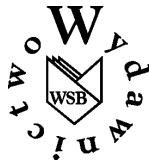


Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Zarządzanie finansami sektora publicznego

Decyzje, instrumenty, ryzyko

Pod redakcją naukową
Marka Dylewskiego
i Beaty Filipiak



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki – przewodniczący
Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu
Andrzej Małecki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu
dr Piotr Dawidziak

prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska
prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Recenzent
prof. zw. dr hab. inż. Dorota Korenik

Redaktor naczelny serii
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki

Redaktorzy naukowci
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Redakcja i korekta
Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład
Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Tytuł dofinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego
Tytuł dofinansowany ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013
jako projekt badawczy nr NN 113063139

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2011

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl
www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. Konopnickiej 50, tel. 67 268 57 37

Spis treści

Wstęp.....	7
Zarządzanie deficytem budżetowym i długiem publicznym	
Ryta Dziemianowicz Reguły fiskalne i ich wpływ na ograniczenie długu publicznego.....	11
Małgorzata Teresa Piwnicka, Grzegorz Paluszak Wpływ kryzysu finansowego na strukturę długu publicznego w obszarze euro	25
Aneta Kargol-Wasiluk Efektywność instytucjonalna zarządzania długiem publicznym w Polsce – próba oceny.....	37
Marek Dylewski Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle kryzysu finansów publicznych.....	51
Emilia Denek Dylematy związane z ustaleniem czynników kształtujących deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego	61
Janina Kotlińska Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematiczne i kontrowersyjne rozwiązania.....	73
Jolanta Zawora Uwarunkowania zarządzania deficytem budżetowym i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego	83
Tomasz Uryszek Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich działalność inwestycyjna	93
Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj Znaczenie zadłużenia województw dla rozwoju terytorialnego w Polsce.....	105

Monika Wakula

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego podregionu
ostrołęcko-siedleckiego 115

Ewa Gońda

Systemowe ograniczenia samorządowego długu publicznego we Francji 125

Zarządzanie finansami i system finansowy jednostek samorządu terytorialnego

Krystyna Piotrowska-Marczak

Metodologiczne aspekty konstrukcji systemu finansowego
jednostek samorządu terytorialnego 139

Emil Ślązak

The Concept of Implicit Liabilities in the Theory and Practice of Finance 151

Agnieszka Skoczylas

Kontrola – remedium na problemy racjonalizacji wydatków publicznych 163

Iwona Ładysz

Monitoring wyników budżetowych i zarządzania bezpieczeństwem finansowym
Gdańska 177

Elżbieta Wansacz

Budżetowanie zadaniowe w jednostkach samorządu lokalnego 187

Miron Michniak

Kontrola zarządcza w publicznej placówce oświatowej 199

Wojciech Misterek

Wpływ pozyskiwania środków z Unii Europejskiej na zadłużenie jednostek
samorządu terytorialnego województwa lubelskiego 211

Justyna Siekanko, Magdalena Torz

Fundusze Unii Europejskiej jako narzędzie w efektywnym zarządzaniu finansami
samorządów terytorialnych 221

Aneta Tylman, Tomasz Uryszek, Magdalena Ślebocka

Subwencje jako dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego –
zbieżność dylematów ekonomicznych i prawnych 231

Agnieszka Piętak

Zobowiązania wynikające z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych
w formule partnerstwa publiczno-prywatnego a samorządowy dług publiczny 245

**Problemy finansowe i zarządcze państwa
i podmiotów publicznych**

Stanisław Dolata

Kryzys finansów publicznych czy kryzys funkcji państwa? 257

Piotr Kania

Finanse ubezpieczeń społecznych a dług publiczny w Polsce 267

Krzysztof Surówka, Mateusz Winiarz

Możliwości wsparcia finansowego podmiotów ochrony zdrowia
z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 279

Agnieszka Alińska

Skala ubankowienia polskiego społeczeństwa 289

**Polityka fiskalna państwa
i jednostek samorządu terytorialnego**

Teresa Famulska

Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym
jednostek samorządu terytorialnego 305

Beata Rogowska-Rajda, Roman Kucharczyk

Interpretacje prawa podatkowego a finanse jednostek samorządu terytorialnego –
wybrane problemy 315

Artur Gostomski

Wydawanie interpretacji przepisów prawa podatkowego w Polsce
i innych wybranych krajach Unii Europejskiej 327

Adam Wyszkowski

Tax expenditures jako instrument transparentnej polityki fiskalnej 339

Aleksander Piotr Dolata

Wydajność podatkowych źródeł dochodów gmin w latach 2000–2010 351

Abstracts 363



Wstęp

Problemy zarządzania sektorem publicznym nie tracą na aktualności w obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Sektor publiczny, a w szczególności samorządowy, musi się dostosować do zmian zachodzących nie tylko w obszarze dostarczania społeczeństwu dóbr i usług, ale też w obszarze zarządczym i finansowym. Dlatego celem niniejszej publikacji jest podjęcie dyskusji w środowisku naukowców oraz praktyków na temat pożądanych kierunków zarządzania finansami publicznymi, w tym samorządowymi, determinant kształtujących rozwój nowych instrumentów finansowych, zwłaszcza umożliwiających zaciąganie długu publicznego, oraz wskazania kierunków kształtowania długu z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i utrzymania równowagi finansowej sektora publicznego.

Wskazane problemy zostały ujęte w czterech częściach, pozwalających odpowiedzieć na pytania:

1. Jak zarządzać długiem publicznym i jak powinien być kształtowany deficyt budżetowy?
2. Jakie problemy występują i jak należy prawidłowo zarządzać finansami samorządowymi?
3. Jakie problemy finansowe i zarządcze występują w podmiotach sektora finansów publicznych?
4. Jak powinna być kształtowana polityka fiskalna organów samorządowych i państwa oraz jakie czynniki wpływają na system dochodów publicznych, w tym samorządowych?

Problematyka zarządzania długiem publicznym i kształtowania deficytu budżetowego obejmuje jednaście artykułów. Autorzy w szczególności diagnozują problemy związane z zaciąganiem samorządowego długu publicznego, odnoszą się do reguł fiskalnych i ich wpływu na ograniczenie długu publicznego oraz wskazują na dylematy związane z ustaleniem czynników kształtujących deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego. Ważnym elementem rozważań w tej części jest limitacja zadłużenia, wpływ zadłużenia na działalność bieżącą i inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego oraz systemowe ograniczenia w zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego.

W części drugiej, w dziesięciu artykułach, autorzy odnoszą się do aktualnych problemów kształtowania systemu finansowego jednostek samorządu terytorial-

nego. Ważny nurt dyskusji poświęcony jest narzędziom, instrumentom i procedurom zarządzania finansami samorządowymi.

W części trzeciej autorzy, w czterech artykułach, odnoszą się do aktualnych problemów finansowych i zarządczych sektora finansów publicznych. W szczególności dyskutowane są takie problemy, jak: kryzys funkcji państwa na tle kryzysu finansów publicznych, wpływ ubezpieczeń społecznych na zadłużenie państwa, finansowanie ochrony zdrowia z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, współpraca z instytucjami bankowymi.

Ostatnia część, pięć artykułów, dotyczy ważnego problemu kształtowania dochodów publicznych oraz polityki fiskalnej państwa i organów samorządowych. Autorzy prezentują kwestie podatkowe, dochodowe oraz wskazują na powiązania tej problematyki z finansami samorządowymi i państwa.

Niniejsza publikacja jest efektem szerszej dyskusji mającej swój wyraz w przedsięwzięciu naukowym pn. „Zarządzanie finansami w sektorze publicznym – dług publiczny, zagrożenia, kierunki zmian”, które jest integralną częścią realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013, jako projekt badawczy nr NN 113063139. Stanowi kolejną – drugą publikację cyklu dyskusyjnego.

Autorzy, redaktorzy i wszyscy uczestnicy projektu mają nadzieję, że publikacja ta, będąca skromnym wkładem do dyskusji nad finansami sektora publicznego, w tym samorządowego, przyczyni się do zwiększenia efektywności działania, a zwłaszcza gospodarowania finansami.

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Zarządzanie deficytem budżetowym i długiem publicznym



Ryta Dziemianowicz

Uniwersytet w Białymstoku

Reguły fiskalne i ich wpływ na ograniczenie długu publicznego

***Streszczenie.** W warunkach kryzysu w wielu krajach nastąpił gwałtowny wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. W związku z tym polityka fiskalna postawiła sobie zadanie opracowania odpowiedniej strategii prowadzącej do wzmocnienia finansów publicznych. W utrzymaniu dyscypliny fiskalnej niewątpliwie pomocne mogą być mechanizmy instytucjonalne, do których można zaliczyć reguły fiskalne, wspierające wiarygodność fiskalną i stanowiące jednocześnie ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej. W artykule dokonano oceny przydatności wdrożenia reguł fiskalnych w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych. W analizie wykorzystano doświadczenia krajów Unii Europejskiej.*

***Słowa kluczowe:** reguły fiskalne, procedury budżetowe, deficyt budżetowy, dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Kryzys finansowy oraz będące jego efektem spowolnienie gospodarcze, a także starzenie się społeczeństwa, przyczyniły się w wielu krajach Unii Europejskiej (UE) do gwałtownego wzrostu długu publicznego. Okazało się, że mechanizm wzmacniający dyscyplinę fiskalną w Unii Europejskiej, wprowadzony Traktatem z Maastricht (1992) i uzupełniony Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW 1997), nie jest wystarczający. Europejskie reguły fiskalne w postaci wartości referencyjnych (dla deficytu i długu publicznego, odpowiednio 3% PKB i 60% PKB) oraz dodatkowe procedury zawarte w PSW nie uchroniły przed nadmiernym długiem nawet państw wchodzących do strefy euro.

Kryzys i wzrost zadłużenia w strefie euro uświadomił potrzebę przeglądu i oceny regulacji wzmacniających nadzór budżetowy w krajach UE, zwiększających dyscyplinę finansów publicznych, a także wspierających ich konsolidację. Do takich regulacji zaliczyć można rozwiązania instytucjonalne tworzące ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej, przede wszystkim zaś procedury budżetowe (reguły proceduralne) oraz reguły fiskalne (reguły numeryczne), tworzące krajowe ramy dyscypliny fiskalnej. Wdrożenie większości z nich nie wymaga w UE wprowadzenia zmian traktatowych. W związku z tym mogą być uzupełnieniem regulacji funkcjonujących na szczeblu unijnym.

W artykule przeanalizowano instytucje fiskalne i ich rolę w umacnianiu dyscypliny budżetowej. Skoncentrowano się przede wszystkim na ocenie przydatności wdrażania krajowych reguł fiskalnych w zakresie wspierania konsolidacji finansów publicznych. W analizie wykorzystano głównie doświadczenia krajów Unii Europejskiej.

2. Instytucjonalne ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej

Polityka fiskalna stanowi zasadnicze narzędzie polityki gospodarczej wykorzystywane w stabilizowaniu wahań produkcji i zatrudnienia w warunkach występowania szoków asymetrycznych. Jej rola w UE jest istotna, zwłaszcza w strefie euro, w której – w przeciwieństwie do polityki pieniężnej dostosowanej do uwarunkowań makroekonomicznych panujących w całej Unii – ma charakter zdecentralizowany. Ze względu na to, że polityka fiskalna jest prerogatywą narodową i jest kształtowana przez poszczególnych członków Unii, ważną rolę odgrywają tu regulacje obowiązujące na szczeblach krajowych. W zależności od sposobu posługiwania się określonym instrumentarium można wyróżnić politykę fiskalną: pasywną (*automatic policy*) lub aktywną (*discretionary policy*). Pasywna polityka fiskalna wyróżnia się brakiem bezpośredniej ingerencji państwa. W tym przypadku stosuje się automatycznie wbudowane instrumenty, które mają za zadanie samoczynnie reagować na zmiany zachodzące w gospodarce, zazwyczaj w kierunku przeciwnym do tych zmian. Warunkiem wstępnym automatycznej reakcji instrumentów fiskalnych na fluktuacje koniunktury jest wcześniejsze ustanowienie odpowiednich regulacji i wbudowanie ich w system gospodarczy. Zaletą automatycznych stabilizatorów jest wyraźne skrócenie opóźnienia reakcji na zmiany sytuacji gospodarczej oraz ograniczenie uznaniowości, dość często występującej w przypadku doraźnych działań państwa. Np. dzięki automatycznym stabilizatorom następuje dostosowanie deficytu budżetowego do fazy cyklu koniunkturalnego, który w fazie spowolnienia gospodarczego automatycznie rośnie na skutek malejących dochodów podatkowych i rosnących wydatków, pod-

czas gdy w fazie ożywienia występuje proces odwrotny. Niestety automatyczne stabilizatory mają także swoje wady. Trudno bowiem sobie wyobrazić, że politycy z tak dużym wyprzedzeniem mogą przewidzieć problemy, z jakimi borykać się będzie gospodarka w przyszłości i odpowiednio zaprogramują automatyczne regulacje.

Dyskrecjonalna polityka fiskalna występuje wówczas, gdy państwo bezpośrednio i doraźnie reaguje na wahania koniunkturalne. Posługiwanie się narzędziami dyskrecjonalnej polityki fiskalnej jest bardzo trudne. Zazwyczaj taka interwencja przyjmuje postać specjalnych legislacji. W każdym przypadku podejmowania takich działań niezbędna jest daleko posunięta ostrożność i umiejętność przewidywania wystąpienia efektów ubocznych takiego oddziaływania¹, a jej skuteczność zależy przede wszystkim od doboru instrumentów interwencji oraz szybkości ich użycia, co bezpośrednio zależy także od tempa realizacji procedury legislacyjnej. Wadą polityki dyskrecjonalnej jest więc jej opóźniona reakcja, związana z czasem potrzebnym na identyfikację szoku gospodarczego, przygotowaniem doraźnych działań oraz czasem potrzebnym na przeprowadzenie procedury legislacyjnej. Istotnym problemem jest także jej procykliczność, co w efekcie rozluźnienia polityki fiskalnej w fazie spowolnienia prowadzi, poprzez tzw. efekt schodkowy (*debt ratcheting*), do narastania długu publicznego².

Obecny kryzys zadłużenia ma w znacznej mierze swoje źródło w ekspansywnej polityce fiskalnej, wynikającej ze skłonności rządzących do „nadmiernego deficytu” (*deficit bias*), realizowanej w tzw. dobrych czasach, będącej głównie efektem dyskrecjonalnych działań i asymetrii informacji (na poziomie rządzący – wyborcy)³. Wprawdzie w 2010 r. deficyt budżetowy w UE-27 oraz w strefie euro w porównaniu z 2009 r. spadł, ale i tak kształtował się na wysokim poziomie, wynosił odpowiednio 6,6% PKB (w 2009 r. 6,9% PKB) oraz 6,2% PKB (w 2009 r. 6,4% PKB). Niestety dług publiczny w stosunku do PKB w tym samym okresie wzrósł – w strefie euro z poziomu 79,8% w 2009 r. do 85,4% w 2010 r., natomiast w UE-27 odpowiednio z 74,7% do 80,2%⁴.

W 2010 r. najwyższy deficyt budżetowy w stosunku do PKB odnotowano w Irlandii (-31,3%), Grecji (-10,6%), Wielkiej Brytanii (-10,3%), Portugalii (-9,8%), Hiszpanii (-9,3%), Łotwie (-8,3%), Polsce (-7,8%), Słowacji (-7,7%), Francji (-7,1%), Litwie (-7,0%), Rumunii (-6,9%). Najniższy w Luksemburgu (-1,1%), Finlandii (-2,5%) i Danii (-2,6%). W dwóch krajach członkowskich

¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 100 i n.

² T. Jędrzejowicz, M. Kitka, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf (30.11.2011).

³ Szerzej A. Alesina, R. Perotti, *Political economy of budget deficits*, „NBER Working Paper” 1994, No. 4637.

⁴ Na podstawie danych Eurostatu, Euroindicators 153/2011 z 21 października 2011.

UE wystąpiła nieznaczna nadwyżka budżetowa: w Estonii (0,2% PKB) i Szwecji (0,2% PKB). Na koniec 2010 r. najniższy dług publiczny w relacji do PKB występował w Estonii (6,7%), Bułgarii (16,3%), Luksemburgu (19,1%), Rumunii (31%), Czechach (37,6%), Litwie (38,0%), Słowenii (38,8%) i Szwecji (39,7%). Czternaście państw członkowskich UE miało wskaźnik zadłużenia wyższy niż 60% PKB: Grecja (144,9%), Włochy (118,4%), Belgia (96,2%), Irlandia (94,9%), Portugalia (93,4%), Niemcy (83,2%), Francja (82,3%), Węgry (81,3%), Wielka Brytania (79,9%), Austria (71,8%), Malta 69%), Holandia (62,9%), Cypr (61, 5%) i Hiszpania (61,0%)⁵.

Tabela 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny w UE w latach 2007–2010 (jako % PKB)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Strefa euro (EA-17):				
Deficyt budżetowy	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2
Wydatki publiczne	45,9	47,1	51,1	50,9
Dochody publiczne	45,2	44,9	44,7	44,6
Dług publiczny	66,3	70,1	79,8	85,4
UE-27:				
Deficyt budżetowy	-0,9	-2,4	-6,9	-6,6
Wydatki publiczne	45,6	47,1	51,0	50,6
Dochody publiczne	44,7	44,7	44,1	44,1
Dług publiczny	59,0	62,5	74,7	80,2

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu.

W wyniku pogarszającej się sytuacji w sektorze publicznym oraz rosnącego zadłużenia, wiele krajów UE, nie tylko ze strefy euro, jeszcze przed 2011 r. podjęło działania mające na celu wzmocnienie polityki fiskalnej, a przede wszystkim wprowadziło lub wzmocniło regulacje ją wspomagające w ramach tzw. odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL – *fiscal responsibility laws*).

Fiscal responsibility laws można zdefiniować jako normy prawne wspomagające działania rządów w zakresie prowadzenia odpowiedzialnej, zrównoważonej i transparentnej polityki fiskalnej, regulujące:

- procedury budżetowe,
- reguły fiskalne⁶,
- ustanowienie i funkcjonowanie niezależnych instytucji monitorujących politykę fiskalną (tzw. strażników fiskalnych).

⁵ Eurostat, Euroindicators 153/2011 z 21 października 2011.

⁶ Szczegółowa analiza reguł fiskalnych zostanie przedstawiona w dalszej części artykułu.

Wielu autorów⁷ twierdzi, że procedury budżetowe, rozumiane jako formalne i nieformalne reguły rządzące decyzjami legislacyjnymi, mają istotny wpływ na wielkość dochodów i wydatków publicznych. Są to przede wszystkim reguły dotyczące przygotowania budżetu, jego uchwalania i wdrażania. Większość dotychczasowych badań potwierdza tezę, że im bardziej scentralizowane procedury budżetowe, tym mniejsza skłonność władz do prowadzenia „luźnej” polityki fiskalnej⁸. W związku z tym zastosowanie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie może się przyczynić do ograniczenia nierównowagi fiskalnej.

Jednym z elementów FRL są także niezależne instytucje opiniujące realizowaną przez rząd politykę fiskalną, składające się z ekspertów, powoływane np. przez parlament. Celem takich instytucji jest przede wszystkim monitorowanie bieżącej polityki fiskalnej, kontrolowanie deficytu oraz ocena długookresowych jej skutków. W wielu krajach takie instytucje już funkcjonują. W zależności od ich kompetencji można je podzielić na trzy grupy: o charakterze bardzo miękkim, miękkim oraz twardym (*very soft, soft, hard*)⁹:

– model *very soft* – rola opiniotwórcza, przygotowywanie niezależnych i fakultatywnych opinii eksperckich (np. *German Council of Academic Experts* w Niemczech, *The Fiscal System Council* w Japonii, *Korea's National Assembly Budget Office* w Korei),

– model *soft* – rola doradcza, prognostyczna i opiniotwórcza (np. *High Council of Finance* w Belgii, *Danish Economic Council* w Danii, Holandii *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* w Holandii czy też powołana w sierpniu 2007 r. w Szwecji *The Swedish Fiscal Policy Council*),

– model *hard* – rada ustala co roku poziom salda budżetowego oraz oczekiwany poziom długu publicznego, który stanowi cel procesu budżetowego realizowany przez rząd (nie ma jeszcze w UE wdrożonych instytucji o takim zakresie kompetencji, trwają jednak dyskusje nad ich powołaniem).

W literaturze można znaleźć także inny podział niezależnych instytucji fiskalnych na dwie grupy¹⁰:

⁷ Szerzej J. von Hagen, I. Harden, *Budget process and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review” 1995, Vol. 39; A. Alesina, R. Perotti, *Budget deficit and budget institutions*, IMF Working Paper WP/96/52; R. Perotti, Y. Kontopoulos, *Fragmented fiscal policy*, „Journal of Public Economics” 2002, Vol. 82; A. Babezuk, *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wyd. Mikroekonomii US, Szczecin 2007.

⁸ Szerzej M. Brzozowski (i in.), *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, UW, Warszawa 2006, s. 85–89. Por. X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2008, Vol. 23.

⁹ G. Gołębiowski, *Rada Polityki Fiskalnej*, „Infos” 2010, nr 9, s. 3–4.

¹⁰ Ibidem. Por. P.R. Lane, *A new fiscal framework for Ireland*, „IIIS Discussion Paper” 2010, No. 315.

– *Independent Fiscal Agencies* – instytucje, które ustalają roczne cele dla salda budżetu państwa i poziomu długu publicznego lub określają reguły fiskalne,

– *Fiscal Councils* – instytucje, które mają za zadanie wpływać na kształt polityki fiskalnej przez niezależne analizy, prognozy i doradztwo.

Reasumując, można stwierdzić, że FRL to otoczenie instytucjonalne tworzące uporządkowany zbiór procedur, norm i instytucji, w ramach którego prowadzona jest polityka fiskalna. Z formalnego punktu widzenia FRL może mieć charakter normy konstytucyjnej (jak np. regulacja limitu zadłużenia w Polsce), ustawy (np. w Nowej Zelandii) czy też traktatu międzynarodowego (np. reguły fiskalne w UE). W niektórych przypadkach regulacje zawarte w FRL obejmują także przyjęte przez rząd, ukryte lub jawne, wytyczne dla realizowanej polityki fiskalnej (np. w Szwecji)¹¹.

Według I. Lienerta obligatoryjnym komponentem FRL powinna być także¹²:

– średniookresowa strategia polityki fiskalnej – zawierająca makroekonomiczne i fiskalne prognozy na okres co najmniej dwóch lat,

– roczna strategia budżetowa – zawierająca cele polityki fiskalne i roczny budżet.

Do fakultatywnych komponentów FRL Lienert zalicza:

– alternatywne warianty polityki fiskalnej,

– ocenę ryzyka fiskalnego,

– budżet *tax expenditures*,

– scenariusze pokazujące, w jaki sposób może się zmieniać saldo budżetowe przy przyjęciu różnych założeń (np. zmiany demograficzne, koszty opieki zdrowotnej, zmiany klimatu).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zainteresowanie mechanizmami instytucjonalnymi ograniczającymi nieopowiedzianą politykę fiskalną nie jest tylko efektem ostatniego kryzysu. Już pod koniec lat 90. XX w. w wielu krajach UE, zainspirowanych *Fiscal Responsibility Act* uchwalonym w 1994 r. w Nowej Zelandii, przyjęto kompleksowe pakiety zmierzające do zapewnienia przejrzystości i stabilności finansów publicznych oraz ustanawiające ramy instytucjonalne odpowiedzialnej polityki fiskalnej¹³. W Polsce normy ostrożnościowe dotyczące limitu długu publicznego zapisano w Konstytucji w 1997 r., a następnie w ustawie o finansach publicznych.

¹¹ I. Lienert, *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „International Monetary Fund Working Paper”, nr WP/10/254.

¹² Ibidem.

¹³ Por. G. Kopits, *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers” 2007, No. 62.

3. Reguły fiskalne jako instrument odpowiedzialnej polityki fiskalnej

Reguły fiskalne najczęściej definiuje się jako trwałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone wskaźnikami wprowadzającymi limit dla określonego agregatu fiskalnego, np. deficytu budżetowego (rzeczywistego lub strukturalnego), długu publicznego, wydatków lub dochodów, zazwyczaj w odniesieniu do PKB. Idealna reguła fiskalna, według Kopits i Symansky¹⁴, powinna być:

- precyzyjnie zdefiniowana: aby uniknąć niejasności i nieskuteczności w egzekwowaniu reguła powinna być dokładnie określona nie tylko co do limitu wskaźnika, ale także co do jej instytucjonalnego zasięgu oraz klauzul niepozwalających na jej obejście,

- transparentna: jawna pod względem rachunkowym oraz w zakresie prognozowania i zarządzania,

- prosta: zrozumiała zarówno dla ustawodawcy, jak i społeczeństwa,

- elastyczna: umożliwiająca reakcję w sytuacji wystąpienia szoków asymetrycznych, a także zawierająca klauzule wyjścia,

- adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu,

- egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wyższej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania,

- spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą,

- efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

Wymienione cechy charakteryzujące „idealną regułę fiskalną” są przede wszystkim optymalnym punktem odniesienia, do którego powinno się dążyć. W rzeczywistości trudno jest znaleźć regułę fiskalną, którą zbudowano by na podstawie tych zasad. Należy jednak traktować je jako swoisty wzorzec, który może być wykorzystany przy ocenie funkcjonujących reguł i który pokazuje kierunek ich ewentualnej modyfikacji. Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre z wymienionych pożądaných cech „idealnej reguły” mogą się wzajemnie wykluczać, np. większą prostotę reguły można osiągnąć ograniczając jej elastyczność¹⁵.

W Unii Europejskiej, w zasadzie od rozpoczęcia prac nad kształtem unii walutowej, zwracano uwagę na zagrożenia związane z niestabilną polityką fiskalną. Już w raporcie Komisji Delorsa z 1989 r. znalazło się stwierdzenie o występo-

¹⁴ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, „Occasional Paper” 1998, No. 162, s. 18–19.

¹⁵ Szerzej ibidem.

waniu dużych i trwałych deficytów finansów publicznych, które mają wpływ na politykę pieniężną i znacznie ją obciążają¹⁶. W celu uniknięcia negatywnego wpływu niestabilnej polityki fiskalnej postulowano wprowadzenie reguł fiskalnych, które określą dopuszczalny limit deficytu, a także limit długu publicznego. Rekomendacje te znalazły swój wyraz w Traktacie z Maastricht (1992), w którym zawarto zapisy narzucające określoną dyscyplinę fiskalną w krajach UE. Zgodnie z regulacjami Traktatu, dług krajów członkowskich UE nie powinien przekraczać poziomu 60% PKB, a deficyt sektora finansów publicznych nie powinien być wyższy niż 3% PKB. Przekroczenie wielkości referencyjnych uruchamia procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP). W ramach tej procedury państwo musi podejmować działania mające na celu obniżenie deficytu. W przeciwnym razie na państwo objęte procedurą EDP może być nałożona sankcja finansowa, której celem jest skłonienie do podjęcia środków w celu naprawy zaistniałej sytuacji. W 1997 r. regulacje z Maastricht zostały uzupełnione postanowieniami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu¹⁷, których celem było przede wszystkim wzmocnienie dyscypliny fiskalnej w Unii Gospodarczo-Walutowej. Spełnianie narzuconych przez UE kryteriów fiskalnych było i jest niezbędne do przyjęcia przez dane państwo wspólnej waluty. Niestety po wstąpieniu do strefy euro przekroczenie wyżej opisanych limitów nie może już być podstawą decyzji o wykluczeniu z unii walutowej. Przedstawione regulacje, zawarte w Traktacie z Maastricht oraz PSW, stanowią obowiązujące, na podstawie traktatu międzynarodowego, europejskie normy fiskalne¹⁸. W grudniu

¹⁶ T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, op. cit.

¹⁷ W 2005 r. Pakt Stabilności i Wzrostu został zmieniony. Zgodnie ze zreformowanym PSW średniookresowy cel budżetowy (*medium-term objective* – MTO) powinien być określony w taki sposób, by:

- zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa przed przekroczeniem 3% limitu dla deficytu w ujęciu nominalnym,
- uwzględniać wahania cyklicznie po uwzględnieniu działań tymczasowych i jednorazowych oraz powinien być spójny z dążeniem do zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych,
- elastycznie kształtować wydatki publiczne, a przede wszystkim uwzględniać w nim potrzeby w zakresie inwestycji publicznych.

¹⁸ Aktualnie trwają przygotowania do wzmocnienia europejskich ram fiskalnych, poprzez wprowadzenie dodatkowych zapisów dotyczących unii fiskalnej w UE. Prace dotyczące tzw. wzmocnienia zarządzania gospodarczego, w tym także wzmocnienia PSW, rozpoczęto jednak już na początku 2010 r. w ramach grupy zadaniowej van Rompuy. Efektem tych prac był przyjęty w grudniu 2011 r. tzw. sześciopak, który między innymi przewiduje, że począwszy od grudnia 2014 r. państwo, którego deficyt budżetowy jest wyższy niż 3% PKB będzie ukarane (ewentualna kara to 0,2% PKB), a także wprowadza procedury nadmiernej nierównowagi. Wielu ekspertów jest zdania, że unormowania zaproponowane w sześciopaku idą dalej niż proponowane w ramach tzw. unii fiskalnej.

2011 r. Parlament Europejski przyjął dodatkowo sześć aktów prawnych regulujących zasady kontroli budżetowej w Unii (tzw. sześciopak)¹⁹.

Tabela 2. Rodzaje reguł fiskalnych stosowanych w UE-27 w 2008 roku

Rodzaj reguły	Konstrukcja reguły					Liczba reguł
Reguła salda budżetu	Złota reguła – pokrycie dochodami budżetowymi tylko wydatków bieżących, wydatki inwestycyjne finansowane długiem	Reguła zrównoważonego budżetu – dochody równają się wydatkom budżetowym	Limit deficytu wyrażony w wartościach nominalnych	Limit deficytu w relacji do PKB	Limit strukturalnego deficytu	26
	5	10	7	1	3	
Reguła zadłużenia	Limit długu w wartościach nominalnych	Limit długu w relacji do PKB	Limit długu w relacji do zdolności jego obsługi	Inne		18
	5	3	8	2	–	
Reguła wydatkowa	Limit wydatków w wartościach nominalnych	Limit wydatków w wartościach realnych	Nominalna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Realna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Inne	17
	5	2	4	3	3	
Reguła dochodowa	Poziom obciążenia podatkowych jako % PKB	Reguła oparta na zmianie stawek podatkowych	Możliwości i poziom alokacji dodatkowo wypracowanych dochodów	Inne		6
	0	1	4	1	–	

Źródło: opracowanie na podstawie K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7 oraz *Public finances in EMU – 2009*, „European Economy” 2009, No. 5, s. 87 i n.

Europejskie normy fiskalne uzupełniają regulacje na poziomie krajowym, tzw. krajowe reguły fiskalne, które w większości krajów wchodzących w skład UE są stosowane. Reformując w 2005 r. PSW wyraźnie podkreślono ich rolę i komplementarny charakter, w stosunku do unormowań europejskich dotyczących deficytu i długu sektora *general government*. W 2008 r. w UE-27 funkcjo-

¹⁹ T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, op. cit.

nowało w sumie 67 różnego rodzaju krajowych reguł fiskalnych, w tym 26 reguł salda budżetu, 18 zadłużenia, 17 wydatkowych oraz 6 dochodowych. Większość państw członkowskich używa więcej niż jedną regułę. Tylko trzy kraje członkowskie nie stosowały w 2008 r. żadnych reguł fiskalnych, tj.: Cypr, Malta i Grecja. Z przeprowadzonych przez Komisję Europejską badań wynika, że liczba reguł fiskalnych stosowanych w państwach UE, począwszy od 1990 r., wzrosła o 51 (z 16 w 1990 r. do 67 w 2008 r.), a od 2005 r. o 6.

W sporządzanych w latach 2009–2010 programach stabilności i konwergencji²⁰, w związku z pogłębiającym się w większości krajów członkowskich UE kryzysem finansów publicznych, zawarto informacje dotyczące zmian w zakresie krajowych reguł fiskalnych. W stosunku do 2008 r. wprowadzono 19 nowych reguł oraz zreformowano 2, dotychczas funkcjonujące²¹. Ponadto oddziaływanie reguł fiskalnych wzmocniono, wprowadzając lub reformując pozostałe instytucje będące elementem odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

4. Ocena skuteczności wdrażania reguł fiskalnych na przykładzie doświadczeń krajów Unii Europejskiej

Skuteczność reguł fiskalnych była przedmiotem wielu analiz empirycznych. W literaturze nie można jednak znaleźć jednoznacznych badań potwierdzających, że reguły fiskalne zdecydowanie poprawiają dyscyplinę polityki fiskalnej. Wielu badaczy wprost twierdzi, że niektóre reguły mogą wzmacniać procykliczność polityki fiskalnej, dotyczy to zwłaszcza reguł numerycznych. Na takie oddziaływanie reguł numerycznych wskazują m.in. Sørensen i inni²². Natomiast Ayuso-i-Casals i inni²³ na podstawie przeprowadzonych badań, dotyczących

²⁰ Na mocy regulacji zawartych w części prewencyjnej Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu państwa członkowskie strefy euro przygotowują roczne programy stabilności, zaś pozostałe państwa członkowskie UE przygotowują programy konwergencji, a następnie przedstawiają je Komisji i Radzie. Ich celem jest zapewnienie bardziej rygorystycznej dyscypliny budżetowej poprzez nadzór i koordynację polityki budżetowej w strefie euro i UE.

²¹ J. Ayuso-i-Casals, *National fiscal governance reforms across EU Member States. Analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, European Commission 2010, s. 10.

²² B.E. Sørensen, L. Wu, O. Yosha, *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978–1994*, „European Economic Review” 2001, No. 45, s. 1271–1310, za: P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010, s. 11.

²³ J. Ayuso-i-Casals, X. Debrun, M. S. Kumar, L. Moulin, A. Turrini, *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pdf (30.11.2011).

reguł fiskalnych obowiązujących w UE w latach 1990–2005, utrzymują, że na procykliczność polityki fiskalnej wpływało 50% reguł numerycznych stosowanych w państwach UE, dotyczy to zwłaszcza reguł salda budżetowego. Jeszcze wyższy odsetek reguł wzmacniających procykliczność polityki fiskalnej stanowiły reguły długu publicznego (81%)²⁴. Jednocześnie Ayuso-i-Casals i inni (2007) twierdzą, że antycykliczne oddziaływanie na politykę fiskalną mogą mieć reguły wydatkowe. Należy jednak pamiętać o tym, że ich skuteczność może być także iluzoryczna, ze względu na możliwość obejścia poprzez tzw. kreatywną księgowość, na co zwraca uwagę między innymi Milesi-Ferretti (2000)²⁵. Tendencja do obejścia reguły będzie tym większa, im mniej transparentna będzie reguła, dlatego skuteczność regulacji fiskalnych w dużym zakresie zależy także od jawności i transparentności finansów publicznych.

Skuteczna reguła wydatkowa powinna być zatem prosta, łatwa do monitorowania, silnie umocowana prawnie oraz obejmująca możliwie szeroki agregat wydatków, w tym także te zaliczane do tzw. wydatków pozabudżetowych (np. zaliczane do *tax expenditures*). Dobrze skonstruowana i przejrzysta reguła wydatkowa, uniemożliwiająca zastosowanie „kreatywnej księgowości” może być dobrym instrumentem zapobiegającym procykliczności polityki fiskalnej²⁶. Jednocześnie dotychczasowe badania wskazują, że w krajach o większej transparentności (przejrzystości) fiskalnej łatwiej jest utrzymać dyscyplinę budżetową i kontrolować wydatki. Potwierdzają to Alesina i Perotti²⁷ oraz Poterba i von Hagen, którzy twierdzą, że „wyższy poziom przejrzystości (polityki fiskalnej) wiąże się z niższym deficytem budżetowym”²⁸.

Analizy koncentrujące się na doświadczeniach europejskich, a w szczególności europejskich normach fiskalnych, potwierdzają tylko częściową skuteczność tych reguł. Autorzy badań zwracają uwagę na to, że przed wejściem do EMU wprowadzić doprowadziły one do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, ale po 2001 r. niestety nierównowaga w wielu krajach strefy euro pogłębiła się²⁹. Podobnego zdania są: von Hagen, Hughes Hallet i Rolf Strauch, którzy zwracają także

²⁴ P. Gajewski, L. Skiba, op. cit.

²⁵ Szerzej G.M. Milesi-Ferretti, *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, „CEPR Discussion Papers” 2000, No 2663, www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp (30.11.2011).

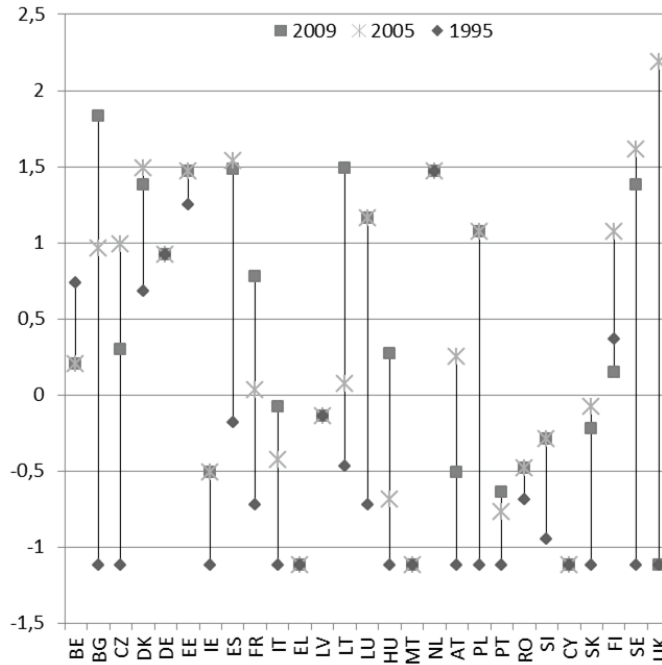
²⁶ Szerzej T. Jędrzejowicz, M. Kitąła, A. Wronka, op. cit., s. 29 i n.

²⁷ A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „America Economic Review” 1996, No. 2, s. 401–407.

²⁸ J.M. Poterba, J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press 1999, NBER, www.nber.org/chapters/c8020.pdf (25.11.2011).

²⁹ Np. badania E. Flores, G. Giudice, A. Turrini, *The framework for fiscal policy in EMU: What future after five years of experience?* „European Economy, Economic Papers” 2005, No. 223. Szerzej M. Brzozowski (i in.), op. cit., s. 81.

uwagę na brak mechanizmu wykluczenia ze strefy euro nawet po przekroczeniu wartości referencyjnych zapisanych w Traktacie i PSW³⁰, co znacznie osłabia europejskie regulacje fiskalne.



Rysunek 1. Indeks reguł fiskalnych (FRI) w krajach UE (1995, 2005 i 2009 r.)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że jednym z warunków skutecznego działania reguł fiskalnych jest ich odpowiednia konstrukcja, tj. trwałość, ale także niska podatność na zmianę oraz egzekwowalność. W związku z tym reguły fiskalne powinny być wyposażone w pewne cechy charakterystyczne, przede wszystkim w:

- odpowiednie, „silne” umocowanie prawne,
- odpowiedni monitoring,
- mechanizmy umożliwiające egzekwowanie oraz sankcje za nieprzestrzeganie,
- transparentność.

³⁰ Szerzej ibidem, s. 81–82.

Skuteczność reguł fiskalnych w zwiększaniu dyscypliny fiskalnej można ocenić wykorzystując przygotowany przez ECOFIN indeks reguł fiskalnych (IRF), który uwzględnia powyższe informacje dla każdej reguły, tworząc indeks „siły” danej reguły (odzwierciedlający mocne strony i zakres oddziaływania poszczególnych typów reguł) i po odpowiednim zsumowaniu oraz zgrupowaniu tworzy indeks reguł fiskalnych dla danego państwa w danym roku³¹. Indeksy są przygotowywane na podstawie danych z ankiet przeprowadzonych przez Komisję Europejską. Wyższy wskaźnik indeksu oznacza wyższą jakość reguł fiskalnych obowiązujących w danym kraju i lepszą sytuację finansów publicznych. Ze względu jednak na różnice w konstrukcji poszczególnych reguł w krajach członkowskich indeks IRF należy interpretować z pewną ostrożnością. Kształtowanie się indeksu reguł fiskalnych w krajach UE w latach 1995, 2005 i 2009 – zob. rys. 1.

W latach 2005–2009 liczba stosowanych w krajach UE reguł fiskalnych wzrosła, jednocześnie, na co wskazują badania przeprowadzone przez Komisję Europejską, nie nastąpiło istotne wzmocnienie konstrukcji dotychczas używanych reguł, co prawdopodobnie zwiększyłyby siłę ich oddziaływania.

5. Podsumowanie

Przegląd literatury oraz doświadczenia państw europejskich wskazują, że różne typy reguł fiskalnych nie są wprawdzie jednakowo skuteczne w ograniczaniu nierównowagi fiskalnej, ale dobrze skonstruowane, mogą, wraz z innymi instytucjami budżetowymi, wspierać działania zmierzające do zmniejszenia długu publicznego oraz ograniczać procykliczność polityki fiskalnej. Krajowe reguły fiskalne w przypadku silnego umocowania prawnego oraz wbudowanych mechanizmów wymuszających ich stosowanie niewątpliwie mogą się przyczynić do poprawy sytuacji finansów publicznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że reguły fiskalne, tworzące wraz z procedurami budżetowymi oraz niezależną instytucją monitorującą politykę fiskalną krajowe ramy fiskalne, jedynie wspierają proces konsolidacji finansów publicznych i nie mogą go zastąpić.

³¹ Szczegóły dotyczące konstrukcji indeksu reguł fiskalnych: *Calculation of the Fiscal Rule Index*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_calculation_fiscal_rule_index_2010.pdf (30.11.2011).

Literatura

- Alesina A., Perotti R., *Budget deficit and budget institutions*, IMF Working Paper WP/96/52.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Discipline and the Budget Process*, „America Economic Review” 1996, No. 2.
- Alesina A., Perotti R., *Political economy of budget deficits*, „NBER Working Paper” 1994, No. 4637.
- Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M.S., Moulin L., Turrini A., *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pdf (30.11.2011).
- Ayuso-i-Casals J., *National fiscal governance reforms across EU Member States. Analysis of the information contained in the 2009–2010 Stability and Convergence Programmes*, European Commission 2010.
- Babczuk A., *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Wyd. Mikroekonomii US, Szczecin 2007.
- Brzozowski M. (i in.), *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, UW, Warszawa 2006.
- Debrun X., Haun D., Kumar M.S., *Independent fiscal agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2008, Vol. 23.
- Eurostat, *Euroindicators 153/2011 z 21 października 2011*.
- Flores E., Giudice G., Turrini A., *The framework for fiscal policy in EMU: What future after five years of experience?* „European Economy, Economic Papers” 2005, No. 223.
- Gajewski P., Skiba L., *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Gołębiowski G., *Rada Polityki Fiskalnej*, „Infos” 2010, nr 9.
- von Hagen J., Harden I., *Budget process and commitment to fiscal discipline*, „European Economic Review” 1995, Vol. 39.
- Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf (30.11.2011).
- Kopits G., *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers” 2007, nr 62.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, „Occasional Paper” 1998, No. 162.
- Lane P.R., *A new fiscal framework for Ireland*, „IIIS Discussion Paper” 2010, No. 315.
- Lienert I., *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „International Monetary Fund Working Paper” WP/10/254.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7.
- Milesi-Ferretti G.M., *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, CEPR Discussion Papers No 2663/2000, www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp (30.11.2011).
- Perotti R., Kontopoulos Y., *Fragmented fiscal policy*, „Journal of Public Economics” 2002, Vol. 82.
- Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych. Propozycje dla Prezydenta RP*. MF, Warszawa 2010.
- Poterba J.M., von Hagen J., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press 1999, NBER, www.nber.org/chapters/c8020.pdf (25.11.2011).
- Public finances in EMU – 2009*, European Commission, „European Economy” 2009, No. 5.
- Sørensen B.E., Wu L., Yosha O., *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978–1994*, „European Economic Review” 2001, No. 45

Małgorzata Teresa Piwnicka

Narodowy Bank Polski

Grzegorz Paluszak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wpływ kryzysu finansowego na strukturę długu publicznego w obszarze euro

***Streszczenie.** Celem niniejszej pracy jest analiza struktury długu publicznego w strefie euro w czasie kryzysu finansowego, zwłaszcza w stosunku do PKB. Przedstawiono analizę finansowych wpływów kryzysu na strukturę długu publicznego w strefie euro oraz analizę długu publicznego w obszarze euro według instrumentów finansowych, wierzycieli i jego struktury w latach 2007–2010.*

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, dług publiczny, euro*

1. Wprowadzenie

Genezy współczesnego kryzysu finansowego można dopatrywać się w gospodarce Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Kryzys ten rozprzestrzenił się na państwa obszaru euro. Przyczynia się on do wzrostu długu publicznego rządów państw obszaru euro, ponieważ dostrzegają one potrzebę silniejszej ingerencji w gospodarkę, a wraz z nią większej pomocy zagrożonym bankrutem podmiotom finansowym i niefinansowym oraz wyższych wydatków publicznych. W celu pokrycia tych zwiększonych wydatków rządy państw się zadłużają.

Wydaje się, że kryzys finansowy przyczynia się nie tylko do zmiany poziomu długu publicznego, ale również może on wpływać na jego strukturę. W związku z tym celem artykułu jest analiza kształtowania się struktury długu publicznego według instrumentów finansowych i według wierzycieli w czasie

kryzysu finansowego. Problem badawczy artykułu brzmi: czy i w jakim stopniu kryzys finansowy wpływa na zmianę struktury długu publicznego w obszarze euro?

Okres badawczy obejmuje lata 2007–2010. Wybór okresu badawczego, wynika z tego, że kryzys zaczął się w 2007 r., a za 2010 r. są dostępne ostatnie dane za pełen rok.

Strukturę artykułu podporządkowano jego celowi. Na początku omówiono przyczyny zadłużania się państw i przyczyny kryzysu finansowego. Następnie zdefiniowano pojęcie długu publicznego i przedstawiono metody jego pomiaru w obszarze euro oraz kryteria jego klasyfikacji. Na końcu dokonano analizy długu publicznego w obszarze euro.

2. Przyczyny zadłużania się państw

Współcześnie dług publiczny nie jest wyjątkowym zjawiskiem w krajach wysoko rozwiniętych. Aktualnie do problematyki długu publicznego podchodzi się mniej rygorystycznie niż w ekonomii klasycznej, w której mechanizmy rynkowe powinny być samoregulujące. W ekonomii klasycznej uważa się, że nie ma powodów, by za pomocą kredytów i pożyczek oddziaływać na funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Natomiast współcześnie uznaje się zalety kredytu publicznego w kształtowaniu koniunktury gospodarki. Szczególnie jest to ważne w okresie recesji, gdy występuje wyraźny spadek popytu oraz prywatnych inwestycji. W takiej sytuacji nie ma możliwości podwyższenia podatków i kredyt staje się źródłem finansowania instrumentów kształtowania koniunktury, w szczególności zatrudnienia (robót publicznych)¹. W literaturze nadal ekonomiści nie wyrażają jednego poglądu w sprawie długu publicznego państwa, chociaż zaznacza się już pewien konsensus w tej kwestii².

Przyczyną długu publicznego większości państw najczęściej jest³:

- deficyt budżetowy,
- wzmożone wydatki publiczne z tytułu wojen, klęsk żywiołowych, kryzysów ekonomicznych,

¹ G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System Finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, t. 2, WN PWN, Warszawa 2008, s. 369.

² Por. R.T. Froyen, *Macroeconomics. Theories and Policies*, Macmillan Publishing Company, New York 1986; J.D. Sachs, F.B. Larrain, *Macroeconomics in the Global Economy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 1993; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia I*, WN PWN, Warszawa 2000; D. Begg, St. Fisher, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, wyd. 2 zm., PWE, Warszawa 2000.

³ G. Gołębiowski, op. cit., s. 367–368.

- realizowana przez rządzących doktryna ekonomiczna zakładająca interwencjonizm państwa,
- skłonność polityków sprawujących władzę do unikania cięć w wydatkach i jednoczesnego podnoszenia podatków,
- wpadnięcie w pułapkę zadłużenia.

Finansowanie wydatków publicznych długiem oznacza przesunięcie ciężaru finansowania tych wydatków na przyszłość, a konkretnie: na przyszłe pokolenia, zgodnie z maksymą klasyków ekonomii: „Pożyczka to sposób przerwania danin publicznych na przyszłe pokolenia”⁴. Stąd też analizując problem długu publicznego oraz jego ciężaru należy wziąć pod uwagę czynnik czasu. Międzypokoleniowa redystrybucja dochodów ma sens, gdy ze środków z pożyczek sfinansowano cele, z których efektów będą korzystać pokolenia zobligowane do spłaty zobowiązań ojców.

Przyczyną długu publicznego są również koszty fiskalne, obejmujące różnorodne wydatki publiczne, a szczególnie wydatki na dekapitalizowanie banków i wydatki na wypłaty dla wkładców, dokonywane przez publiczne systemy gwarantowania wkładów⁵.

3. Przyczyny kryzysu finansowego

Bezpośrednie przyczyny powstania kryzysu finansowego dotyczą występujących niedoskonałości strukturalnych na rynkach finansowych⁶. Niwelowanie ich jest ważną sprawą dla sprawnego funkcjonowania gospodarki, jednak ważniejsze jest wcześniejsze zauważenie niedoskonałości systemowych i ich wyeliminowanie⁷.

Występujące niedoskonałości rynku finansowego uwidaczniają instrumenty sekurytyzacji aktywów CDO (*Collateralized Debt Obligations. Financial Crisis Inquiry Commission*), które pozwalały bankom w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej poprawić swoje wskaźniki poprzez przenoszenie ryzyka, które wynikało z udzielania kredytów hipotecznych zwanych *NINJA (No Income No Job No Assets)*. Udzielano ich nawet osobom, które faktycznie nie posiadały zdolności kredytowej. Wynika to z samej nazwy tych kredytów. Jednak banki wykorzystując CDO, przenosiły ryzyko na inne podmioty do czasu aż znalazły one nabywców dla kolejnych transz CDO. W ten sposób mogły one udzielać ta-

⁴ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 360.

⁵ O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 23.

⁶ Por. G. Akerlof, R.J. Shiller, *Zwierzęce instynkty*, Studio EMKA, Warszawa 2010.

⁷ P. Mason, *Finansowy kataklizm. Koniec wieku chciwości*, Wyd. UJ, Kraków 2010, s. 2–4.

kich kredytów w dowolnej wysokości, przyjmując przy tym założenie, że są one zabezpieczone hipoteką. Założenie to stało się złudzeniem. Amerykanie popadli w to masowe złudzenie. Można sądzić, że taki jest charakter wszelkich kryzysów. Złudzeniem było oczywiście w tym przypadku przeświadczenie, że ceny nieruchomości nie mogą tak bardzo spaść. Jednakże doszło do tego w 2007 r. z powodu CDO⁸.

W globalnej gospodarce kryzys ten rozszerzył się na Europę, w tym na obszar euro. Kryzys ma zatem charakter globalny nie tylko w sensie przestrzeni terytorialnej, ale też rodzajów rynku i zjawisk ekonomicznych, które dotyka⁹. Kryzysy finansowe występujące w ostatnich latach zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się ujawniły potrzebę wzmocnienia światowego systemu finansowego¹⁰.

Polska, będąc w Unii Europejskiej, jest powiązana z państwami obszaru euro. Stąd też w nowych uwarunkowaniach makroekonomicznych związanych z planowanym przystąpieniem naszego kraju do obszaru euro, szczególnego znaczenia nabiera umacnianie stabilności rodzimego sektora bankowego¹¹. Jest to niezwykle istotne w czasie globalnego kryzysu finansowego. Należy pamiętać, że kryzys finansowy, a następnie gospodarczy wybuchł głównie na skutek ekspansywnej polityki części banków i rządu (w tym agencji ze wsparciem rządowym) na rynku nieruchomości, a także relatywnie luźnego nadzoru nad rynkami.

Do eksplozji doszło we wrześniu 2008 r. Wówczas to FED pozwolił na upadek banku Lehman Brothers, powodując załamanie zaufania między instytucjami finansowymi. Rezultatem takiej decyzji był paraliż rynku międzybankowego. Potem nastąpiło silne ograniczenie podaży kredytu bankowego¹². Kondycja finansowa wielu firm uległa pogorszeniu.

⁸ G. Paluszak, M. Pietruk, *Sygnaty nadchodzącego kryzysu*, w: *Instytucje i rynki wobec kryzysu finansowego – źródła i konsekwencje kryzysu*, red. A. Matysek-Jędrzych, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 81.

⁹ E. Chojna-Duch, *Rola państwa jako regulatora długu publicznego w obliczu kolejnej fazy kryzysu w gospodarce światowej*, w: *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 37.

¹⁰ M. Wasik, *Nowa architektura finansowa?*, w: *Globalne rynki finansowe w dobie kryzysu*, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 139.

¹¹ M.T. Piwnicka, *Stabilność sektora bankowego w nowych uwarunkowaniach makroekonomicznych związanych z przystąpieniem Polski do strefy euro*, „Roczniki Naukowe”, t. XI, z. 4, Warszawa – Poznań – Olsztyn 2009, s. 251.

¹² K. Kluza, *Dług publiczny a sektor bankowy*, „Bank”, grudzień 2010, s. 12.

4. Pojęcie długu publicznego i metody jego pomiaru

Do podstawowych zjawisk wpływających na gospodarkę danego kraju należy zaliczyć poziom długu publicznego oraz koszty jego obsługi. Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, państwowy dług publiczny to wartość nominalna zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Jednocześnie przez dług Skarbu Państwa rozumie się wartość nominalną zadłużenia Skarbu Państwa¹³.

W literaturze spotyka się wiele definicji długu publicznego. W ogólnym ujęciu dług publiczny jest sumą zaciągniętych w przeszłości oprocentowanych zobowiązań, będących konsekwencją finansowania deficytu, czyli nadwyżki wydatków nad dochodami. Dzięki finansowaniu części wydatków poprzez zaciąganie zobowiązań rząd może w danym okresie wydawać więcej niż wynoszą jego wpływy. Świadczy to o tym, że struktura czasowa dochodów i wydatków nie zawsze musi być dopasowana. Dzięki emisji długu rząd ma większą elastyczność działania. Emisja umożliwia zwiększenie kwoty pozyskiwanych środków bez konieczności zmiany poziomu ponoszonych wydatków, a w okresach wyższych wydatków pozwala na ograniczenie skali dochodów podatkowych lub kreacji pieniądza¹⁴.

Definicja długu publicznego powinna być rozpatrywana na płaszczyźnie podmiotowej i przedmiotowej. W ujęciu podmiotowym są to jednostki, których zadłużenie stanowi dług publiczny, czyli takie, które są zaliczane do sektora finansów publicznych danego kraju. Natomiast w ujęciu przedmiotowym dług publiczny obejmuje zarówno rodzaj zobowiązań stanowiących dług publiczny, jak i sposób ich wyceny. W praktyce kwestie te są przedmiotem regulacji na szczeblu krajowym, co oznacza, że dla celów analiz porównawczych, które obejmują kilku państw, jest wskazane stosowanie ujednoczonych definicji przyjętych w statystyce międzynarodowej¹⁵.

Podstawowe zasady statystyki obowiązujące w Unii Europejskiej są zawarte w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA'95), którego odpowiednikiem w statystyce Międzynarodowego Funduszu Walutowego jest system Statystyki Finansów Rządowych (GFSM 2001).

¹³ Art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

¹⁴ Por. R.J. Barro, V. Grill, *European Macroeconomics*, Macmillan, London 1994, s. 352–353.

¹⁵ B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 29.

Tabela 1. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych według ESA'95, GFSM 2001 i EDP

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych		
według ESA'95	według EDP	według GFSM 2001
1. Metoda wyceny zobowiązań		
wartość rynkowa	wartość nominalna*	wartość rynkowa lub wartość nominalna* (czasami stosowana jest również wycena wg <i>face value</i>)
2. Zobowiązania zaliczane do długu sektora		
1) gotówka i depozyty	1) gotówka i depozyty	1) gotówka i depozyty
2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych	2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych	2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych
3) pożyczki	3) pożyczki	3) pożyczki
4) pozostałe kwoty do zapłaty (w tym kredyty handlowe i zaliczki)	–	4) pozostałe kwoty do zapłaty (w tym kredyty handlowe i zaliczki)
5) akcje i inne udziały kapitałowe**	–	–
6) rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe**	–	6) rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe

* interpretacja wartości nominalnej w obydwu przypadkach nie jest tożsama

** w praktyce w takim ujęciu kategorie te występują rzadko (por. ESA'95 *Manual On Government Deficit And Debt*)

Źródło: B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 32.

Definicja długu publicznego w systemie GFSM 2001 nieznacznie się różni od definicji ESA'95. Zgodnie z nią, dług publiczny stanowią zobowiązania, które wymagają wypłaty odsetek lub świadczenia głównego w określonym momencie w przyszłości. Wszystkie zobowiązania, z wyjątkiem akcji i innych udziałów oraz instrumentów pochodnych, w systemie GFSM 2001 są traktowane jako dług. System GFSM 2001 zaleca przedstawianie długu zarówno według wartości rynkowej, jak i wartości nominalnej, przy czym dopuszcza również prezentację długu w ujęciu według *face value*¹⁶.

W sprawozdawczości Unii Europejskiej kategorie z zakresu kryteriów konwergencji, tam gdzie różnią się one od powszechnie stosowanych zasad ESA'95, są oznaczone symbolem EDP (*Excessive Deficit Procedure*). W tabeli 1 zaprezentowano różnice między rodzajami zobowiązań stanowiących dług w ujęciu ESA'95 a długiem w ujęciu EPD oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych według GFSM 2001.

¹⁶ Ibidem, s. 31–33.

Tabela 2. Podstawowe różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP)

Państwowy dług publiczny	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych
1. Zakres sektora finansów publicznych	
Ustawa o finansach publicznych tworzy zamknięty katalog jednostek (enumeratywne wyliczenie)	Kryteria stosowane w ESA'95 dotyczą przede wszystkim funkcji realizowanych przez dane jednostki i sposobu ich finansowania
Różnice w zakresie sektora w zależności od regulacji*	
Jednostki badawczo-rozwojowe	
są jednostkami sektora finansów publicznych	klasyfikowane są poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (tj. w sektorze przedsiębiorstw)
Krajowy Fundusz Drogowy (fundusz działający w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego)	
nie jest jednostką sektora finansów publicznych	klasyfikowany jest w ramach sektora instytucji rządowych
2. Tytuły dłużne	
Przyjęte depozyty	1) gotówka i depozyty
– papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne (poza papierami udziałowymi)	2) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych
– kredyty i pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona)	3) pożyczki
– zobowiązania wymagalne	

* Zgodnie z decyzją Eurostatu dot. klasyfikacji kapitałowych funduszy emerytalnych (*Eurostat News Releases* No. 30/2004 z 2 marca 2004 r. i No. 11/2004 z 23 września 2004 r.) do marca 2007 r. Polska mogła klasyfikować otwarte fundusze emerytalne (OFE) w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Podmioty te nie były natomiast jednostkami sektora finansów publicznych. W praktyce w zakresie sektorów mogą występować również dodatkowe różnice dotyczące pojedynczych podmiotów (decyzje w zakresie sektoryzacji podejmuje GUS).

Źródło: B. Jajko, Dług publiczny a równowaga fiskalna, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 34.

Podstawowe różnice występujące w praktyce między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) – zob. tab. 2.

5. Kryteria klasyfikacja długu publicznego

Zagadnienia dotyczące długu publicznego mogą być rozpatrywane z punktu widzenia wielu kryteriów. Szczegółowy katalog rodzajów długu publicznego – zob. tab. 3.

Tabela 3. Klasyfikacja długu publicznego

Kryteria klasyfikacji długu publicznego	Rodzaje długu publicznego
Kryterium szczebla władzy, którego dotyczy	– dług publiczny centralny – dług publiczny lokalny
Kryterium zapadalności spłaty	– dług publiczny krótkoterminowy – dług publiczny długoterminowy
Kryterium odnawialności zobowiązań	– dług publiczny odnawialny – dług publiczny nieodnawialny
Kryterium swobody decydowania	– dług publiczny przymusowy – dług publiczny dobrowolny
Kryterium metody naliczania	– metody obliczania uwzględniające inflację (dług publiczny nominalny i realny) – metody uwzględniające salda bilansujące (dług publiczny brutto i netto)
Kryterium zasięgu ujmowania	– dług publiczny globalny – dług publiczny zewnętrzny – dług publiczny wewnętrzny
Kryterium podmiotowe	– dług rządowy – dług samorządowy
Kryterium czasu	– dług krótkoterminowy – dług długoterminowy
Kryterium miejsca emisji	– dług zagraniczny (zewnętrzny) – dług krajowy (pożyczki wewnętrzne)
Kryterium z punktu widzenia zasad ewidencji, a także z punktu widzenia rzeczywistego obciążenia gospodarki i społeczeństwa	– dług publiczny netto – dług publiczny brutto
Kryterium podsektorowe	– dług Skarbu Państwa zaciągnięty przez rząd – dług lokalny zaciągnięty przez samorządy – dług sektora ubezpieczeń społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Elementy finansów i bankowości*, red. S. Flejterski, B. Świecka, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 419; G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 364–365.

Tabela 4. Zasady rachunkowości długu publicznego w zależności od przyjętej metody

Wyszczególnienie	Metoda ESA	Metoda kryterium z Maastricht	Metoda polska
Wartość zobowiązań	rynkowa	nominalna	nominalna
Baza (metoda) rachunkowa	memoriałowa	memoriałowa	kasowa

Źródło: G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 366.

Analizując dane dotyczące długu publicznego, należy zwracać szczególną uwagę na źródło informacji. Biorąc pod uwagę dostępne dane o zadłużeniu Pol-

ski, trzeba wiedzieć o istnieniu trzech metod obliczania jego wielkości¹⁷ (zob. tab. 4). Wyniki obliczeń różnią się zatem w zależności od przyjętej metody obliczeń. Należy pamiętać, że stosowanie różnych metod kalkulacji państwowego długu publicznego powoduje występowanie rozbieżności wartości dla – wydawałoby się – tego samego zjawiska.

6. Dług publiczny obszaru euro według instrumentów finansowych i wierzycieli oraz jego struktura w latach 2007–2010

Dług publiczny w obszarze euro według instrumentów finansowych przedstawiono w tabeli 5. EBC zalicza do instrumentów finansowych gotówkę i depozyty, kredyty, krótkoterminowe papiery wartościowe i długoterminowe papiery wartościowe.

Tabela 5. Dług publiczny w obszarze euro według instrumentów finansowych w latach 2007–2010 (w % PKB)

Rok	Ogółem	Instrumenty finansowe			
		gotówka i depozyty	kredyty	krótkoterminowe papiery wartościowe	długoterminowe papiery wartościowe
	1 = 2 + ... + 5	2	3	4	5
2007	66,3	2,2	11,2	4,2	48,7
2008	70,1	2,3	11,5	6,7	49,6
2009	79,8	2,5	12,6	8,6	56,2
2010	85,3	2,4	15,3	7,7	60,0

Źródło: ECB, Monthly Bulletin, December 2011, s. S57.

Jak można zauważyć, dług publiczny wzrasta o 19% PKB w latach 2007–2010. Najsilniej, bo prawie o 10% PKB, zwiększa się on w 2009 r., w porównaniu z 2008 r. W grupie instrumentów finansowych najsilniej (prawie o połowę) zwiększa się udział krótkoterminowych papierów wartościowych: z 4,2% PKB do 7,7% PKB. Następnie dość silnie wzrasta udział kredytów: z 11,2% PKB do 15,3% PKB i długoterminowych papierów wartościowych: z 48,7% PKB do 60% PKB. Najslabiej zwiększa się udział gotówki i depozytów.

¹⁷ *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 367–365.

W latach 2007–2010 w strukturze instrumentów finansowych największy udział stanowią długoterminowe papiery wartościowe, chociaż ich udział spada o ponad 3% (zob. tab. 6). Natomiast zwiększa się udział krótkoterminowych papierów wartościowych o 2,7% i kredytów o 1%. Obniża się również udział gotówki i depozytów o 0,5%.

Tabela 6. Struktura długu publicznego w obszarze euro według instrumentów finansowych w latach 2007–2010 (w %)

Rok	Ogółem	Instrumenty finansowe			
		gotówka i depozyty	kredyty	krótkoterminowe papiery wartościowe	długoterminowe papiery wartościowe
	1 = 2 + ... + 5	2	3	4	5
2007	100	3,3	16,9	6,3	73,5
2008	100	3,3	16,4	9,6	70,8
2009	100	3,1	15,8	10,8	70,4
2010	100	2,8	17,9	9,0	70,3

Źródło: ECB, Monthly Bulletin, December 2011, s. S57.

Zachodzące zmiany w strukturze nie wpłynęły na udział instrumentów finansowych. Nadal najwyższy udział zachowują kolejno: długoterminowe papiery wartościowe, kredyty, krótkoterminowe papiery wartościowe oraz gotówka i depozyty.

Dług publiczny w obszarze euro według wierzycieli dzieli się na dwie podstawowe grupy: wierzycieli krajowych i wierzycieli zagranicznych (zob. tab. 7). W grupie wierzycieli krajowych wyróżnia się monetarne instytucje finansowe, inne korporacje finansowe i inne sektory.

W latach 2007–2010 zwiększa się silniej dług publiczny posiadany przez wierzycieli zagranicznych: z 33,6% PKB do 44,8% PKB niż przez wierzycieli zagranicznych: z 32,7% PKB do 40,5% PKB. W grupie wierzycieli krajowych największy dług publiczny posiadają odpowiednio: monetarne instytucje finansowe, inne korporacje finansowe i inne sektory. Warto odnotować, że najważniejszymi wierzycielami rządu pozostają monetarne instytucje finansowe, posiadając ponad jedną piątą dłużnych papierów rządu. Inne korporacje finansowe mają ich prawie jedną dziesiątą. Wynika z tego, że jedną trzecią długu publicznego posiada krajowy sektor finansowy. Z kolei ponad 7% dłużnych papierów wartościowych rządu utrzymuje krajowy sektor niefinansowy.

Analizując strukturę długu publicznego obszaru euro, należy podkreślić, że podwyższa się udział wierzycieli zagranicznych (z 50,7 do 52,5%), a zarazem obniża się udział wierzycieli krajowych (z 49,3 do 47,5%) (zob. tab. 8). Na spadek udziału wierzycieli krajowych wpływa najbardziej obniżenie udziału wierzycie-

Tabela 7. Dług publiczny w obszarze euro według wierzycieli w latach 2007–2010 (w % PKB)

Rok	Ogółem	Wierzyciele krajowi				Wierzyciele zagraniczni
		razem	monetarne instytucje finansowe	inne korporacje finansowe	inne sektory	
		1 = 2 + 6	2 = 3 + 4 + 5	3	4	
2007	66,3	32,7	17,1	8,5	7,1	33,6
2008	70,1	33,1	17,8	7,8	7,6	36,9
2009	79,8	37,3	20,6	8,9	7,8	42,5
2010	85,3	40,5	23,4	9,6	7,5	44,8

Źródło: ECB, Monthly Bulletin, December 2011, s. S57.

Tabela 8. Struktura długu publicznego w obszarze euro według wierzycieli w latach 2007–2010 (w %)

Rok	Ogółem	Wierzyciele krajowi				Wierzyciele zagraniczni
		razem	monetarne instytucje finansowe	inne korporacje finansowe	inne sektory	
		1 = 2 + 6	2 = 3 + 4 + 5	3	4	
2007	100,0	49,3	25,8	12,8	10,7	50,7
2008	100,0	47,3	25,4	11,1	10,8	52,6
2009	100,0	46,7	25,8	11,2	9,8	53,3
2010	100,0	47,5	27,4	11,3	8,8	52,5

Źródło: ECB, Monthly Bulletin, December 2011, s. S57.

li sektora niefinansowego (z 10,7 do 8,8%) i innych korporacji niefinansowych (z 12,8 do 11,3%), pomimo wzrostu udziału monetarnych instytucji finansowych (z 25,8 do 27,4%).

7. Podsumowanie

Kryzys finansowy wpłynął na strukturę długu publicznego w obszarze euro. W czasie kryzysu finansowego zmniejsza się udział długoterminowych papierów wartościowych oraz gotówki i depozytów. Natomiast zwiększa się udział krótkoterminowych papierów wartościowych i kredytów. Kryzys finansowy zmienia preferencję inwestowania w dłużne papiery wartościowe. Wierzyciele raczej nie preferują długoterminowych papierów wartościowych rządu, a wolą posiadać krótkoterminowe rządowe papiery wartościowe. W okresie kryzysu finansowego skraca się termin inwestowania wierzycieli w papiery wartościowe rządu,

ale w tym czasie nie zmienia się pozycja instrumentów finansowych, w których utrzymuje się dług publiczny.

W czasie kryzysu finansowego wzrasta udział wierzycieli zagranicznych w porównaniu z wierzycielami krajowymi. W grupie wierzycieli krajowych zwiększa się udział monetarnych instytucji finansowych, a obniża się udział sektora finansowego, jako wierzyciela rządu, który pozostaje prawie na tym samym poziomie, ale słabnie udział sektora niefinansowego, jako wierzyciela rządu. Warto dodać, że w sektorze finansowym zwiększa się udział monetarnych instytucji finansowych, a obniża się udział innych korporacji finansowych.

Literatura

- Akerlof G., Shiller R.J., *Zwierzęce instynkty*, Studio EMKA, Warszawa 2010.
- Barro R.J. Grill V., *European Macroeconomics*, Macmillan, London 1994.
- Begg D., Fisher St., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
- ECB, Monthly Bulletin, December 2011.
- Elementy finansów i bankowości*, red. S. Flejterski, B. Świecka, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Froyen R.T., *Macroeconomics. Theories and Policies*, Macmillan Publishing Company, New York 1986.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Globalne rynki finansowe w dobie kryzysu*, red. J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, J. Misala, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Gołębiowski G., *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kluza K., *Dług publiczny a sektor bankowy*, „Bank”, grudzień 2010.
- Mason P., *Finansowy kataklizm. Koniec wieku chciwości*, Wyd. UJ, Kraków 2010.
- Paluszak G., Pietruk M., *Sygnaly nadchodzącego kryzysu*, w: *Instytucje i rynki wobec kryzysu finansowego – źródła i konsekwencje kryzysu*, red. A. Matysek-Jędrych, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Piwnicka M.T., *Stabilność sektora bankowego w nowych uwarunkowaniach makroekonomicznych związanych z przystąpieniem Polski do strefy euro*, „Roczniki Naukowe”, t. XI, z. 4, Warszawa – Poznań – Olsztyn 2009.
- Sachs J.D., Larrain F.B., *Macroeconomics in the Global Economy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey 1993.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia 1*, WN PWN, Warszawa 2000.
- System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, WN Scholar, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Aneta Kargol-Wasiluk

Uniwersytet w Białymstoku

Efektywność instytucjonalna zarządzania długiem publicznym w Polsce – próba oceny

Streszczenie. Zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu dla finansów publicznych wydaje się optymalna organizacja instytucji zarządzania długiem publicznym w danym kraju. Rosnący poziom długu publicznego jest bowiem systematycznym hamulcem rozwoju gospodarczego, a po przekroczeniu pewnych krytycznych wielkości (np. długu publicznego w relacji do PKB) grozi kryzysem fiskalnym i załamaniem gospodarki.

W bieżącej dyskusji nad sprawnością zarządzania w sektorze publicznym wiele miejsca poświęca się jakości rządzenia (good governance/public governance), w tym próbuje się mierzyć efektywność instytucjonalną, stąd w artykule próba oceny modelu zarządzania długiem publicznym w Polsce (ocena realizacji celów budżetowych w krótkim i długim okresie w relacji do celów zarządzania długiem publicznym, skuteczność reagowania na zmiany warunków rynkowych), w aspekcie instytucjonalnych możliwości poprawy dyscypliny fiskalnej.

Celem artykułu jest analiza efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Do analizy podjętego problemu przyjęto metodę hipotetyczno-dedukcyjną.

Słowa kluczowe: dług publiczny, zarządzanie, efektywność instytucjonalna, governance

1. Wprowadzenie

Na początku drugiej dekady XXI w. jednym z najbardziej palących problemów w sferze finansów publicznych w Polsce oraz w pozostałych krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE) jest poziom zadłużenia sektora publicznego. Światowy kryzys finansowy z 2008 r. ujawnił nieodpowiedź strukturalne

w zakresie finansów publicznych niemalże w każdej gospodarce europejskiej. Problemem podjętym w artykule jest wysoki i stale rosnący poziom długu publicznego, co między innymi wynika z faktu stosunkowo nieskutecznych mechanizmów zarządzania w sektorze publicznym. Celem artykułu jest próba analizy efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w UE. Być może odpowiedzi na nurtujące zarządzających gospodarką finansową państwa problemy należy szukać w mechanizmach koordynacyjnych, a mianowicie: w koncepcji *public governance* (w tym *fiscal governance*), jak wskazują najnowsze publikacje z przedmiotowego zakresu¹. Przedstawione opracowanie nie wyczerpuje w pełni przedmiotu analizowanego zagadnienia, a jest raczej próbą wywołania dyskusji nad efektywnością instytucjonalną zarządzania długiem publicznym oraz zaproponowania nowych kierunków badań w dobie niesłabnącego kryzysu gospodarczego o charakterze finansowym w skali światowej.

2. Istota zarządzania długiem publicznym i jego cele

Zarządzanie długiem publicznym jest zagadnieniem, które coraz częściej staje się przedmiotem analizy w obszarze finansów publicznych. Można rozpatrywać je w różnych ujęciach i płaszczyznach, obejmuje bowiem różnorodne działania: zaciąganie długu publicznego, jego spłata, refinansowanie, konwersja, wypłata odsetek itp.² W literaturze badania przedmiotowego zagadnienia są prowadzone na dwóch płaszczyznach – makroekonomiczne ujęcie zarządzania długiem publicznym odnosi się do realizacji celów strategii zarządzania długiem publicznym i skutków, jakie wywołuje, natomiast z mikroekonomicznego punktu widzenia bierze się pod uwagę podstawy instytucjonalne i operacyjne³. Autorka opracowania wyraża jednak pogląd, że analiza instytucjonalna zarządzania długiem publicznym należy do sfery *arts of economics*⁴ ze względu na implikacje w zakresie możliwości łączenia zagadnień mikro- i makroekonomicznych „pod płaszczyzną” polityki zarządzania długiem publicznym.

Zgodnie z wytycznymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, zarządzanie długiem publicznym jest definiowane jako proces

¹ Por. M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, *Fiscal Governance. Evidence from Europe*, Cambridge University Press, 2009.

² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 401.

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 21–22.

⁴ Sztuka ekonomii.

ustalania i realizowania strategii zarządzania długiem budżetu państwa, w celu zgromadzenia niezbędnych środków na jego sfinansowanie, oraz osiągania celów związanych z kosztami obsługi i ryzykiem, a także rozwojem i utrzymaniem efektywnego rynku państwowych papierów wartościowych⁵.

W makroekonomicznym ujęciu rząd danego państwa powinien zapewnić zrównoważony poziom i tempo wzrostu długu publicznego, osiągając cele związane z kosztami obsługi i ryzykiem. Podmiot zarządzający długiem publicznym powinien zapewnić, że władze fiskalne są świadome wpływu potrzeb pożyczkowych rządu i poziomu długu publicznego na koszty zadłużania się. Do przykładowych wskaźników informujących o stanie zadłużenia należą: wskaźnik obsługi zadłużenia, stosunek długu publicznego do PKB oraz długu publicznego do dochodów budżetowych. Słabo ustrukturyzowany dług pod względem dojrzałości, waluty i kompozycji stopy procentowej oraz duże i niespłacone zobowiązania finansowe są i były w historii ważnymi czynnikami wywołującymi kryzysy gospodarcze w wielu krajach. Dług publiczny często wpływa na bilans handlowy i może stwarzać ryzyko w zakresie stabilności finansowej kraju, ponieważ portfolio długu publicznego często zawiera skomplikowane i ryzykowne struktury finansowe. Kryzysy związane z długiem publicznym ujawniły rolę zarządzania długiem publicznym oraz potrzebę istnienia mocnego i efektywnego rynku kapitałowego. Mimo że polityka zarządzania długiem publicznym może nie być jedyną czy główną przyczyną kryzysu, struktura dojrzałości, stopa procentowa i kompozycja waluty w ramach portfolio długu publicznego często przyczyniały się do poważnych kryzysów. Ryzykowna struktura długu jest często konsekwencją nieodpowiedniej polityki gospodarczej – fiskalnej, monetarnej, walutowej. Jednakże istnieją ograniczenia odnośnie do efektów, które można osiągnąć za pośrednictwem zarządzania długiem publicznym, nie jest ono bowiem panaceum ani substytutem fiskalnego i monetarnego zarządzania. Jeśli podstawy polityki makroekonomicznej są słabe, „mocne” zarządzanie długiem publicznym nie zapobiegnie żadnemu kryzysowi. Skuteczna polityka zarządzania długiem publicznym redukuje ryzyko finansowe poprzez odgrywanie roli katalizatora rozwoju rynku finansowego⁶.

W odniesieniu do Polski zarządzanie długiem publicznym odbywa się na dwóch poziomach: a) w szerszym znaczeniu stanowi element polityki fiskalnej i obejmuje decyzje, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciągnięcie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu publicznego, b) w węższym znaczeniu oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa

⁵ *Guidelines for Public Debt Management: Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*. Amended on December 9, 2003, s. 2–4, www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/120903.pdf (30.11.2011).

⁶ *Ibidem*.

oraz kształtowanie struktury długu, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji⁷.

Głównym celem zarządzania długiem publicznym jest zapewnienie w średnim i długim okresie niskich kosztów zaspokajania potrzeb finansowych państwa i kosztów obsługi zadłużenia⁸. Nie należy jednak traktować tego celu jako wyłącznego. Można bowiem wyróżnić cele główne (np. wskazany powyżej) oraz cele dodatkowe. Za cele dodatkowe przyjmuje się zapewnić władzom publicznym stałego dostępu do rynków finansowych, efektywne zarządzanie kolejnymi emisjami papierów wartościowych, minimalizację kosztów pozyskania i obsługi długu publicznego, koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów Skarbu Państwa z wymagalnością zobowiązań Skarbu Państwa, zachęcanie do oszczędzania, zapewnienie sprawnego funkcjonowania wtórnego rynku skarbowych papierów wartościowych⁹.

K. Marchewka-Bartkowiak systematyzuje cele zarządzania długiem publicznym w następujący sposób: cele budżetowe, cele rynkowe, cele monetarne, cele makroekonomiczne, co znajduje szerokie odzwierciedlenie w pozycjach jej autorstwa.

3. Polityka zarządzania długiem publicznym w Polsce

Politykę zarządzania długiem publicznym należy rozumieć jako ustalenie i realizację strategii zarządzania długiem publicznym przez określoną instytucję specjalnie do tego celu powołaną (wyodrębnioną lub w ramach istniejących struktur rządowych, instytucji finansowych, służb finansowych itp.). Tę sferę instytucjonalną (efektywność jej funkcjonowania) autorka czyni przedmiotem analizy niniejszego opracowania.

W Polsce zagadnienie zarządzania długiem publicznym po raz pierwszy zostało uregulowane w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁰. W art. 38 ust. 1 przedmiotowej ustawy wprowadzono zapis, że strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz państwowym długiem publicznym ustala Minister Finansów. W ramach strategii założono, że analizie poddaje się:

⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011, s. 4.

⁸ Por. *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*, International Monetary Fund, the World Bank 21 November 2002, s. 19–22.

⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 402.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

1) stabilność makroekonomiczną gospodarki i jej zdolność do rozwoju, 2) bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, 3) koszty obsługi długu Skarbu Państwa, 4) kształtowanie struktury zadłużenia, 5) wpływ prowadzonych operacji dłużnych na krajowy rynek finansowy. Zgodnie z art. 38 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy ustalono, że ww. dokument jest przygotowywany na trzy lata i jest przedkładany Radzie Ministrów do zatwierdzenia, a po jego zaaprobowaniu przedstawia się go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

W kolejnej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zastępującej ustawę z 1998 r., przedmiotowe zagadnienie zostało uregulowane w art. 70 ust. 1: „Minister Finansów opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności: 1) uwarunkowania zarządzania długiem, związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki, 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego, 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, 5) kształtowanie struktury zadłużenia.”¹¹ Zmiany w zakresie brzmienia przepisu regulującego zarządzanie długiem publicznym w Polsce były niewielkie i dotyczyły przede wszystkim prognoz poziomu zadłużenia i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. w art. 75 ust. 1 wskazano, że:¹² Minister Finansów opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności: 1) uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki, 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego, 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, 5) kształtowanie struktury zadłużenia, 6) prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Przepis aktualnie obowiązujący jest częściowo zmienionym odpowiednikiem poprzednio obowiązującego art. 70 ustawy z 2005 r. Wydłużono bowiem okres, na jaki jest sporządzana strategia zarządzania długiem publicznym (z trzech do czterech lat), wiążąc ją z *Wieloletnim planem finansowym państwa*, który również sporządza się na okres czteroletni oraz dodano dodatkowy element strategii – prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji¹³. Nie zmieniły się uregulowania dotyczące procedury przedstawiania i zatwierdzania strategii.

¹¹ Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹³ L. Lipiec-Warzecha, op. cit., s. 400.

Wejście Polski do Unii Europejskiej znacząco zmieniło warunki, w jakich odbywa się zarządzanie długiem publicznym. W 2003 r. w *Strategii zarządzania na lata 2004–2006* zakładano, że:

- integracja Polski z UE zmieni warunki emisji długu na krajowym i międzynarodowym rynku kapitałowym oraz
- wpłynie na tendencje w zakresie kształtowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

Ponadto sformułowano następujące jej cele:

1. Utrzymanie długu publicznego na bezpiecznym poziomie.
2. Minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu: a) ryzyka refinansowania w walucie krajowej i w walucie obcej, b) ryzyka kursowego, c) ryzyka stopy procentowej, d) ryzyka płynności budżetu państwa, e) ryzyka kredytowego i operacyjnego, f) rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

W *Strategii na lata 2012–2015* (w osiem lat później) jej celem pozostaje minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do wyżej wymienionych (w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej) rodzajów ryzyka oraz rozłożenia kosztów obsługi długu w czasie¹⁵.

Chodzi zatem o optymalny dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji oraz zwiększanie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych. Zmieniło się bowiem podejście do elastyczności i dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych. W *Strategii* wskazano, że w sytuacji niepewności na rynkach finansowych pożądane jest wykorzystanie instrumentów adekwatnych do sytuacji rynkowej. Warto podkreślić, że zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych od dnia 1 stycznia 2011 r. obowiązują zasady zrównoważonego budżetu bieżącego JST, a od 2014 r. zacznie obowiązywać system indywidualnych limitów dotyczących zaciągania długu, uzależniających możliwą wysokość zadłużenia poszczególnych jednostek od zdolności do jego spłaty¹⁶.

Zmiany strategii zarządzania długiem publicznym w Polsce są implikowane sytuacją na rynku europejskim i światowym, zwłaszcza w odniesieniu do pogarszających się wyników sektora finansów publicznych, jednocześnie są oparte na zmianach ustawodawstwa.

¹⁴ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–2006*, MF, Warszawa 2003, s. 22.

¹⁵ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011 r., s. 32 i n.

¹⁶ *Ibidem*.

Z wyjątkiem 2007 r. można zaobserwować stały wzrost wskaźnika zadłużenia w relacji do PKB. Co prawda w zakresie długu publicznego Polska spełnia kryterium konwergencji (dług publiczny nie przekracza 60% PKB), jednakże w odniesieniu do procedur ostrożnościowych i sanacyjnych z ustawy o finansach publicznych z 2009 r. został już przekroczony pierwszy próg ostrożnościowy (dług publiczny przekracza 50% PKB), a zgodnie z danymi Eurostatu w 2011 r. został przekroczony próg 55% PKB. Kształtowanie się długu publicznego w Polsce w latach 2001–VI 2011 – zob. tab. 1.

Tabela. 1. Dług publiczny Polsce
w latach 2001–VI 2011

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	VI 2011
Państwowy dług publiczny											
w mld zł	302,1	352,4	408,3	431,4	466,6	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9	786,0
w relacji do PKB (%)	38,8	43,6	48,4	46,7	47,5	47,8	44,8	46,9	49,9	52,8	–
Dług publiczny (wg metodologii UE)											
w mld zł	292,8	340,9	396,7	422,4	463,0	506,0	529,3	600,8	684,2	776,8	819,9
w relacji do PKB (%)	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	–

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 56.

Stale rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych jest faktem, należy jednak przypomnieć, że nie można wiązać go jedynie z kryzysem światowym, trwającym od 2008 r., ale także należy wziąć pod uwagę różne koncepcje finansów publicznych, które mogą być wdrażane. Rewolucja keynesowska po II wojnie światowej wydaje się zbierać żniwo w obecnych czasach, gdyż od dziesięcioleci pokutuje przekonanie, że rząd może zadłużać się w nieskończoność, a ortodoksyjne teorie finansów publicznych (budżet bezwzględnie i stale zrównoważony) często są uznawane za błędne i niemające nic wspólnego z troską o obywatela, solidaryzmem społecznym i sprawiedliwym społeczeństwem. Należy zapomnieć o możliwości dalszego zadłużania się państwa, a reformy powinny być ukierunkowane na zrównoważenie wskaźnika fiskalizmu i wskaźnika redystrybucji. Ponadto pamiętać o budowaniu efektywnej struktury instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym oraz całym sektorem finansów publicznych.

4. Instytucjonalne ujęcie zarządzania długiem publicznym – modele

Niewątpliwie zarządzanie długiem publicznym należy uznać za istotny element polityki społeczno-gospodarczej danego kraju¹⁷. W państwach należących do Unii Europejskiej wyróżnia się trzy modele zarządzania długiem publicznym¹⁸:

- model bankowy – w banku centralnym,
- model rządowy – w ministerstwie (najczęściej finansów lub skarbu),
- model agencyjny – w wyspecjalizowanej instytucji (agencji), której podstawowym zadaniem jest zarządzanie długiem.

Model bankowy oznacza przekazanie zarządzania długiem publicznym bankowi centralnemu, jako podmiotowi najlepiej przygotowanemu do funkcjonowania na rynku finansowym¹⁹ i jest poddawany najsilniejszej krytyce ze względu na potencjalną sprzeczność pomiędzy polityką pieniężną i zarządzaniem długiem publicznym²⁰.

Model rządowy potencjalnie może się sprawdzić w warunkach charakterystycznych dla gospodarek podlegających procesowi transformacji ustrojowej, w których stopień rozwoju krajowego rynku finansowego jest stosunkowo niski. Wiąże się to również z dużymi możliwościami oddziaływania rządu na tworzenie odpowiedniej infrastruktury prawnej oraz instytucjonalnej, koniecznej do funkcjonowania efektywnego rynku finansowego²¹. Do wad takiego rozwiązania zalicza się: a) niebezpieczeństwo przedkładania krótkoterminowych celów budżetowych nad długoterminowe cele zarządzania długiem publicznym, b) brak wystarczającej elastyczności w związku z wysokim stopniem biurokratyzacji struktur administracji rządowej, c) brak odpowiednich specjalistów ze względu na mało konkurencyjne warunki zatrudnienia.

Model agencyjny jest modelem nieznanym przeważającym w państwach UE. Oznacza przekazanie zarządzania długiem publicznym profesjonalnym (wyspecjalizowanym) instytucjom, chociaż charakter agencji może mieć także wydzielona część ministerstwa. Najważniejszą jego cechą jest autonomia w zakresie

¹⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005-07*, MF, Warszawa 2004, s. 36.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 403.

²⁰ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005-2007...*, s. 36.

²¹ *Ibidem*.

Tabela 2. Modele zarządzania długiem publicznym (ZDP) w państwach Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Państwo	Model
Strefa euro	Austria	agencyjny
	Belgia	agencyjny
	Finlandia	agencyjny
	Francja	agencyjny
	Holandia	agencyjny
	Grecja	agencyjny
	Irlandia	agencyjny
	Niemcy	agencyjny
	Portugalia	agencyjny
	Słowacja	agencyjny
	Cypr	rządowy
	Estonia	rządowy
	Hiszpania	rządowy
	Luksemburg	rządowy
	Słowenia	rządowy
Malta	rządowy	
Włochy	rządowy	
Pozostałe państwa UE	Łotwa	agencyjny
	Szwecja	agencyjny
	Węgry	agencyjny
	Wielka Brytania	agencyjny
	Dania	bankowy
	Bułgaria	rządowy
	Czechy	rządowy
	Litwa	rządowy
	Polska	rządowy
	Rumunia	rządowy

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

wyboru sposobu realizacji zleconych zadań. Do zalet takiego rozwiązania zalicza się²²:

- możliwość optymalizacji rozwiązań,
- zapewnienie większej przejrzystości działania zarządzających,
- konieczność wypracowania klarownych oraz jednoznacznych procedur postępowania,
- możliwość zatrudniania profesjonalnej kadry.

²² *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

Tabela 3. Dług sektora finansów publicznych w relacji do PKB w UE (%)
a model zarządzania długiem publicznym

Kraj	2008	2009	2010	Δ 2008–2010	Model ZDP
Unia Europejska (27)	62,3	74,4	80,0	17,7	mieszany
Unia Europejska (17)	69,9	79,3	85,1	15,2	mieszany
Unia Europejska (16)	70,0	79,4	85,3	15,3	mieszany
Belgia	89,6	96,2	96,8	7,2	agencyjny
Bułgaria	13,7	14,6	16,2	2,5	rządowy
Czechy	30,0	35,3	38,5	8,5	rządowy
Dania	34,5	41,8	43,6	9,1	bankowy
Niemcy	66,3	73,5	83,2	16,9	agencyjny
Estonia	4,6	7,2	6,6	2,0	rządowy
Irlandia	44,4	65,6	96,2	51,8	agencyjny
Grecja	110,7	127,1	142,8	32,1	agencyjny
Hiszpania	39,8	53,3	60,1	20,3	rządowy
Francja	67,7	78,3	81,7	14	agencyjny
Włochy	106,3	116,1	119,0	12,7	rządowy
Cypr	48,3	58,0	60,8	12,5	rządowy
Łotwa	19,7	36,7	44,7	25	agencyjny
Litwa	15,6	29,5	38,2	22,6	rządowy
Luksemburg	13,6	14,6	18,4	4,8	rządowy
Węgry	72,3	78,4	80,2	7,9	agencyjny
Malta	61,5	67,6	68,0	6,5	rządowy
Holandia	58,2	60,8	62,7	4,5	agencyjny
Austria	63,8	69,6	72,3	8,5	agencyjny
Polska	47,1	50,9	55,0	7,9	rządowy
Portugalia	71,6	83,0	93,0	21,4	agencyjny
Rumunia	13,4	23,6	30,8	17,4	rządowy
Słowenia	21,9	35,2	38,0	16,1	rządowy
Słowacja	27,8	35,4	41,0	13,2	agencyjny
Finlandia	34,1	43,8	48,4	14,3	agencyjny
Szwecja	38,8	42,8	39,8	1,0	agencyjny
Wielka Brytania	54,4	69,6	80,0	25,6	agencyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (30.11.2011); *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

Według stanu na koniec 2011 r. na 27 państw UE w 14 stosowany jest model agencyjny (odpowiednio w 10 z 17 państw strefy euro)²³.

W efekcie realizacji coraz wyższych deficytów budżetowych większość państw strefy euro nie spełnia kryterium długu publicznego (w 2010 r. było to

²³ Ibidem.

17 państw), a dynamika jego wzrostu jest bardzo wysoka. W literaturze podkreśla się wyższość modelu agencyjnego nad pozostałymi modelami zarządzania długiem publicznym. Gdyby jednak prześledzić wysokość długu publicznego w UE w latach 2008–2010, okazuje się, że w krajach o najniższym albo stosunkowo niskim poziomie długu publicznego przeważa rozwiązanie stosowane w Polsce – model ministerialny (rządowy). Oczywiście trudno zweryfikować pozytywnie hipotezę o wyższej skuteczności modelu rządowego nad agencyjnym w okresie kryzysu gospodarczego, może to bowiem również świadczyć o realizacji przez rząd działań dyskrecjonalnych w celu ukrywania faktycznego zadłużenia. Na zakończenie warto jednakże rozpatrzyć argumenty na rzecz stosowania koncepcji *public governance* w obszarze finansów publicznych.

5. Public governance jako metoda podnoszenia efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym

Zgodnie z definicją Banku Światowego, *governance* oznacza wykorzystywanie politycznej władzy i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa, w powiązaniu z zarządzaniem jego zasobami na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju²⁴. Ta szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w ustanawianiu środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze oraz określaniu sposobu podziału korzyści oraz naturę relacji między rządzącymi i rządzonymi. W opracowaniu OECD z 1993 r. podkreśla się trzy aspekty (znaczenia) *governance*²⁵, są to:

- forma politycznego reżimu,
- proces, za pośrednictwem którego sprawuje się władzę w zakresie zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami,
- zdolność rządu do formułowania i wdrażania polityki oraz realizowania funkcji rządu.

Stąd *governance*, a raczej *public governance*, jak zauważa J. Supernat: „to nie struktury rządowe, ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”²⁶.

²⁴ *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, DAC, Paris 1993, s. 7.

²⁵ Ibidem.

²⁶ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, UW, s. 1, www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf (30.10.2011).

Na podstawie dotychczasowej analizy można stwierdzić, że *public governance* stanowi teoretyczny paradygmat instytucjonalny koordynacji działań zbiorowych (funkcjonowania państwa i sfery publicznej)²⁷. W obszarze gospodarki finansami publicznymi kluczowe wydaje się pytanie o szansę ich równoważenia w długim okresie, co nie jest możliwe bez skutecznej koordynacji (a więc formułowania i wdrażania polityki rządu). Należy zauważyć, że od lat 70. XX w. relacja długu publicznego do PKB w krajach UE stale wzrasta. W ostatnich latach, w związku ze światowym kryzysem gospodarczym, nastąpił dalszy drenaż finansów publicznych, co rodzi istotną potrzebę fiskalnej konsolidacji (reguły fiskalne, instytucje fiskalne, *fiscal governance*, zarządzanie długiem publicznym)²⁸.

Narodowe *fiscal governance* mogą być definiowane jako te reguły, regulacje i procedury, które wpływają na to, w jaki sposób polityka budżetowa jest planowana, zatwierdzana, prowadzona i monitorowana. *Fiscal governance* realizuje zatem następujące cele:

- osiągnięcie rozsądnych wskaźników budżetowych, szczególnie przez uprzedzenie deficytu, tj. stawianie czoła wysokim deficytom i współczynnikom zadłużenia (deficyt i dług publiczny w relacji do PKB),
- redukcję cykliczności polityki fiskalnej (zapewnienie jej stabilności),
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych,
- skuteczne zarządzanie długiem publicznym.

Osiągnięcie tych celów może nastąpić przez ograniczenie uznaniowego zachowania decydentów i propagowanie bardziej długoterminowo ukierunkowanego planowania budżetowego. *Fiscal governance* może również wspierać efektywne wykorzystanie środków publicznych poprzez monitoring programów wydatków publicznych i powiązanie ich ze źródłami alokacji²⁹. Ponadto zarządzanie długiem publicznym musi posiadać solidne podstawy instytucjonalne, co w Polsce wydaje się spełnione jako kryterium wyjściowe, natomiast w zakresie osiągania celów długookresowych należy wdrożyć odpowiednie reguły fiskalne i wyeksponować ciągłość zarządzania długiem publicznym jako zadanie priorytetowe na najbliższe lata walki z kryzysem finansowym. Wdrażanie koncepcji *public governance*, a w jej ramach *fiscal governance*, niewątpliwie podnosi efektywność instytucjonalną zarządzania długiem publicznym.

²⁷ Por. Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami politycznymi i narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.

²⁸ <http://ec.europa.eu> (30.10.2011).

²⁹ *Ibidem*.

6. Podsumowanie

Poziom zadłużenia państwa w gospodarkach Unii Europejskiej jest bardzo wysoki i stale rośnie, co jest zagrożeniem dla stabilności strefy euro, a nawet grozi jej upadkiem. W ramach UE obowiązują zróżnicowane modele zarządzania długiem publicznym – agencyjny, rządowy i bankowy, z nieznaczną przewagą stosowania tego pierwszego. W literaturze przedmiotu przytacza się argumenty na rzecz wykorzystywania modelu agencyjnego, jako najbardziej efektywnego, jednak analiza rozwiązań stosowanych w odniesieniu do poziomu długu publicznego w latach 2008-2010 UE wskazuje, że w większości krajów o niższym poziomie długu publicznego stosuje się model rządowy, w tym w Polsce, która jest uznawana za kraj stosunkowo dobrze radzący sobie z kryzysem finansowym. Wskaźniki zadłużenia nie są jednak zbyt optymistyczne również dla Polski, zatem należy zmierzać w kierunku szerszego rozpoznania i wdrażania reguł *fiscal governance* w ramach koncepcji *public governance*.

Literatura

- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (30.11.2011).
- Guidelines for Public Debt Management: Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*. Amended on December 9, 2003, <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/120903.pdf> (30.11.2011).
- Hallerberg M., Strauch R., Hagen J. von, *Fiscal Governance. Evidence from Europe*, Cambridge University Press, 2009.
- Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*, International Monetary Fund, The World Bank, 21 November 2002.
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami politycznymi i narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2008.
- Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, DAC, Paris 1993.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–2006*, MF, Warszawa 2003.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005–2007*, MF, Warszawa 2004.

Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, UW, Wrocław, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf (30.10.2011).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych z dnia, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle kryzysu finansów publicznych*

***Streszczenie.** W artykule podjęto próbę oceny rozwiązań systemowych proponowanych przez Ministerstwo Finansów, ponieważ wraz z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych wprowadzono nowe zasady limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Mają one obowiązywać z początkiem 2014 r. Jednakże sytuacja zewnętrzna, kryzys finansów publicznych, który dotknął strefę euro, a także rekomendacje Komisji Ecofin spowodowały konieczność przygotowania nowych rozwiązań, które przyczynią się do ograniczenia długu publicznego Polski. Ocena proponowanych zmian w ustawie o finansach publicznych i jej wpływu prowadzi do wniosku, że może to być jedna z przyczyn ograniczania tempa rozwoju niektórych jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych, które plany rozwoju odkładały w czasie. Jak pokazują ostatnie zdarzenia, rośnie determinacja Ministerstwa Finansów w poszukiwaniu metod ograniczania długu publicznego. Jednym ze sposobów, jaki zaproponowano dotyczy limitów zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego.*

***Słowa kluczowe:** dług publiczny, deficyt, jednostki samorządu terytorialnego, finanse publiczne*

1. Wprowadzenie

Nowe uwarunkowania otoczenia oraz trudności finansowe krajów członkowskich Unii Europejskiej przyspieszyły działania ograniczające zakres długu pub-

* Praca dofinansowana z ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139

licznego w Polsce. Działania rządu są skierowane na ograniczanie zadłużenia nie tylko po stronie rządowej, ale także samorządowej. Wynika to także z faktu stosunkowo dynamicznego przyrostu zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Posiadane kompetencje jednostek samorządu do wykorzystywania instrumentów pożyczkowych i finansowanie większych wydatków niż kwota zgromadzonych dochodów budżetowych w danym roku budżetowym przyczyniły się do znaczącego wzrostu wydatków, szczególnie inwestycyjnych. Podejmowanie decyzji o długofalowych skutkach dla jednostki samorządu terytorialnego to także odpowiedzialność za rozważne wykorzystywanie instrumentów finansowych, szczególnie w warunkach niepewnego otoczenia gospodarczego i prawnego. Dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie odnosiły się tylko do ogólnych kwot dochodów budżetowych, nie wnikając w szczególny sposób w strukturę tych dochodów. Zupełnie nowym czynnikiem, który znacząco wpływa na procesy zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego to perturbacje w otoczeniu ekonomicznym, a przede wszystkim głębokie kryzysy. Ostatnie propozycje Ministerstwa Finansów mogą być znaczącym utrudnieniem w realizacji długofalowych zadań związanych z planowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Jest to jednocześnie korekta przyjętych rozwiązań wraz z nową ustawą o finansach publicznych z 2009 r. Dlatego też próba oceny proponowanych rozwiązań jest głównym celem niniejszego artykułu.

2. Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych rozwiązań systemowych

Możliwość wykorzystania instrumentów pożyczkowych w celu przyspieszenia rozwoju, zwiększania poziomu jakości konsumpcji usług publicznych i ich zakresu jest raczej sprawą niebudzącą wątpliwości. Jednakże dużo ważniejszą kwestią jest granica, do jakiej takie działania powinny być dopuszczalne i to nie tylko z punktu widzenia przepisów prawa i Konstytucji RP, ale także z punktu widzenia odpowiedzialności przyszłych pokoleń za działania podejmowane obecnie. W jakim kierunku należy zmierzać, ustalając prawne granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, aby uwzględnić nie tylko potrzeby jednostek samorządu terytorialnego, ale także ograniczenia dotyczące całego sektora finansów publicznych? Próba odpowiedzi na to pytanie jest jednym z głównych celów niniejszego artykułu. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwiązania w zakresie limitowania zadłużenia także muszą uwzględniać wahania dotyczące strumieni finansowych, jakie są gromadzone w jednostkach samorządu terytorialnego. Nierzadko prognozy, nawet te umiarkowane, nie sprawdzają się w dobie głębokich kryzysów gospodarczych, a trwający już dłuższy czas kryzys wyraźnie na to wskazuje.

W literaturze przedmiotu oraz w praktyce można spotkać twierdzenie, że jeśli dług przeznaczany jest na inwestycje, to w zasadzie jest to pożądana sytuacja, która sprzyja rozwojowi danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego często budżet jednostki samorządu terytorialnego dzielony jest na część bieżącą oraz inwestycyjną (takie rozwiązania są stosowane min. w Wielkiej Brytanii)¹. Niejako więc problem zadłużenia i jego ograniczania powinien ewoluować w kierunku trzech spójnych i ściśle ze sobą powiązanych elementów: limitów zadłużenia i zasad jego, i metodyki jego rozliczania; oceny i realności prognoz finansowych; celowości i zasadności zaciąganych zobowiązań obciążających budżety lat następnych.

Wydaje się, że w tym przypadku uzasadnione jest podejście indywidualne do problemu maksymalnych limitów zadłużenia na podstawie mechanizm ustalania realnych strumieni wolnych środków możliwych do wygenerowania w przyszłości lub bazy odniesienia w postaci majątku będącego przedmiotem opodatkowania. W praktyce spotyka się także inne podstawy odniesienia w zakresie limitowania zadłużenia sektora samorządowego².

W obecnych uwarunkowaniach prawnych, zgodnie z nową ustawą o finansach publicznych z 2009 r., określono indywidualne limity zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, ale przejściowo do końca 2013 r. obowiązują dotychczasowe, które odnoszą się do wielkości gromadzonych dochodów budżetowych i jednocześnie bez żadnego związku z sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od rodzaju, wielkości i potencjału ekonomicznego³. Należy podkreślić, że stopniowo (a w ostatnich latach już w sposób dynamiczny) rośnie zadłużenie sektora samorządowego w wyrażeniu wskaźnika zadłużenia, na co wskazują dane sprawozdawcze jednostek samorządu terytorialnego. Wraz ze wzrostem zadłużenia coraz częściej widoczne są problemy i przypadki trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym należy dążyć do budowy systemu limitacji zadłużenia, który byłby powiązany raczej z ogólną sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego, a nie tylko z kwotą

¹ Zob. w tym zakresie *Local Government in Scotland Act 2003. Guidance approved by the Scottish Ministers on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions)* oraz *Local Government in Scotland Act 2003. Guidance by the Best Value Task Force on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions)*.

² Zob. W.B. Hildreth, G.J. Miller, *Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability*, „Public Budgeting and Finance” Vol. 22, Issue 4 (Winter 2002); J. North, *Rating Methodology. Moody's Approach To Analyzing Municipal Long-Term Debt*, „A Focus On Local Government Analysis”, February 2004.

³ W nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) uregulowano to w art. 243, natomiast w starej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) uregulowane to było w art. 169 i 170.

gromadzonych dochodów budżetowych. Obecny już zmodyfikowany system nie uwzględnia wciąż sfery pozabudżetowej samorządu terytorialnego.

W zmianach w zakresie limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono także zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących. Wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych⁴. Gruntownej przebudowie poddano dopuszczalne limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące obecnie jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Nowe podejście w zakresie limitowania zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego jest zupełnie odmienne. Będzie ono obowiązywało, jak już wskazano wcześniej, od 1 stycznia 2014 r. Podstawą wyliczania maksymalnej dopuszczalnej absorpcji długu jest indywidualny wskaźnik, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów z majątku oraz wydatków bieżących w ujęciu *ex post* za okres trzech lat.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} + Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} + Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

⁴ Art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Przy obliczaniu wskazanej wyżej relacji, dla roku poprzedzającego rok budżetowy, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych.

Podobnie jak w przypadku przejściowych zasad limitowania zadłużenia, ograniczeń wskazanych wyżej nie stosuje się do:

1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych⁵, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,

2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych,
– w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

W przypadku gdy określone w umowie środki zagraniczne nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczone ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa wyżej.

⁵ Tu w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wskazany powyżej element ustalania maksymalnych progów zadłużenia jest wbrew pozorom mocno związany z realnością prognoz sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Można powiedzieć, że proponowany system określania limitów zadłużenia, mocno zindywidualizowanych, będzie wymuszać konieczność szacowania strumieni finansowych w kolejnych latach budżetowych, aby zapobiegać przypadkom nieoczekiwanych formalnych ograniczeń w absorbowaniu zadłużenia.

3. Propozycje zmian w zakresie limitacji zadłużenia jako odpowiedź na zmiany w otoczeniu

Skomplikowana sytuacja w niektórych państwach Unii Europejskiej przyspieszyła i zradykalizowała propozycje Ministerstwa Finansów w zakresie ograniczania długu publicznego. 9 grudnia 2011 r. został przedstawiony projekt zmiany ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, przygotowany przez Ministerstwo Finansów. W dniu 7 lipca 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i wystosowała rekomendacje dotyczące jego redukcji, na podstawie ówczesnego art. 104.7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), poprzez m.in. zlikwidowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r., ograniczenie nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób – dzięki podjęciu działań średniookresowych, zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie przynajmniej 1,25 punktu procentowego PKB, począwszy od 2010 r., przedstawienie szczegółowych działań niezbędnych do zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r., a także reform ograniczających pierwotne wydatki bieżące w najbliższych latach. Zgodnie z zaleceniami Rady Ecofin, przygotowano m.in. projekt ustawy wprowadzającej regulacje ograniczające deficyt i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego⁶. Zasadnicze cele przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw to:

- ustalenie limitu deficytu sektora finansów publicznych,
- zwiększenie jakości i przewidywalności prognoz dotyczących poziomu zadłużenia i deficytu JST,
- uelastycznienie gospodarki finansowej JST.

Ograniczeniu udziału sektora samorządowego w deficycie sektora finansów publicznych o 0,4% PKB ma służyć przyjęcie reguły wydatkowej, wyznaczonej

⁶ Projekt ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw oraz uzasadnienie do projektu ustawy, MF, www.mf.gov.pl (12.12.2011).

warunkami brzegowymi. Warunek pierwszy to określenie poziomu łącznego deficytu sektora samorządowego w 2012 r., drugi – wskazanie, że przyjęta reguła będzie dotyczyła całego sektora samorządowego, a nie poszczególnych jednostek. Zgodnie z proponowaną nową regułą wydatkową, deficyt JST ma zostać ograniczony ustawowo. Podstawowe propozycje są następujące:

1. Suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz suma wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, będących różnicą między dochodami i wydatkami tych osób prawnych na dany rok budżetowy, nie może być wyższa niż 8 mld zł (przy czym w 2012 r. 10 mld zł, a w 2013 r. – 9 mld zł). Kwota limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część określoną w punkcie 4, będzie dzielona na kwotę: 1) gwarantowaną – przeznaczoną dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, które w uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub ich zmianach według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, zaplanowały deficyt na rok budżetowy; 2) uzupełniającą – z przeznaczeniem do podziału pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, które nie wykonały planowanych w uchwałach na poprzedzający rok budżetowy wydatków inwestycyjnych na skutek zmiany harmonogramu realizacji inwestycji.

2. Suma planowanych deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty limitu, o którym mowa w punkcie 1, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

3. Suma wykonanych deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków nie może przekroczyć w danym roku budżetowym kwoty limitu, o którym mowa w punkcie 1, pomniejszonego o sumę wykonanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

4. Z kwoty limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, będzie wydzielana część w wysokości 0,5 mld zł, dzielona między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie określonych kryteriów.

Minister Finansów będzie podawał, w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie do dnia 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, wyrażoną w złotych kwotę: 1) będącą sumą planowanych na rok budżetowy deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, wynikającą z uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub ich zmian według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy; 2) będącą sumą planowanego na rok budżetowy wyniku poszczególnych samorządowych osób

prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych; 3) przewidzianą dla jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, wynikającą z ustalonego limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część w kwocie 0,5 mld zł. W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego będą określać podział kwoty ustalonego zgodnie z ustawą limitu, pomniejszonego o sumę planowanych deficytów poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część w kwocie 0,5 mld zł, na kwotę gwarantowaną i kwotę uzupełniającą. W przypadku niedokonania ustalenia podziału, udział kwoty gwarantowanej i kwoty uzupełniającej w kwocie ustalonego zgodnie z ustawą limitu, pomniejszonego o sumę planowanych wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych i część w kwocie 0,5 mld zł, wynosi odpowiednio po 50%.

Jednostka samorządu terytorialnego, która zaplanowała na rok budżetowy w wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, dochody nie niższe niż wydatki, uchwała budżet, w którym planowane dochody ogółem nie mogą być niższe niż planowane wydatki ogółem. W przypadku gdy wynikająca z uchwalonych wieloletnich prognoz finansowych lub ich zmian, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na rok budżetowy jest mniejsza niż kwota gwarantowana, to jednostka samorządu terytorialnego planująca deficyt, uchwała na dany rok budżetowy budżet z deficytem nie wyższym niż zaplanowany w wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy. W przypadku gdy zaplanowana w uchwalonych wieloletnich prognozach finansowych lub jej zmianach, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, suma deficytów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na rok budżetowy jest wyższa niż kwota gwarantowana, to: 1) jednostka samorządu terytorialnego, która zaplanowała na rok budżetowy w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, deficyt, który w relacji do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych, obliczonej dla ostatnich 3 lat, określonej wzorem K_{gi} , jest nie wyższy niż określony wzorem wskaźnik K_g , uchwała budżet z deficytem wynikającym z wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany; 2) jednostka samorządu terytorialnego, która zaplanowała na rok budżetowy w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej lub jej zmianie, według stanu na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy, deficyt, który w relacji do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych, obliczonej dla

ostatnich 3 lat, jest większy niż wskaźnik K_g , zmniejsza deficyt do wysokości gwarantującej uzyskanie relacji deficytu do średniej arytmetycznej dochodów własnych nie większej niż wskaźnik K_g .

Do ustalenia deficytu, o którym mowa w pkt 1 i 2, mają być stosowane wzory:

$$K_{gi} \leq K_g,$$

$$K_{gi} = \frac{D_{fi}}{D_{wi}},$$

$$K_g = \frac{D_{fg}}{D_w},$$

gdzie:

K_{gi} – relacja planowanego deficytu jednostki do średniej arytmetycznej jej wykonanych dochodów własnych z ostatnich 3 lat, tj. roku $n - 3, n - 2, n - 1$,

K_g – relacja gwarantowanego deficytu do średniej arytmetycznej wykonanych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego planujących deficyt, obliczona dla 3 lat, tj. roku $n - 3, n - 2, n - 1$,

D_{fg} – gwarantowany deficyt,

D_w – średnia arytmetyczna wykonanych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego planujących deficyt, obliczona dla 3 lat, tj. roku $n - 3, n - 2, n - 1$,

D_{fi} – deficyt planowany przez jednostkę samorządu terytorialnego, powiększony o deficyt związku współtworzonego przez jednostkę,

D_{wi} – średnia arytmetyczna wykonanych dochodów własnych i-tej jednostki samorządu terytorialnego, obliczona dla 3 lat, tj. roku $n - 3, n - 2, n - 1$,

$n + 1$ rok budżetowy, na który planowany jest deficyt,

n – rok poprzedzający rok budżetowy, na który planowany jest deficyt.

Oceniając proponowane rozwiązania, można zauważyć, że dla wielu jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie tych, które są w początkowej fazie intensywnego rozwoju, który ma lub miał być realizowany przy wsparciu instrumentów pożyczkowych, mogą one stanowić czynnik hamujący, opóźniający, a w skrajnych przypadkach uniemożliwiający realizację zakładanych planów rozwoju. Wyraźnie przy tym widać determinację strony rządowej w zakresie poszukiwania dróg ograniczania długu publicznego państwa.

4. Podsumowanie

Poszukiwanie rozwiązań, które w sposób wystandaryzowany będą stanowić metodę weryfikacji możliwości absorbowania długu i określania maksymalnych granic zadłużania się przez jednostkę samorządu terytorialnego na pewno nie jest zadaniem łatwym. Do tej pory nie uwzględniano w sposób istotny wpływu długu sektora samorządowego na poziom długu publicznego ogółem, ponieważ nie był to znaczący udział. Problemy i kryzys sektora finansów publicznych oraz kryzys strefy euro skutecznie skorygowały podejście do całości długu publicznego Polski. Strona rządowa poszukuje metod ograniczania wielkości długu publicznego kreowanego nie tylko przez sektor rządowy, ale także przez samorządy terytorialne. Analiza obowiązujących przepisów prawa i działalności jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do wniosku, że limity ich zadłużenia dotyczące okresu krótkoterminowego trzeba rozpatrywać inaczej niż limity zadłużenia długoterminowego, określając przy tym maksymalne bezpieczne progi zadłużenia, których jednostki samorządu terytorialnego nie mogą przekroczyć, zaciągając instrumenty pożyczkowe. Ponadto nowym rozwiązaniem ma być uwzględnienie, w poziomie limitu deficytu jednostek samorządu terytorialnego, ujemnych wyników finansowych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Skraca się tym samym możliwość transferu niedoborów budżetowych do podległych jednostek będących osobami prawnymi.

Literatura

- Hildreth W.B., Miller G.J., *Debt and the Local Economy: Problems in Benchmarking Local Government Debt Affordability*, „Public Budgeting and Finance”, Vol. 22, Issue 4 (Winter 2002).
- Local Government in Scotland Act 2003. Guidance approved by the Scottish Ministers on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions).
- Local Government in Scotland Act 2003. Guidance by the Best Value Task Force on the duty to make arrangement to secure Best Value (continuous improvement in the performance of functions).
- North J., *Rating Methodology. Moody's Approach To Analyzing Municipal Long-Term Debt*, „A Focus On Local Government Analysis”, February 2004.
- Projekt ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw oraz uzasadnienie do projektu ustawy, MF, www.mf.gov.pl (12.12.2011).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Emilia Denek

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Dylematy związane z ustaleniem czynników kształtujących deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego*

***Streszczenie.** Celem artykułu jest poszukiwanie najważniejszych czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego. Podjęto próbę klasyfikacji tych czynników. Następnie czynniki te odniesiono do dochodów bieżących. W rozważaniach na ten temat wskazano najważniejsze kierunki badań teoretycznych i empirycznych związanych z deficytem budżetowym wymienionych podmiotów.*

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, finanse samorządowe, deficyt budżetowy*

1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych tematów poruszanych w piśmiennictwie ekonomicznym, dyskusjach pracowników nauki i praktyków w ostatnich latach – szczególnie od momentu pojawienia się we współczesnym świecie zjawisk kryzysu gospodarczego, w tym finansowego – jest dług publiczny. Najwięcej uwagi poświęca się przy tym długowi państwowemu, ze szczególnym uwzględnieniem długu sektora rządowego. W Polsce dyskusje na temat długu sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) nasiliły się w związku z postanowieniami usta-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

wy o finansach publicznych z 2009 r.¹, dotyczącymi ograniczeń zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, wchodzącymi w życie w 2014 r. Problemy zadłużania się podmiotów są niezwykle ważne, szczególnie ze względu na tendencje do nadmiernego zadłużania się, prowadzące do niewypłacalności podmiotów. Powinny być one nadal przedmiotem zainteresowań badaczy i polityków, a w warunkach globalizacji nie tylko w przekroju danego kraju i sektorów przyczyniających się do powiększania długu, ale i w skali międzynarodowej, zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach.

Należy jednak zauważyć, że rozpatrywanie długu publicznego oznacza zajmowanie się skutkami zjawisk wymagających badań w innej nieco płaszczyźnie gospodarki budżetowej, a mianowicie: kwestii deficytu budżetowego. Deficyt budżetowy nie zawsze jest związany z występowaniem długu publicznego. Może on być bowiem pokryty środkami wygoszodarowanymi przez JST, np. nadwyżkami budżetowymi, środkami z prywatyzacji majątku, wolnymi środkami². Nie można jednak nie zgodzić się z poglądem wyrażanym w literaturze, że samorządowy dług publiczny wynika z przyczyn deficytu budżetowego tych jednostek³, gdy wiąże się on z zaciąganiem pożyczek i kredytów.

Deficytu budżetowego, wymagającego pokrycia w formie pożyczek i kredytów, nie można ocenić jednoznacznie – zarówno w skali państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Występowanie i nasilanie się tego zjawiska wpływa na politykę makroekonomiczną i mikroekonomiczną, co wyraźnie podkreśla J.E. Stiglitz. Autor ten wskazuje przy tym, że deficyt może m.in. prowadzić do ograniczania inwestycji tak w odniesieniu do infrastruktury technicznej, jak i społecznej – szczególnie w długim okresie ze względu na kumulowanie się długu publicznego⁴. Pojawiają się jednak takie sytuacje, które upoważniają do dostrzegania pozytywnych aspektów występowania deficytu budżetowego, zależy to w głównej mierze od tego, z jakiego tytułu on się pojawił, nie budzi wątpliwości, gdy wydatki przewyższające dochody są związane z budową np. szkoły czy drogi, które będą wykorzystywane przez wiele lat, problemy wystąpią np. gdy przeznaczony się je na wynagrodzenia pracowników administracji⁵.

Podobne poglądy na ten temat wyraża się w literaturze wprost odnośnie do JST. Zwraca się przy tym uwagę na ujemne strony związane przede wszystkim z korzystaniem z pożyczek na wydatki bieżące. Nie budzą natomiast wątpliwości

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

² *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1, Difin, Warszawa 2010, s. 30.

³ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 29.

⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 936.

⁵ *Ibidem*, s. 949.

działania zmierzające do szybszej realizacji zadań inwestycyjno-modernizacyjnych oraz uwarunkowania dostępu do środków UE i programów pomocowych⁶.

Treść artykułu wiąże się z poszukiwaniami najważniejszych czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego JST. W jednostkach samorządu terytorialnego istotne jest spojrzenie na te czynniki przez pryzmat istotnej cechy konstytutywnej tych podmiotów, jaką jest ich samodzielność⁷. Przyjęcie tej cechy jako punktu widzenia rozważań zostało podyktowane tym, że często przywiązuje się dużą wagę – szczególnie czynią to politycy – do JST jako kreatorów długu państwowego. Badania dotyczące czynników wpływających na wysokość deficytu budżetowego tych jednostek mogą się przyczynić do weryfikacji tego poglądu.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania zostanie podjęta próba klasyfikacji czynników kształtujących deficyt budżetowy JST w świetle pojęcia równowagi dochodów i wydatków bieżących, ujętej w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Następnie czynniki te zostaną odniesione jedynie do bieżących dochodów budżetowych. Wydatki budżetowe ze względu na bogactwo problemów z nimi związanych i limit objętościowy artykułu wymagają oddzielnego opracowania. Poszukiwanie czynników deficytu budżetowego należy rozpocząć od budżetu bieżącego, gdyż jego zrównoważenie następuje na różnym poziomie w zależności od tych czynników. Ważną rolę odgrywają przy tym dochody bieżące, gdyż one są punktem wyjścia w etapie opracowywania budżetu i od nich zależy wysokość i struktura wydatków bieżących.

Rozważania zawarte w tym artykule mają na celu wskazanie najważniejszych zjawisk związanych z wybranym tematem, które trzeba by uwzględnić w badaniach teoretycznych, a szczególnie empirycznych.

2. Pojęcie deficytu budżetowego JST i klasyfikacja rozpatrywanych czynników

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. występuje następujący zapis: „Różnica między dochodami a wydatkami budżetu JST stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu JST albo deficyt budżetu JST” (art. 217). Upoważnia to do stwierdzenia, co powszechnie czyni się w literaturze, że deficyt występuje wówczas, gdy wydatki budżetu są wyższe od dochodów. Przyjęcie tej definicji

⁶ Por. m.in. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 131–135.

⁷ Por. m.in. E. Denek, *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7.

sugeruje, że poszukiwanie czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego powinno odnosić się zarówno do dochodów, jak i wydatków budżetowych z uwzględnieniem specyfiki zjawisk występujących w tym zakresie.

Deficyt budżetowy można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Najczęściej zwraca się uwagę na to, że można go badać w okresach: rocznym (lub krótszym np. kwartalnym), średnim lub długim. Rozpatrywanie tego zjawiska w długim okresie nabrało szczególnego znaczenia w związku z koniecznością opracowywania wieloletniej prognozy finansowej JST⁸. Przedmiotem rozważań w tym opracowaniu będzie głównie deficyt budżetowy w okresie rocznym (deficyt budżetowy w tym okresie ma wpływ na kształtowanie się wieloletniej prognozy finansowej). Ograniczając rozważania do okresu rocznego należy wziąć pod uwagę możliwość rozpatrywania deficytu budżetowego JST w fazie planowania i wykonywania budżetu. Zajmując się czynnikami wpływającymi na deficyt budżetowy nie można pominąć żadnej z wymienionych faz.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. (podobnie jak w poprzedniej ustawie z tego zakresu) przewiduje się możliwość wystąpienia planowanego deficytu budżetu JST oraz przejściowego deficytu tej jednostki w ciągu roku budżetowego (art. 89). Nawiązując do planowanego deficytu budżetowego należy zauważyć, że deficyt w fazie wykonania może być mniejszy lub większy od planowanego, na co wpływa wiele czynników. Przejściowy deficyt budżetowy JST wiąże się z pojęciem płynności finansowej (budżetowej), a raczej z brakiem tej płynności, tj. z brakiem środków na rachunku budżetu, potrzebnych do sfinansowania niezbędnych wydatków (np. gdy wystąpiła rozbieżność w czasie między wpływami dochodów i terminami dokonywania niezbędnych wydatków)⁹.

W literaturze najczęściej wskazuje się i grupuje czynniki dotyczące równowagi budżetu państwa, które tym samym dotyczą także deficytu tego budżetu, wyodrębniając przy tym niekiedy oddzielnie czynniki kształtujące stronę dochodów i wydatków budżetowych. Podkreśla się też, że klasyfikacja tych czynników nie należy do łatwych zadań, gdyż „na równowagę budżetową wpływają wszystkie [...] operacje dochodowe i wydatkowe budżetu”¹⁰. Zgadając się z tym ostatnim, nie można jednak przenosić rozważań na ten temat wprost do JST, ze względu na specyficzne cechy działalności tego samorządu oraz inną skalę i strukturę

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 226...

⁹ Pojęcie płynności finansowej nie jest jednoznaczne, kwestie z tym związane omawia B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 303 i n.

¹⁰ S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1993, s. 70.

dochodów, i wydatków budżetowych. Pamiętać trzeba przy tym, że istnieją bardzo rozwinięte powiązania między budżetem państwa i budżetami samorządu terytorialnego, wiele więc czynników wpływających na wynik budżetu państwa w sposób pośredni lub nawet bezpośredni będzie oddziaływać na odchylenia od równowagi w budżetach JST.

W artykule zostanie uwzględniony stosunkowo uproszczony podział czynników związanych z deficytem budżetowym, mianowicie: na zewnętrzne i wewnętrzne, a następnie w tych ramach na niezależne i zależne od organów jednostek samorządu terytorialnego. Do czynników zewnętrznych zostaną zaliczone wszystkie te zjawiska, które mają wpływ na kształtowanie się dochodów i wydatków budżetowych w zasadzie niezależnie od JST. W skład tej grupy czynników należy zaliczyć głównie: fazy cyklu koniunkturalnego, które oddziałują na warunki ekonomiczne podmiotów gospodarczych i ludności; przyjęty przez państwo model samorządu terytorialnego i związany z nim zakres decentralizacji zadań i system finansowania tych zadań (z tym wiążą się kwestie polityki poszczególnych zmieniających się rządów). W warunkach przynależności Polski do UE nie można pominąć wymagań unijnych, które wywierają wpływ zarówno na dochody, jak i wydatki JST.

Czynniki wewnętrzne są ściśle związane ze specyfiką terenu i kompetencjami organów omawianego samorządu. W tej grupie czynników można podjąć próbę ich podziału na zależne i niezależne od JST. Jako czynniki zależne należy traktować te, które zależą od decyzji podejmowanych przez organy samorządu w ramach ograniczeń prawnych. Czynniki niezależne to na przykład stan podmiotów gospodarczych działających na danym terenie, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną w rozpatrywanym okresie, zjawiska klęski żywiołowej. Podział czynników wewnętrznych na zależne i niezależne trzeba traktować jako umowy. Wiadomo bowiem, że JST dysponują pewnymi, lecz bardzo zróżnicowanymi, w przekroju ich szczebli, instrumentami dochodowymi i wydatkowymi, które mogą wywierać wpływ zarówno na rozwój podmiotów gospodarczych, jak i stan infrastruktury¹¹.

Przyjęty podział czynników wpływających na deficyt budżetowy JST jest zgodny z przyjętym celem opracowania. Przedstawiona klasyfikacja czynników w zasadzie uniemożliwia ich podział na takie, które dotyczą wyłącznie dochodów lub wyłącznie wydatków budżetowych, rozpatrywać więc je można odnośnie do obu stron budżetu jednostek samorządowych.

¹¹ Bardziej uproszczony podział czynników kształtujących deficyt budżetowy JST proponuje B. Filipiak, która wyodrębnia tylko czynniki obiektywne i subiektywne, zob. *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne...*, s. 282).

3. Czynniki kształtujące bieżące dochody budżetowe JST

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych z 2009 r., w budżetach JST wyodrębnia się bieżące oraz majątkowe dochody i wydatki budżetowe, przy czym rodzaje dochodów i wydatków w ramach tych grup są określone w przepisach prawnych. Inaczej mówiąc, rodzaje te wynikają z systemu określonego przez ustawodawcę, nie decydują więc o tym JST. Istotne jest przy tym, że zarówno planowane, jak i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe – odpowiednio – od planowanych i wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pieniężne (art. 242 powołanej ustawy)¹². Dochody i wydatki bieżące zarówno w etapie planowania, jak i wykonywania powinny być więc zrównoważone (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi wydatków realizowanych z udziałem środków UE i innych zagranicznych środków pomocowych ściśle określonych w wymienionej ustawie – art. 5 ust. 3).

Poszukując czynników wpływających na deficyt budżetowy, należy z dochodów i wydatków bieżących wyodrębnić dwie grupy: dochody i wydatki związane z zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi. Dla uproszczenia rozważań zostaną pominięte kwestie zadań zleconych finansowanych z dotacji celowych. Choć w badaniach empirycznych nie można zapominać, że realizacja tych zadań może mieć wpływ na poziom zrównoważonych dochodów i wydatków dotyczących zadań własnych. Wystąpi to między innymi, gdy dotacje celowe nie zostały dostosowane przez administrację państwową do potrzeb związanych z realizacją zadań zleconych, a JST uzna, że ważność tych zadań dla społeczności lokalnej upoważnia do ich dofinansowania z dochodów będących w dyspozycji organów samorządowych.

Nie wdając się w dyskusję na temat zasadności ustawowego obowiązku równoważenia dochodów i wydatków bieżących, należy zwrócić uwagę na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które wpływają na poziom tego równoważenia. Pojawia się tutaj bowiem dyskusyjna kwestia, co oznacza ten „wymuszony” ustawowo stan równowagi zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania planu. Czy na tej podstawie można na przykład stwierdzić, że dochody są dostosowane do zadań? Jaki jest wpływ równowagi bieżącej na planowany deficyt budżetowy? Odpowiedź na te pytania i kwestie z tym związane wymagają obszernych badań – w przekroju dochodów i wydatków wchodzących w skład, umownie nazwanego, budżetu bieżącego JST – które wykraczają poza zakres tego opracowania.

¹² Przez wolne środki pieniężne ustawodawca rozumie nadwyżkę tych środków na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 pkt 2 ust. 6 wymienionej ustawy o finansach publicznych z 2009 r.)

Biorąc pod uwagę wskazane poprzednio ograniczenia objętości artykułu, należy dalsze rozważania traktować tylko jako pewien przyczynek do poszukiwań odpowiedzi na postawione pytania, odnoszący się do dochodów bieżących JST.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca nie określa enumeratywnie rodzajów dochodów bieżących, stwierdzając, że w skład tych dochodów wchodzi dochody, które nie są dochodami majątkowymi. Natomiast do dochodów majątkowych zaliczono: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 235 pkt 3). Pozwala to rozpatrywać jako dochody bieżące wszystkie te dochody, które są wymienione w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.¹³ (z wyjątkiem zaliczonych do dochodów majątkowych). Uwzględniony zostanie przy tym tradycyjny podział tych dochodów na dochody własne i uzupełniające, w skład tych ostatnich zostaną zaliczone udziały w podatkach budżetu państwa¹⁴, subwencja ogólna i dotacje celowe (na bieżące wydatki związane z zadaniami własnymi).

W badaniach dotyczących czynników wpływających na kształtowanie się bieżących dochodów budżetowych JST należy przede wszystkim zwrócić uwagę na system tych dochodów ustalony w przepisach prawnych, który został zaliczony w tym opracowaniu do czynników zewnętrznych. Jest to czynnik podstawowy, gdyż ustawodawca decyduje o rodzajach dochodów zasilających budżet danej jednostki samorządu terytorialnego, ich konstrukcji, zasadach gromadzenia, a nawet w – odniesieniu do niektórych dochodów – o celach ich wydatkowania. Od tego systemu zależy, jaki wpływ na kształtowanie dochodów będą miały takie zjawiska, jak fazy koniunktury gospodarczej, a szczególnie zjawiska kryzysowe, uzależnienie dochodów JST od budżetu państwa, „pole” decyzji jednostek samorządu terytorialnego odnoszące się do kształtowania dochodów, a w rezultacie poziom dochodów i ich adekwatność do wydatków budżetowych związanych z zadaniami własnymi JST. Pamiętać należy też o tym, że system dochodów jest zróżnicowany w przekroju szczebli samorządu terytorialnego, natomiast zunifikowany w odniesieniu do gmin, mimo różnej specyfiki gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

W analizie dochodów budżetowych JST przydatny może być ich podział na elastyczne i pewne. Dochody charakteryzują się elastycznością, gdy ich wysokość

¹³ Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

¹⁴ Zaliczanie udziałów w podatkach budżetu państwa do dochodów uzupełniających nie jest zgodne z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., w której udziały te wchodziły w skład dochodów własnych. Przyjęte w artykule grupowanie dochodów jest wyrazem niezmiennych wątpliwości autorki niniejszego opracowania, wyrażanych w publikacjach na temat tego przepisu prawnego.

kształtuje się pod wpływem zmian „warunków ekonomicznych, odnoszących się do źródła, z którego dane dochody pochodzą”. Pewność należy pojmować jako odwrotność elastyczności dochodów, tzn. „powinny one [...] wpływać do budżetu w ustalonej wysokości, bez względu na zmiany warunków ekonomicznych”¹⁵.

Oceniając występujący system dochodów budżetowych JST, warto zastanowić się, które grupy dochodów charakteryzują się wymienionymi cechami. Nie jest to zadanie proste, badania tego typu należy przeprowadzić z uwzględnieniem struktury JST (samorząd gminny, powiatowy, województwa), a w ramach tego trzeba się zainteresować nie tylko podziałem dochodów na własne i uzupełniające, ale i poszczególnymi rodzajami dochodów, które występują w ramach tych grup.

Elastyczność dochodów może oznaczać ich podatność na zmiany wywołane czynnikami zewnętrznymi w skali makroekonomicznej, takimi jak fazy cyklu koniunkturalnego. Ograniczając rozważania do aktualnych warunków zagrożenia kryzysowego, można doprowadzić do obniżania dochodów w skali państwa, a to znajdzie wyraźne odzwierciedlenie w budżetach JST w zależności od tego, jak szerokie uprawnienia mają organy państwowe odnośnie do konstrukcji tych dochodów i ustalania ich wysokości. Należy to rozpatrywać w przekroju poszczególnych podatków i opłat lokalnych, dochodów z majątku, udziałów w podatkach budżetu państwa (są to podatki dochodowe charakteryzujące się wysokim stopniem elastyczności), subwencji ogólnej – w przekroju jej poszczególnych części i kwot oraz dotacji celowych. Decyzje organów państwowych dążących do obniżenia deficytu budżetu państwa mogą przyczyniać się różnymi drogami do obniżania dochodów budżetowych JST, w szczególności poprzez kształtowanie subwencji ogólnej i dotacji celowych, gdy charakteryzuje je cecha elastyczności¹⁶.

Warunki zewnętrzne, z przejawami kryzysu, mogą wpłynąć bezpośrednio na elastyczne dochody budżetowe – tak podatkowe, jak i niepodatkowe – ze względu na pogarszającą się sytuację ekonomiczną podmiotów gospodarczych działających na danym terenie oraz ludności (wzrastające bezrobocie). Badania wymaga kwerstia: jakie decyzje są skłonne podejmować JST w ramach swoich uprawnień odnośnie do dochodów, aby zrównoważyć je z niezbędnymi wydatkami bieżącymi w warunkach niekorzystnej sytuacji ekonomicznej kraju i podmiotów działających na danym terenie. Należy przewidywać w tym zakresie tendencję do ustalania wysokich stawek w podatkach lokalnych, w granicach górnych li-

¹⁵ Por. m.in. J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE, Poznań 1967, s. 241–247.

¹⁶ Próba oceny obowiązującego od 2003 r. systemu dochodów JST i ich strukturę z uwzględnieniem cechy elastyczności została zawarta w artykule E. Denek, *Stalność i elastyczność dochodów samorządu terytorialnego w okresie kryzysu (wybrane zagadnienia)*, w: *Poszukiwanie efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteski, M. Wypych, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 224–230.

mitów określonych przez organy państwowe, rezygnację z ulg i zwolnień podatkowych, które mogą ustalać samodzielnie, oraz odroczeń i umorzeń. Podobnie zwiększanie obciążeń na rzecz budżetu samorządowego może następować przez podwyżkę opłat (np. za korzystanie ze środków komunikacji miejskiej, żłobków, przedszkoli), czynszów za wynajem lokali itp. To z kolei w warunkach niekorzystnej sytuacji gospodarczej nie wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy na danym terenie, może przyczyniać się do likwidacji podmiotów gospodarczych – lub w przyszłości – ucieczki podmiotów z danego terenu. Tego rodzaju działania mogą prowadzić do braku płynności finansowej w ciągu roku i zaciągania pożyczek i kredytów, z zagrożeniem niemożliwości spłaty zaciągniętego długu krótkoterminowego do końca roku budżetowego. To z kolei powiększa planowany deficyt budżetowy w fazie wykonywania planu.

Występują też czynniki wewnętrzne, które decydują o stanie dochodów budżetowych, niezależne i zależne od organów samorządowych. W wielu przypadkach trudno wyraźnie wyodrębnić czynniki niezależne i zależne, gdyż organy te za pomocą swoich instrumentów mogą wywierać chociażby pośredni wpływ na ich kształtowanie. Stąd dalej przedstawiony podział należy traktować umownie. Do czynników niezależnych można zaliczyć liczbę ludności, charakter jednostki samorządowej (szczeble samorządu, gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie), obszar i jego zagospodarowanie zależne od warunków przyrodniczych, liczby i charakteru podmiotów gospodarczych itp.

Z czynników wewnętrznych zależnych należy na przykład wymienić stosowane metody szacowania wielkości dochodów ujmowanych w planie. Szacowanie dochodów przyjętych w planie rocznym, które powinny zrównoważyć wydatki bieżące, należy do zadań bardzo skomplikowanych. Wymaga to bowiem uwzględnienia nie tylko czynników wewnętrznych, ale także omówionych poprzednio czynników zewnętrznych. Niemalże znaczenie ma w tym zakresie znajomość prognoz makroekonomicznych, które – jak wiadomo z praktyki – często budzą zastrzeżenia, są ze względów politycznych zawyżane lub zmieniane w okresie, gdy JST są zobowiązane do opracowania projektów planów budżetowych. Jest to szczególnie ważne dla JST, w których budżetach przeważają dochody elastyczne. Wszystko to wymaga wykwalifikowanej kadry, której pozyskanie jest najtrudniejsze w małych, mało atrakcyjnych – ze względu na zagospodarowanie, urządzenia infrastrukturalne – gminach. Sprawy metod szacowania dochodów budżetowych, istotne w fazie planowania rocznego, nabrzmiewają jeszcze bardziej w świetle obowiązku opracowywania wieloletniej prognozy finansowej JST. Kwestie metod szacowania dochodów budżetowych dostosowanych do wydatków w okresie rocznym i wieloletnim stanowią obszerną problematykę badawczą. Są one niewątpliwie ściśle powiązane z czynnikami mającymi wpływ na płynność finansową i deficyt budżetowy.

4. Podsumowanie

Badania dotyczące czynników wpływających na kształtowanie się deficytu budżetowego JST jest skomplikowane nawet przy zastosowaniu tak uproszczonej ich klasyfikacji, którą przedstawiono w tym artykule. Wynika to między innymi z tego, że trzeba je badać zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków budżetowych, a każda z tych stron budżetu odznacza się specyfiką. Występuje przy tym konieczność analizowania czynników w przekroju szczebli samorządu terytorialnego, które mają zróżnicowany system dochodów i wydatków budżetowych, związany z przekazanymi zadaniami i kompetencjami. Problematykę wzbogaca, ale i utrudnia wyodrębnienie dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych. Wymaga to badań czynników wpływających na obie wskazane grupy budżetu JST i powiązań zjawisk występujących w „budżecie bieżącym” ze zjawiskami w „budżecie majątkowym”.

Ustalenie czynników mających wpływ na bieżące dochody budżetowe JST jest bardzo ważne, gdyż od ich wysokości zależy w dużej mierze struktura i poziom wydatków bieżących. Kiedy występują zjawiska kryzysowe i przeważają dochody elastyczne w strukturze budżetu JST, ukształtowane w ramach obowiązującego systemu finansowego tych jednostek (określonego przepisami prawnymi), należy się liczyć z ich stosunkowo niskim poziomem w wyniku działania przede wszystkim czynników zewnętrznych, niezależnych od organów samorządowych. Niski poziom dochodów bieżących może wymuszać ustalanie wydatków bieżących na minimalnym poziomie (w odniesieniu do zadań obowiązkowych), przesuwanie realizacji niektórych zadań w czasie (np. remontów urządzeń infrastrukturalnych), ograniczenie dostępności do usług o charakterze publicznym – w granicach uprawnień organów samorządowych (likwidację żłobków, przedszkoli, szkół, domów kultury).

Kształtowanie wydatków na minimalnym poziomie w danym roku (okresie) wpłynie niekorzystnie na zaspokojenie potrzeb i tym samym ograniczy możliwości podejmowania inwestycji. Zaniechania w tym zakresie ujawnią się w następnych latach w postaci wzrostu planowanego deficytu budżetowego, który – jak słusznie stwierdza A. Borodo – „ma charakter deficytu (braku) środków inwestycyjnych w budżecie samorządowym”¹⁷. Rozważania te skłaniają do wniosku, że szukając czynników wpływających na deficyt budżetowy, należy rozpatrywać je oddzielnie w przekroju dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, z uwzględnieniem powiązań między nimi.

¹⁷ A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 166.

Literatura

- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Dom Organizatora, Toruń 2011.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7.
- Denek E., *Stalność i elastyczność dochodów samorządu terytorialnego w okresie kryzysu (wybrane zagadnienia)*, w: *Poszukiwanie efektywności finansów publicznych*, red. S. Wietebki, M. Wypych, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. 1, Difin, Warszawa 2010.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1993.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Wierzbicki J., *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE, Poznań 1967.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.



Janina Kotlińska

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania

***Streszczenie.** W artykule omówiono problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania dotyczące limitów zadłużenia i kosztów jego obsługi w jednostkach samorządu terytorialnego i w związkach międzygminnych. Powołano się na ustawy o finansach publicznych z 2005 r. i 2009 r. oraz na projekt zmian do obowiązującej ustawy z 2011 r.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny, limitacja zadłużenia*

1. Wprowadzenie

Lata 2010–2013 w Polsce to okres, w którym – choć jest ustawa o finansach publicznych z 2009 r. – w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) obowiązują „stare”, jednakowe dla wszystkich, ilościowe i jakościowe ograniczenia wysokości długu i kosztów jego obsługi, regulowane ustawą o finansach publicznych z 2005 r. Kontynuacja rozwiązań dotyczących limitowania zadłużenia JST nie jest jednak bezzasadna. Ma na celu stworzenie JST szansy na podjęcie w tym czasie działań, które spowodują, że od 2014 r. będą one spełniać, tzw. indywidualny limit zadłużenia (dla większości JST bardziej rygorystyczny niż obecnie obowiązujący), o którym traktuje obowiązująca ustawa o finansach publicznych. Niestety po dwóch latach przygotowań do zmian, przyjdzie JST prawdopodobnie zmierzyć się z nowymi regulacjami dotyczącymi ich poziomu zadłużenia. Z po-

czątkiem 2012 r. ma bowiem wejść w życie ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na: 1) problematyczne rozwiązania dotyczące: limitowania zadłużenia i kosztów jego obsługi w związkach międzygminnych; stosowania wyłączeń od spłaty zobowiązań JST zaciąganych w związku z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych; limitowania kosztów zadłużenia JST w sytuacji zaciągania przez nie zobowiązań na spłatę wcześniejszych, a także 2) kontrowersyjne rozwiązania poszerzające krąg tytułów dłużnych JST oraz każące ustalać możliwości obsługi zadłużenia JST na podstawie danych historycznych w odniesieniu do całości ich dochodów, z opcją ich „poprawienia” dzięki sprzedaży majątku samorządowego. Podstawą do rozważań są przepisy ustaw o finansach publicznych (z lat 2005 i 2009) oraz projekt zmian do obowiązującej ustawy z 2011 r.

2. Limitowanie zadłużenia i kosztów jego obsługi w związkach międzygminnych

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (usg)¹, gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych mogą tworzyć związki międzygminne. Związki te mają osobowość prawną, a do ich gospodarki finansowej stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin (art. 73a usg). Na mocy art. 171 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.², do tych podmiotów odnoszą się również przepisy prawne dotyczące, do 2013 r. wyłącznie, limitowania zaciągania zobowiązań przez JST. Przepisy te wydają się logiczne, ale w praktyce częstokroć trudno je stosować.

Dochody związków międzygminnych pochodzą z wpłat gmin członkowskich, a te nie są wysokie. Powstaje z związku z tym pytanie: jak związki międzygminne mają podejmować się np. realizacji inwestycji, skoro maksymalny poziom zadłużenia związku nie może przekraczać na koniec kwartału 60% jego planowanych dochodów, na koniec roku 60% dochodów wykonanych, a koszty obsługi tego zadłużenia nie mogą przekroczyć 15% (ewentualnie 12%) jego dochodów? Poza tym: jak – biorąc pod uwagę przestrzeganie przepisów – regionalne izby obrachunkowe mają opiniować np. budżety i wieloletnie prognozy finansowe związków, które podejmują się przedsięwzięć inwestycyjnych,

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

złożyły wniosek o ich dofinansowanie bezzwrotnymi środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej (UE) lub państw członkowskich EFTA, ale nie zawarły jeszcze stosownej umowy o dofinansowanie, a już zaciągają zobowiązania i ponoszą nakłady na inwestycje w ramach tzw. wkładu własnego?

Związki międzygminne przekraczają limity zadłużenia. Mają za niskie dochody i do czasu podpisania umowy o dofinansowanie, nie mogą skorzystać z wyłączeń spłat długu i kosztów jego obsługi³. Czyżby ustawodawca zapomniał przy podziale środków o związkach międzygminnych i w dodatku nie przewidział, że będą one powstawać m.in. w celu realizacji inwestycji, w tym współfinansowanych z bezzwrotnych środków z zagranicy? Chyba tak, gdyż nie są w tym zakresie przewidziane zmiany ustawy o finansach publicznych.

Opiniowanie przez regionalne izby obrachunkowe projektów uchwał budżetowych i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej związków międzygminnych i innych JST będzie we wskazanym zakresie coraz trudniejsze. Wszystko za sprawą stanowiska Ministerstwa Finansów, w którym czytamy, że „ustawa o finansach publicznych w żadnym przepisie nie nakazuje JST ujęcia w WPF tylko tych środków, których pozyskanie znajduje odzwierciedlenie w już zawartych umowach. WPF ma szerszy charakter prognostyczny i dotyczy także tych środków, które JST zamierza pozyskać (ew. wydatkować) w danym roku na podstawie umów, których zawarcie jest planowane”⁴. Powstaje na tym tle pytanie: jaka jest realność planowania zadłużenia w JST i w związkach międzygminnych i jaka jest rzetelność ustalania ich limitów zadłużenia? Do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej można bowiem wpisać bezzwrotne środki zagraniczne, których dotyczą złożone wnioski lub o które jednostka w ogóle będzie zabiegała.

3. Wyłączenia od kwoty długu i spłaty zobowiązań zaciąganych w związku z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych

Kolejnym zapisem z ustaw o finansach publicznych, dotyczącym limitowania zobowiązań JST i sprawiającym problemy, jest przepis traktujący o wyłączeniach z kwoty długu i kwoty kosztów jego obsługi. W ustawie o finansach publicznych z 2009 r., w stosunku do poprzedniej ustawy, znajdujemy istot-

³ O kontrowersjach dotyczących konstrukcji wyłączeń z kwoty długu i kosztów jego obsługi traktuje kolejna część opracowania.

⁴ Pismo Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego nr ST8/4834/16/10/WWR/2011/1551 z dnia 16 listopada 2011 roku skierowane do Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, s. 2.

ne, niekorzystne dla JST zmiany. Kolejne z nich można znaleźć też w projekcie zmian do tej ustawy⁵.

Do 2013 r. włącznie, ograniczeń dotyczących kwoty długu nie stosuje się do zobowiązań (z tytułu emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek) zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z UE lub państw członkowskich EFTA (art. 170 ust. 3 sufp) do czasu zakończenia programu, projektu lub zadania oraz otrzymania refundacji dokonanych wydatków (art. 170 ust. 4 sufp). JST może więc korzystać z wyłączeń, dopóki oba warunki nie zostaną spełnione. Podobne regulacje dotyczą wyłączeń z kwoty obsługi zadłużenia.

Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., do kwoty spłat w danym roku nie dolicza się tych spłat rat kredytów, pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem, które zostały zaciągnięte w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z UE lub państw członkowskich EFTA, jak również potencjalnych kwot spłat wynikających z poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST z wykorzystaniem wskazanych środków.

Od 2014 r., w myśl art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., wyłączeniu z limitu kosztów obsługi podlegać będzie wykup papierów wartościowych, spłata kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE lub państw EFTA, niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem jednakże odsetek od tych zobowiązań, jak również poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków. Wyłączenie to przysługiwać będzie jednak w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Od 2014 r. z wyłączeń będzie więc można korzystać dłużej niż obecnie, bo jeszcze prawie przez trzy miesiące, po tym jak zakończono zadanie i otrzymano refundację. Inaczej te kwestie reguluje projekt zmian ustawy o finansach publicznych.

We wspomnianym projekcie wyłączenie, o którym mowa, obowiązywać ma maksymalnie do 90 dni po zakończeniu programu, projektu bądź zadania, bądź otrzymaniu refundacji, w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi szybciej. Do utraty prawa do wyłączenia potrzebne więc będzie spełnienie tylko jednego warunku, obojętnie którego (zakończenie zadania lub refundacja środków), albowiem ustawodawca nadaje tym warunkom jednakową wagę.

W przypadku JST realizujących przedsięwzięcia inwestycyjne korzystniejszym rozwiązaniem (w aspekcie limitów zadłużenia) byłaby utrata prawa do wy-

⁵ Projekt ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, www.mf.gov.pl (30.11.2011).

łączeń w terminie 90 dni od otrzymania refundacji. W sytuacji bowiem, gdy jednostki te przed otrzymaniem refundacji, a po zakończeniu zadania będą zmuszone do uwzględniania w limitach zadłużenia spłat czy wykupów zobowiązań refundowanych, być może nie będą w stanie kontynuować rozpoczętych zadań inwestycyjnych bądź podejmować nowych. Wskazane ograniczenie ma niewątpliwie charakter dyscyplinujący. Pytanie tylko, kogo ma zdyscyplinować, JST?

Bez względu jednak, które regulacje (ustawy o finansach publicznych z 2005, czy 2009 r.) weźmiemy pod uwagę, kontrowersyjne pozostaje to, czy odliczenia kwoty długu czy też kosztów jego obsługi dotyczą całości zobowiązań zaciąganych na przedsięwzięcie realizowane przy współdziałaniu środków z UE i bezwrotnych środków od państw członkowskich EFTA, czy tylko tej części, która podlega refundacji? Wątpliwości te rozwiewa i doprecyzowuje projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych.

W projekcie zakłada się co prawda rozciągnięcie wyłączeń dotyczących spłat zobowiązań na zaciągane w związku z realizacją projektu, programu lub zadania współfinansowanego ze wszystkich środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, ale jedynie w części podlegającej refundacji. Odliczeniu nie będzie więc podlegała obsługa zobowiązań zaciąganych na tzw. wkład własny JST.

4. Limitowanie kosztów zadłużenia w tych JST, które zaciągają zobowiązania na spłatę wcześniej zaciągniętych

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wykorzystując wskazane zapisy ustawowe i chcąc poprawić swoją kondycję finansową, coraz więcej JST zaciąga zobowiązania na spłatę długu, ustalając przy tym dla nowych zobowiązań korzystniejsze warunki, polegające z reguły na wydłużeniu terminu spłaty. Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych opiniując możliwości spłaty tych nowych zobowiązań w niektórych przypadkach mają dylemat, co jest ważniejsze: respektowanie przepisów prawa czy racjonalizacja zadłużenia JST?

W myśl przepisów art. 92 ust. 1 obowiązującej ustawy o finansach publicznych, JST mogą zaciągać jedynie takie długoterminowe zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku. Jak w związku z tym zapisem postąpić w sytuacji, gdy jednostka zaciąga zobowiązanie na spłatę

wcześniejszego, a istniejące już koszty obsługi dotychczasowego zadłużenia są na tyle bliskie granicy 15% jej dochodów⁶, że spłata nowego zobowiązania ten limit przekracza?⁷ Biorąc pod uwagę przepisy prawne, należałoby w tym przypadku stwierdzić, że choć działanie JST jest jak najbardziej racjonalne, to niemożliwe do zrealizowania.

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych we wskazanych sytuacjach wydają jednak pozytywne opinie o możliwości spłaty zadłużenia. Sankcjonują więc naruszenie prawa, co wydaje się wręcz kuriozalne. Pozostaje tylko pytanie: czy w taki sposób powinno się „prostować legislacyjne niedoróbki”?

5. Krąg tytułów dłużnych JST

Obok problematycznych, można wskazać również kontrowersyjne rozwiązania odnoszące się do limitowania poziomu zadłużenia JST. Jednym z nich jest niewątpliwie rozszerzenie tytułów dłużnych JST.

Z dniem 1 stycznia 2011 r., na mocy rozporządzenia Ministra Finansów⁸, do grona tytułów dłużnych, traktowanych na równi z kredytami i pożyczkami, włączono: wszystkie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest planowana w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; a przede wszystkim umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Biorąc pod uwagę fakt, że JST zaczęły szukać różnych sposobów na obniżenie poziomu swojego zadłużenia, w tym wykorzystywać ww. umowy, nie może dziwić to, że aby oddać skalę zadłużenia wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, zaliczenie do długu ww. umów było konieczne. Sposób jednak poszerzenia tytułów dłużnych budzi zastrzeżenia. Należało to uczynić w drodze zmiany ustawy o finansach

⁶ Limit określony przepisem art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., który w latach 2010-2013 ma zastosowanie na mocy art. 85 pkt 3 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych z 2009 r.

⁷ Dzieje się tak dlatego, że „nowe” zobowiązanie zastępuje stare (dług się nie zwiększa), ale w roku jego zaciągania następuje kumulacja spłat odsetek (od „starego” i „nowego” zobowiązania).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

publicznych, a nie w drodze rozporządzenia, czyli aktu prawnego o niższej randze. Poza tym rozporządzenie to datowane jest na 23 grudnia 2010 r., a weszło w życie z dniem 1 stycznia roku następnego, czyli po tym, jak JST przygotowały projekty uchwał budżetowych na 2011 r. i projekty pierwszych uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a często także po tym, jak większość z nich te dokumenty uchwaliła. W związku z powyższym niektóre JST stanęły z dniem 1 stycznia 2011 r. przed koniecznością weryfikacji podjętych uchwał i rewizji wskaźników zadłużenia.

Wskazana zmiana definicyjna spowodowała, że niektóre z JST być może przekroczyły ustawowo nałożone limity zadłużenia, a inne niebezpiecznie zbliżyły się do dopuszczalnej granicy. Tym prostym sposobem ustawodawca, kto wie, czy nie bardziej ograniczył możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, niż wprowadzeniem z początkiem 2014 r. indywidualnych limitów zadłużenia. W długi JST znajdują się bowiem teraz zobowiązania, których do tej pory nie wykazywano, a które są związane z nowymi instrumentami dłużnymi, z powodzeniem wykorzystywanymi w sektorze prywatnym. Wprowadzenie w życie przepisów rozporządzenia nie dało wrażenia dbałości o stabilność i przewidywalność warunków gospodarowania i podejmowania decyzji w JST.

6. Wielkości zawarte we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku

Pod adresem indywidualnych limitów zadłużenia JST wyrażono już wiele pozytywnych opinii. A jednak od samego początku ich wprowadzenia kontrowersyjny pozostaje sposób ich wyliczenia. W związku ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą kraju, UE i gospodarki światowej, ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST na podstawie danych z trzech poprzednich lat powoduje, że możemy wyliczyć zbyt optymistyczny lub zbyt pesymistyczny wskaźnik w porównaniu z bieżącą sytuacją, bo liczony na podstawie danych z lat boomu gospodarczego dla lat kryzysu finansowego i odwrotnie. Obie sytuacje są więc złe. W pierwszym przypadku przeszacujemy obecne możliwości zadłużenia JST (być może nie będziemy w przyszłości „malującej się kryzysem” w stanie obsłużyć tak wysokiego zadłużenia), w drugim zaś zbyt go ograniczymy, uniemożliwiając tym samym rozwój lokalny.

Drugie kontrowersyjne rozwiązanie odnośnie do limitowania zadłużenia JST od 2014 r. dotyczy rodzaju danych, które bierze się pod uwagę do obliczenia indywidualnych wskaźników zadłużenia. Dyskusyjne jest bowiem zarówno odnoszenie możliwości obsługi zadłużenia do całości dochodów JST, w tym w szczególności do dochodów uzupełniających, czyli dotacji i subwencji, jak

i wprowadzenie do licznika wzoru z art. 243 ustawy dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego. JST chwytają się tej zmiennej jak „koła ratunkowego”, planując w WPF często fikcyjne dochody i próbując je uprawdopodobnić w opisie pod hasłem „realności wieloletniej prognozy finansowej”. Obecna formuła indywidualnego limitu zadłużenia jest „zaproszeniem” do sprzedaży majątku samorządowego. Tylko co w JST można sprzedać? Niektórzy stwierdzą: wszystko, tj. grunty, budynki, lokale. Powstaje jednak pytanie: co można sprzedać, aby dalej móc w należyty sposób zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej?

7. Limity zadłużenia a projekt zmian ustawy o finansach publicznych

Pisząc o limitach zadłużenia JST nie sposób nie wspomnieć o jeszcze jednej zmianie, którą zawiera wspomniany projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Chodzi mianowicie o powrót do jednakowego dla wszystkich JST, w tym związków międzygminnych, limitu maksymalnego zadłużenia, w wysokości 60% dochodów planowanych na koniec kwartału i 60% dochodów wykonanych na koniec roku.

Ustawodawca – na kanwie ograniczania zadłużenia JST – po przygotowaniu JST do indywidualnie obliczanych możliwości zaciągania zobowiązań, postanowił powrócić do kwestionowanego i dyskryminującego małe JST jednakowego limitu kwoty długu. Powstaje tylko pytanie: czy w obliczu obu funkcjonujących za jakiś czas ograniczeń (z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. i art. 245a projektu zmiany ustawy o finansach publicznych) JST w Polsce będą inwestować i z jakich wydatków bieżących będą mogły czy wręcz będą musiały zrezygnować? Pytanie to nie jest bezzasadne w aspekcie propozycji limitowania od 2012 r. także poziomu deficytów JST.

Ograniczenie poziomu deficytu JST skłania jednak do jeszcze innej refleksji. Skoro nie można raczej drastycznie ograniczyć wydatków JST (co roku ustawodawca na „barki” JST, w tym przede wszystkim gmin, przekazuje kolejne zadania własne obligatoryjne), to co zrobić, aby w samorządowym budżecie znalazło się więcej środków, w tym dochodów? Władze gminne mogą, co prawda, pobierać podatki i opłaty wg stawek maksymalnych, ale nie będą wtedy osiągały celów, które przyświecają korzystaniu z władztwa podatkowego i opłatowego. Mogą też sięgać po dochody z opłat adiacenckich czy z aktualizacji wyceny majątku samorządowego, ale choć mogą to być kwoty duże, nie będą stałe.

JST raczej same sobie nie są w stanie pomóc. Potrzebne są trwałe zmiany systemowe po stronie dochodów JST, w tym tych pochodzących z transferów z budżetu państwa. Pytanie: kiedy państwo stwierdzi, i czy w ogóle, że przyszedł

czas, aby zacząć respektować zasadę, w myśl której JST są wyposażone w środki finansowe adekwatne do liczby i rodzaju przekazywanych im zadań? Problemem więc nie powinno być, jak ograniczać dług JST, czy deficyt budżetowy JST (one są tylko skutkami braku środków finansowych), tylko co zrobić, aby ten deficyt nie był duży, aby JST mogły zaspokajać potrzeby członków wspólnoty samorządowej i prowadzić politykę prorozwojową, tj. inwestować.

8. Podsumowanie

Minął drugi rok funkcjonowania większości przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r. i drugi „przejęciowy rok”, jeśli chodzi o limitowanie zadłużenia JST. Do wprowadzenia w Polsce indywidualnego limitu zadłużenia JST zostały jeszcze dwa lata, w czasie których, jak wynika z wieloletnich prognoz finansowych, zostanie zakończonych większość samorządowych zadań inwestycyjnych, a na rozpoczynanie kolejnych przedsięwzięć brakuje środków finansowych. Istniejące limity zadłużenia i konieczność od 2014 r. spełniania przez JST relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., powoduje, że w ciągu najbliższych lat będą się one starały poprawić swoje finanse. W najbliższym czasie również państwo pragnie poprawić sytuację finansową całego sektora finansów publicznych. Niestety ma się to odbyć m.in. poprzez ograniczanie deficytów JST.

Państwo za pośrednictwem ministerstwa finansów, żeby uzasadnić swoje działania, podaje dane liczbowe⁹, z których wynika, że w ostatnich latach zadłużenie JST wykazuje tendencję wzrostową. Wzrost tego zadłużenia następuje przy tym w tempie znacznie szybszym, niż wzrost zadłużenia państwa, a jego udział w PKB w latach 2006–2010 wynosił przy tym odpowiednio: 2,4%; 2,2%; 2,3%; 3,0% i 3,9%. Wszystko to prawda, tylko dlaczego ustawodawca nie zadaje sobie pytań: dlaczego tak się dzieje?, dlaczego JST zaciągają zobowiązania? Może „światłem w tunelu” dla poprawy sytuacji finansowej JST (zwiększenia dochodów JST) są zapowiedzi premiera¹⁰, dotyczące włączenia rolników do systemu opodatkowania podatkiem dochodowym, a w dalszej kolejności likwidacja podatku rolnego i (czytaj między wierszami) wprowadzenie podatku katastralnego.

Nie tylko jednak JST przychodzi funkcjonować w danym stanie prawnym. Wśród przepisów ustaw o finansach publicznych i rozporządzeń wykonawczych

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, s. 2, www.mf.gov.pl (25.11.2011).

¹⁰ Exposé Premiera wygłoszone w Sejmie w dniu 18 listopada 2011 r.

do nich poruszają się, a może raczej próbują, ze względu na nieprecyzyjność przepisów bądź ich nieracjonalność, także regionalne izby obrachunkowe. Niestety nie pomagają im w tym interpretacje ministerialne, albo ich brak, a także tempo zmian przepisów prawnych, czasami zbyt wolne (na kuriozalne i wewnętrznie sprzeczne ze sobą przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. regionalne izby obrachunkowe wskazywały od dnia uchwalenia ustawy), a czasami za szybkie (dotyczy ewentualnego wejścia w życie projektu zmian ustawy o finansach publicznych).

Literatura

- Exposè Premiera wygłoszone w Sejmie w dniu 18 listopada 2011 r.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Pismo Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego nr ST8/4834/16/10/WWR/2011/1551 z dnia 16 listopada 2011 r. skierowane do Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.
- Projekt ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, www.mf.gov.pl (30.11.2011).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.
- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, www.mf.gov.pl (25.11.2011).

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

Uwarunkowania zarządzania deficytem budżetowym i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano uwarunkowania zarządzania deficytem budżetowym. Omówiono warunki, które są niezależne od władz lokalnych, w szczególności w zakresie zarządzania deficytem i zadłużeniem jednostki samorządu terytorialnego. Analizie poddano czynniki, które wpływają na kondycję finansową jednostki i czynniki organizacyjne, które uznano za ważne. Analizowane wyniki finansowe samorządów w latach 2007–2009 pokazują, że okres ten był zdominowany przez deficyt budżetowy. Zadłużenie wszystkich badanych gmin wzrosło znacząco w 2009 r. na co wskazano w artykule.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, deficyt budżetowy, samorządowy dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Skuteczne zarządzanie środkami publicznymi na szczeblu samorządowym jest problemem szczególnej wagi zarówno dla jednostek samorządowych, jak i dla całego społeczeństwa. Przy wciąż rosnącym zapotrzebowaniu na dobra oraz usługi publiczne i społeczne, możliwości zaspokajania tych potrzeb są funkcją posiadanych zasobów publicznych, a zwłaszcza ich efektywnego wykorzystania. Ponadto w sytuacji, gdy uwarunkowania funkcjonowania samorządów podlegają ciągłym zmianom, procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów finansowych wymagają szczególnej analizy.

W warunkach, gdy inwestycje samorządowe rosną, a ich własna baza dochodowa szczupleje, wzrost inwestycji może być finansowany środkami z funduszy unijnych oraz wzrastającym zadłużeniem. Liczba zadłużonych samorządów ciągle rośnie. Dynamicznie wzrasta także udział długu lokalnego w długu państwowym. Niezbędne jest zatem poszerzanie wiedzy na temat możliwości zwiększenia efektywności zarządzania powstałym długiem lokalnym. Istotna jest także analiza przyczyn (ocena celowości) oraz skutków korzystania przez JST ze zwrotnych źródeł finansowania. Powstanie długu lokalnego wywołuje skutki finansowe, które są ciężarem ponoszonym przez społeczność lokalną lub całe społeczeństwo (to że JST obsługują dług, nie oznacza, że ponoszą jego ciężar). Powstaje przy tym dylemat zasadności nie tylko sięgania przez jednostki samorządowe po zwrotne źródła finansowania, ale i przerzucania części ciężaru ich spłaty na przyszłe pokolenia.

Zidentyfikowanie czynników i zjawisk wpływających na poprawę efektywności zarządzania długiem może się przyczynić do rozwiązania jednego z najistotniejszych problemów zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego, który dotyczy określenia maksymalnych możliwości zaciągania zobowiązań w aspekcie realnych i możliwych do realizacji spłat długu w okresach przyszłych.

Opracowanie podejmuje problemy dotyczące kształtowania i finansowania deficytu budżetowego oraz zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego, koncentrując się na przyczynach uchwalania budżetu deficytowego oraz uwarunkowaniach zaciągania i spłaty zadłużenia lokalnego. Celem opracowania jest również ocena wyniku finansowego oraz stopnia zadłużenia jednostek samorządowych w latach 2007–2009. Badaniami objęto samorządy gminne województwa podkarpackiego, porównując ich sytuację finansową z pozostałymi gminami w kraju.

2. Przyczyny uchwalania budżetu deficytowego

Bardzo ważnym obszarem zarządzania finansami samorządowymi jest gospodarka nadwyżką lub deficytem budżetowym. Ponieważ niedobór w postaci deficytu budżetowego, wpływający na wielkość długu publicznego, jest zjawiskiem powszechnym, wymaga szczególnej uwagi. Decyzja o czasowo zwiększonym deficycie nie może mieć charakteru politycznego, a powinna wynikać z przyczyn ekonomicznych i społecznych. Z tych względów zarządzanie deficytem budżetowym nie może być działaniem doraźnym, wymaga bowiem długiej perspektywy¹.

¹ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 35.

Przyczyny występowania deficytu budżetowego wiążą się z niższymi wpływami oraz brakiem możliwości obniżenia wydatków. Po stronie dochodów mogą wystąpić trudności w zrealizowaniu dochodów na założonym poziomie, spowodowane między innymi obserwowanym w ostatnich latach spowolnieniem gospodarczym oraz istnieniem ulg powodujących obniżenie wpływów z podatku dochodowego. Nie towarzyszy temu zmniejszenie wydatków, co jest wynikiem między innymi:

- braku możliwości obniżenia tzw. wydatków sztywnych,
- istnienia, w porównaniu z innymi europejskimi państwami, luki infrastrukturalnej, która sprzyja zwiększaniu inwestycji,
- konieczności dokończenia przedsięwzięć inwestycyjnych już rozpoczętych,
- konieczności posiadania środków stanowiących tzw. wkład własny w przypadku realizacji projektów współfinansowanych z unijnych środków,
- zwiększania zakresu zadań bez zapewnienia na ich realizację wystarczających środków finansowych w postaci transferów z budżetu centralnego².

Stosunkowo rzadko wykonanie pierwotnie zrównoważonego budżetu może uniemożliwić wystąpienie zdarzeń nieprzewidzianych, takich jak kataklizmy naturalne czy katastrofy. Z zajściem tych zdarzeń związane są nieprzewidziane koszty (np. odszkodowania).

Deficyt budżetowy postrzegany jest jako efekt nieprawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej i złej kondycji finansowej samorządu. Jednocześnie deficyt w praktyce może być głównym narzędziem zarządzania finansami jednostek samorządowych³. Często jedynym rozwiązaniem pozwalającym na sfinansowanie podjętych zadań, szczególnie inwestycyjnych, jest ustanowienie deficytu budżetowego i wykorzystanie zwrotnych źródeł finansowania (przychodów).

Ważne jest zatem rozróżnienie celów, na jaki jednostka pożyczka pieniądze. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce dominuje przekonanie, że pożyczanie pieniędzy na wydatki bieżące dopuszczalne jest tylko w określonych przypadkach i dług ten powinien być spłacony w terminie nie dłuższym niż jeden rok. Przytaczanych jest natomiast wiele argumentów przemawiających za tym, że samorządy mogą, a nawet powinny pożyczać pieniądze na inwestycje⁴.

² W. Gonet, *Przyczyny i rodzaje deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Deficyt budżetowy i jego wpływ na działalność jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Zajac, UR, Rzeszów 2011, s. 10–11.

³ W. Misiąg, *Budżet gminy dla praktyków*, Municipium, Warszawa 2004, s. 67–68.

⁴ Szerzej B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wyd. UŁ, Łódź 2008, s. 160; P. Swianiewicz, *Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Open Society Institute, Budapest 2003, s. 36–40.

Uogólniając, można stwierdzić, że główną przyczyną zadłużania się samorządów jest niewystarczający poziom środków finansowych z bezzwrotnych źródeł finansowania w stosunku do potrzeb wynikających z zakresu zadań nałożonych na samorząd terytorialny⁵.

3. Uwarunkowania zarządzania deficytem i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Dług JST można zdefiniować jako sumę środków finansowych pozostawionych do dyspozycji jednostki samorządowej na określony czas i na określonych warunkach⁶. Zarządzanie długiem jednostek samorządowych określa się jako działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań⁷. Zarządzanie długiem sprzyja rozwojowi jednostki samorządowej oraz lepszemu zaspokojeniu potrzeb społeczności samorządowych, przy zachowaniu dobrej kondycji finansowej⁸.

Wykorzystanie środków zwrotnych w celu sfinansowania inwestycji samorządowych może się przyczynić do rozwoju gospodarczego danej jednostki oraz zwiększenia w przyszłości jej bazy dochodowej. Z zadłużaniem się samorządów wiążą się jednak również zagrożenia. Są one związane przede wszystkim z nadmiernym poziomem zobowiązań, który może się przyczynić do pogorszenia kondycji finansowej samorządu, ponadto powodować zwiększenie wysokości długu publicznego. Dlatego też sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i poziom ich zadłużenia jest przedmiotem stałego zainteresowania państwa, które podejmuje w tym zakresie istotne działania w sferze legislacyjnej.

Liczba zadłużonych samorządów w Polsce stale rośnie. W 2000 r. ponad 9% samorządów nie było zadłużonych, natomiast w 2009 r. takich jednostek było niecałe 6%⁹. Rośnie także udział długu JST w strukturze długu całego sektora finansów publicznych (w 2005 r. udział ten wynosił 3,8%, a na koniec 2009 r. –

⁵ A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526, s. 457.

⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 177.

⁷ K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, op. cit., s. 114.

⁸ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 11–12.

⁹ A. Sekuła, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych*, w: *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, s. 626–637.

4,7%). Jest wiele przesłanek wskazujących, że tendencja ta utrzyma się w najbliższych latach.

W większości krajów UE stosowane są ograniczenia prawne w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny, jednak nie wypracowano dla poszczególnych państw jednolitych zasad dotyczących sposobów i ograniczeń zaciągania długu przez JST. Przeważają kraje, w których udział długu samorządowego w długu publicznym jest niewielki (kształtuje się poniżej 10%). Jednocześnie udział ten jest bardzo zróżnicowany, wynosi ponad 10% w Holandii, Hiszpanii, Czechach (odpowiednio ok. 19%, 16% i 17%), wysoki udział występuje w Luksemburgu i Estonii (ponad 40%). Zróżnicowanie w poziomie długu lokalnego w poszczególnych krajach jest zatem dość znaczne. Odmienne są również procedury i regulacje prawne dotyczące zaciągania długu lokalnego. Nie można przy tym jednoznacznie stwierdzić, że liberalne procedury przyczyniają się do wysokiego poziomu długu, a restrykcyjne pozwalają na jego ograniczenie. W niektórych krajach brak ograniczeń ma odzwierciedlenie w stosunkowo wysokim zadłużeniu samorządów (np. w Czechach), natomiast restrykcyjne przepisy nie zawsze przynoszą ograniczenie zadłużenia (np. w Estonii)¹⁰.

Obowiązujące obecnie w Polsce rozwiązania można uznać za restrykcyjne – ograniczenia dotyczą zarówno poziomu deficytu budżetowego, poziomu długu, wielkości kosztów jego obsługi, jak i sposobów jego zaciągania. Polskie samorządy są obecnie w okresie przejściowym, w latach 2010–2013 będą obowiązywały regulacje prawne dotyczące ograniczenia poziomu długu zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹¹. Ograniczenia te wielokrotnie były poddawane krytyce, w tym występowanie dodatkowych ograniczeń makroekonomicznych, tj. powiązania JST z długiem publicznym (mimo że udział długu lokalnego w publicznym jest kilkuprocentowy – w 2009 r. wynosił 4,7%) – gdy przekroczy on 60% PKB, JST nie mogą uchylać budżetu z planowanym deficytem i tym samym zaciągać nowych zobowiązań, niezależnie od kondycji finansowej samorządu i jakości zarządzania istniejącym długiem. Wśród słabych stron dotychczasowych rozwiązań prawnych należy ponadto podkreślić sposób oceny poziomu zadłużenia, tj. relacjonowanie go do dochodów ogółem jednostki oraz ustalenie jego limitu na poziomie 60% – bez merytorycznego dla takiej wysokości wskaźnika uzasadnienia.

Uregulowania zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² utrzymują powiązanie poziomu deficytu budżetu JST i wypłat na obsługę długu JST z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją państwowego

¹⁰ M. Kosek-Wojnar, *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2007, s. 174–190.

¹¹ Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹² Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

długu publicznego do PKB, co przy pogorszeniu się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności JST do zaciągania i obsługi długu. Rygorystyczne regulacje prawne w tym zakresie mogą się stać przeszkodą w realizacji inwestycji samorządowych i będą ograniczać rozwój JST, jak również korzystanie przez nie ze środków europejskich.

Nowa ustawa znosi limit poziomu długu JST i wprowadza jedynie limit poziomu wypłat na obsługę długu, co powinno skłaniać do efektywnego zarządzania długiem (jego poziomem i kosztami obsługi). Zgodnie z konstrukcją indywidualnego wskaźnika zadłużenia, możliwości zaciągania długu będą głównie uzależnione od kształtowania się wyniku operacyjnego jednostki i efektywności zarządzania majątkiem. Wprowadzone nowe limity zadłużania się JST można uznać za pozytywną zmianę, ponieważ będą uwzględniać zróżnicowane możliwości zadłużania się poszczególnych jednostek samorządowych oraz wskazywać na istnienie nie tylko prawnych, ale i ekonomicznych ograniczeń.

Do zwiększenia efektywności i skuteczności zarządzania finansami JST powinno się także przyczynić wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej w JST. Rola tej prognozy jest nadrzędna, gdyż wszystkie inne dokumenty planistyczne w aspekcie finansowym powinny być z nią zgodne (np. strategia JST, wieloletni plan inwestycyjny, strategia zarządzania długiem JST). Wprowadzenie obowiązku jej sporządzania będzie szczególnie przydatne w prawidłowym zarządzaniu długiem, ponieważ prognoza powinna oprócz wielkości dochodów i wydatków zawierać:

- wynik budżetu JST,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu JST, w tym relację odnoszącą się do ustawowego poziomu limitu wypłat na obsługę długu oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

W literaturze przedmiotu ocena wprowadzonych w nowej ustawie zmian nie jest jednoznaczna, pomimo właściwego ukierunkowania tych zmian uznawane są one za niewystarczające. Przede wszystkim dlatego że mimo iż zaciąganie długu zostało zarezerwowane dla przedsięwzięć inwestycyjnych, brak jest nadal podziału budżetu na część bieżącą i majątkową, a tym samym nie zniesiono kategorii przychodów i rozchodów, co ułatwiłoby ustalanie realnego wyniku finansowego budżetów samorządowych¹³.

Wśród uwarunkowań ekonomicznych wpływających na zarządzanie zadłużeniem w jednostkach samorządu terytorialnego wymienić można przede wszyst-

¹³ M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13–30.

kim czynniki niezależne od samorządów, takie jak stan rozwoju gospodarczego kraju, poziom inflacji czy stan finansów publicznych. Ważna jest również oferta kredytów i pożyczek bankowych oraz wysokość i stabilność stóp procentowych kredytów i pożyczek, wpływające na koszt pozyskiwanego kapitału obcego.

Na ekonomiczną granicę zadłużenia danej jednostki wpływ ma jej wielkość i położenie. Gminy położone w bogatszych rejonach kraju (np. w pobliżu dużych miast) dysponują większym potencjałem dochodowym, a czynnikami z tym związanymi są: struktura demograficzna ludności oraz liczba podmiotów gospodarczych na danym terenie. Do czynników niezależnych należy także zakres władztwa dochodowego oraz wydatkowego samorządu, wyznaczony przez regulacje prawne, w tym przede wszystkim wartość dochodów własnych stanowiących podstawę sporządzenia wiarygodnych wieloletnich planów: finansowego i inwestycyjnego oraz strategii zadłużenia.

Do uwarunkowań ekonomicznych zależnych od samorządu należy kondycja finansowa jednostki, będąca wynikiem decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, która warunkuje realne możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań w wymaganych terminach.

Poza ograniczeniami prawnymi i ekonomicznymi istotne są również uwarunkowania polityczne i organizacyjne zaciągania i obsługi długu przez JST. Należą do grupy czynników, na które jednostka ma wpływ, bezpośrednio wiążą się z jakością zarządzania finansami lokalnymi, dlatego istotna jest identyfikacja przede wszystkim czynników organizacyjnych, które decydują o umiejętności zarządzania długiem w jednostkach samorządowych oraz możliwościach zastosowania instrumentów wymaganych prawnie. Do czynników tych zaliczyć trzeba przede wszystkim uwarunkowania kadrowe, w tym umiejętność efektywnego pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi, umiejętność aktywnego zarządzania finansami jednostki samorządowej, w tym zastosowania takich instrumentów, jak: wieloletni plan finansowy, wieloletni plan inwestycyjny, analiza sytuacji finansowej jednostki, w tym zdolności kredytowej, płynności finansowej, kosztu kapitału. Wymienić należy także cechy osobowościowe kadry, np. bierność lub kreatywność, wpływające na aktywną lub pasywną postawę w zakresie pozyskiwania zewnętrznych środków finansowania.

4. Analiza wyniku finansowego oraz wielkości zadłużenia samorządów gminnych Podkarpacia na tle kraju

Analizując wyniki finansowe samorządów gminnych w latach 2007–2009, można stwierdzić, że sytuacja finansowa zarówno gmin Podkarpacia, jak i pozostałych gmin w kraju w badanym okresie pogorszyła się (zob. tab. 1). W 2007 r.

przeważały nadwyżki finansowe, natomiast w latach 2006 i 2009 zrealizowane przez gminy salda budżetów miały w przeważającej części charakter deficytowy, przy tym w 2009 r. deficyt wszystkich badanych gmin zdecydowanie wzrósł. Wyniki finansowe budżetów gmin Podkarpacia kształtowały się na podobnym poziomie, jak w pozostałych gminach w kraju.

Tabela 1. Wyniki finansowe budżetów gmin w relacji do ich dochodów ogółem (w %)

Lata	Województwo podkarpackie				Polska			
	gminy ogółem	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy ogółem	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2007	1,1	-0,7	1,4	2,7	1,9	2,3	1,1	1,4
2008	0,3	1,3	-0,8	-0,1	-2,1	-2,9	-1,6	-0,2
2009	-6,8	-9,3	-5,2	-5,5	-9,5	-11,5	-8,3	-6,1

* gminy miejskie łącznie z miastami w powiecie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl/bdr (25.11.2011).

Podstawowym wskaźnikiem służącym do oceny zadłużenia jednostek samorządowych jest wskaźnik obciążenia dochodów jednostki samorządowej jej długiem.

Tabela 2. Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin długiem (w %)

Lata	Województwo podkarpackie			Polska		
	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2007	25,9	17,3	12,7	23,0	19,4	14,4
2008	23,5	16,8	12,2	24,4	18,7	13,8
2009	30,9	20,3	16,4	33,3	23,9	17,2

* gminy miejskie łącznie z miastami w powiecie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl (25.11.2011).

Analiza danych zawartych w tabeli 2 pozwala stwierdzić, że gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu) charakteryzowały się w latach 2007–2009 najwyższym zadłużeniem. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa podkarpackiego udział zadłużenia w dochodach był niższy od średniego poziomu tego wskaźnika dla pozostałych polskich gmin. Można ponadto zauważyć, że w 2009 r. zdecydowanie wzrosło zadłużenie we wszystkich badanych gminach.

Tabela 3. Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin długiem po wyeliminowaniu z niego zobowiązań związanych z pozyskiwaniem środków unijnych (w %)

Lata	Województwo podkarpackie			Polska		
	gminy miejskie*	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
2007	25,3	16,5	11,7	21,4	18,2	13,5
2008	23,4	15,6	11,2	23,2	17,9	13,2
2009	30,9	18	14,4	31,4	22,5	16,3

* gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl (25.11.2011).

Należy zauważyć, że część powstającego w jednostkach samorządu terytorialnego zadłużenia jest związana z prefinansowaniem projektów współfinansowanych przez Unię Europejską oraz z pozyskiwaniem środków unijnych lub pochodzących z innych bezzwrotnych, zagranicznych źródeł. Eliminacja z zobowiązań gmin tej części zadłużenia, która była związana z pozyskiwaniem środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁴, powoduje, że obciążenie dochodów długiem nieznacznie maleje (zob. tab. 3). Ze względu na to, że różnice w wartości prezentowanych wskaźników dotyczących zadłużenia gmin są niewielkie, można przypuszczać, że gminy w niewielkim stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument związany z pozyskiwaniem środków UE.

5. Podsumowanie

Przyczyny uchwalania budżetu deficytowego w jednostkach samorządu terytorialnego wiążą się z występowaniem trudności w zrealizowaniu dochodów na ustalonym poziomie oraz brakiem możliwości obniżenia wydatków. Często jedynym rozwiązaniem pozwalającym na sfinansowanie podjętych zadań, szczególnie inwestycyjnych, jest ustanowienie deficytu budżetowego i wykorzystanie zwrotnych źródeł finansowania (przychodów).

Na zarządzanie deficytem i długiem w jednostkach samorządu terytorialnego wpływ mają przede wszystkim niezależne od samorządów uwarunkowania prawne, określające granice ich zadłużenia. Istotne są ponadto uwarunkowania wpływające na kondycję finansową jednostek, wyznaczające ekonomiczną gra-

¹⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

nię zadłużenia samorządów. Na efektywność zarządzania długiem wpływ mają zależne od samorządu uwarunkowania organizacyjne, które decydują o umiejętności zastosowania instrumentów finansowego planowania strategicznego oraz analizy finansowej.

Analizując wyniki finansowe samorządów gminnych w latach 2007–2009, można stwierdzić, że w badanym okresie przeważały deficyty budżetowe. Najtrudniejsza sytuacja finansowa, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych gminach w kraju, wystąpiła w 2009 r. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy miejskie. Zadłużenie wszystkich badanych gmin zdecydowanie wzrosło w 2009 r.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Gonet W., *Przyczyny i rodzaje deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Deficyt budżetowy i jego wpływ na działalność jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Zając, UR, Rzeszów 2011.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wyd. UŁ, Łódź 2008.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
- Kosek-Wojnar M., *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2007.
- Misiąg W., *Budżet gminy dla praktyków*, Municipium, Warszawa 2004.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Sekula A., *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle uregulowań prawnych*, w: *Finanse publiczne*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 112.
- Swianiewicz P., *Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Open Society Institute, Budapest 2003.
- Szewczuk A., *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Tomasz Uryszek

Uniwersytet Łódzki

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego a ich działalność inwestycyjna*

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono związek pomiędzy poziomem długu władz lokalnych i regionalnych (LRGs) i działalnością inwestycyjną. Przeprowadzone analizy wskazanych relacji pozwoliły zweryfikować hipotezę, że LRGs używają zobowiązań na finansowanie projektów inwestycyjnych w znacznym stopniu. Analiza korelacji i proste modele regresji pokazują pozytywny związek między wartością nakładów inwestycyjnych LRGs i kwotą zadłużenia.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny, inwestycje*

1. Wprowadzenie

Dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym we współczesnej gospodarce. Dominujący udział w wartości długu mają zobowiązania Skarbu Państwa. Jednakże coraz częściej także jednostki samorządu terytorialnego (JST) sięgają po różnorodne instrumenty dłużne. Środki pozyskane w ten sposób są przeznaczone na bieżące potrzeby (np. zapewnienie płynności ich budżetów) lub też na działalność inwestycyjną. Można postawić hipotezę, że samorządy w coraz większym stopniu wykorzystują dług jako sposób finansowania zadań inwestycyjnych.

* Praca dofinansowana z ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139

Celem artykułu jest zbadanie związku między poziomem zadłużenia JST a ich działalnością inwestycyjną. Umożliwi to ocenę wykorzystania finansowania obcego przez samorządy oraz weryfikację postawionej wcześniej hipotezy.

W badaniu wykorzystano miary i narzędzia statystyczne. Materiał empiryczny stanowią dane Ministerstwa Finansów RP i Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Zobowiązania jako źródło finansowania inwestycji

Inwestycje są jednym z filarów rozwoju gospodarczego. Umożliwiają kreację nowych miejsc pracy, tworzenie nowej wartości, przyczyniają się do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej społeczności lokalnych, regionów oraz całych gospodarek¹. Inwestorem może być osoba fizyczna, przedsiębiorstwo krajowe, podmiot zagraniczny, a także jednostka sektora finansów publicznych szczebla lokalnego, regionalnego lub centralnego. Działalność inwestycyjna JST, a w szczególności procesy podejmowania decyzji w zakresie akceptacji i realizacji konkretnych inwestycji są złożone i często długotrwałe. Należy jednak zauważyć, że działalność ta jest bardzo ważną składową funkcjonowania zarówno samorządu lokalnego, jak i regionalnego². Proces inwestowania jest ściśle powiązany z metodami pozyskiwania kapitału. Najczęściej środki własne nie wystarczają na pokrycie nakładów inwestycyjnych. Ponadto inwestorzy często decydują się na wykorzystanie kapitału obcego w celu dywersyfikacji źródeł finansowania swych projektów. Teoria finansów wskazuje na kapitał obcy jako znaczące (jeśli nie najważniejsze) źródło finansowania inwestycji. Z jednej strony wykorzystanie kapitału obcego zwiększa możliwości inwestycyjne, powoduje dywersyfikację ryzyka oraz często obniża przeciętne koszty pozyskania kapitału. Z drugiej strony zobowiązania powinny zostać w określonym czasie uregulowane, co pociąga za sobą konieczność zwrotu pozyskanych środków.

Z punktu widzenia rachunku ekonomicznego inwestycja powinna być przeprowadzona wówczas, gdy koszty kapitału pozyskanego na jej realizację są niższe niż efekty (przyszłe korzyści ekonomiczne) dzięki niej uzyskane. Jeżeli do finansowania inwestycji wykorzystywany jest kapitał obcy (np. kredyt), jego koszt

¹ Szerzej np. A. Cieślík, *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2005, s. 216–229; A. Kłysik-Urtysek, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 79–111; B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 78.

² G. Miller, *The Investment of Public Funds: A Research Agenda*, Public Budgeting & Finance, Autumn 1987, Vol. 7, Issue 3, s. 47–48.

(oprocentowanie) nie powinien przekraczać wartości przyszłych korzyści ekonomicznych związanych z tą inwestycją. W ujęciu finansowym chodzi tu o sumę zdyskontowanych, przyszłych przepływów pieniężnych netto. Stąd inwestorzy zwracają szczególną uwagę na dyskontowe metody oceny projektów inwestycyjnych, takie jak NPV (*Net Present Value* – wartość bieżąca netto) oraz IRR (*Internal Rate of Return* – wewnętrzna stopa zwrotu)³.

Zasady rachunku ekonomicznego jednak nie zawsze mogą być w pełni zastosowane. W przypadku inwestycji dokonywanych przez władze publiczne i mających na celu dostarczanie dóbr publicznych, pomiar efektów ekonomicznych inwestycji może być mocno utrudniony. Ujmując zagadnienie szerzej – rynkowe modele zarządzania nie mogą być w pełni wykorzystane w JST⁴. Trudno bowiem oczekiwać prostych, mierzalnych efektów w rodzaju generowania określonych, dodatnich przepływów pieniężnych związanych z inwestycją w dobra publiczne. Inwestycje takie są jednak potrzebne, wynikają z realizacji zadań nakładanych na władze publiczne oraz są często oczekiwane przez społeczeństwo – i dlatego są realizowane⁵.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego dużą rolę w procesie finansowania wydatków inwestycyjnych odgrywają także dotacje. Nie zmienia to jednak rosnącej roli długu jako źródła finansowania działalności (w tym – zadań inwestycyjnych) samorządów. Kapitał obcy (np. kredyt, pożyczka, emisja instrumentów dłużnych) dostępny jest najczęściej na komercyjnych warunkach. Oznacza to dla inwestorów konieczność ponoszenia kosztów związanych z obsługą zaciągniętego zadłużenia. Ponadto zaciąganie kredytów lub pożyczek oraz emisja instrumentów dłużnych są ograniczane odpowiednimi procedurami ostrożnościowymi⁶.

3. Zadłużenie polskiego sektora samorządowego

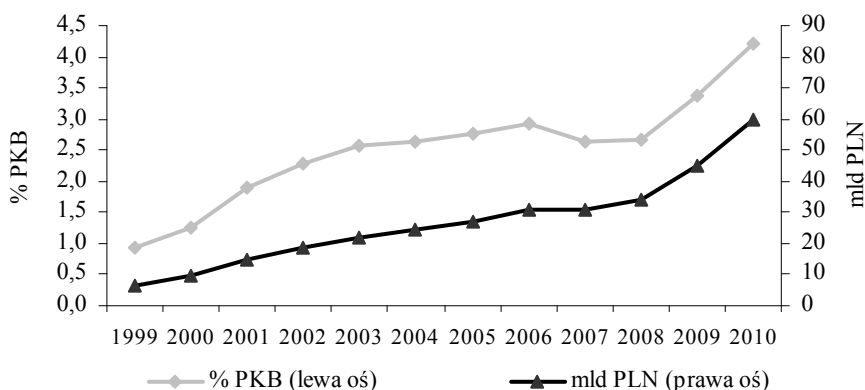
Wartość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce systematycznie rośnie. Jest to spowodowane coraz większym zapotrzebowaniem sektora samorządowego na środki pieniężne. Tempo przyrostu długu zwiększyło się w okresie ostatniego spowolnienia (kryzysu) gospodarczego. Wartość zobowiązań JST w Polsce w latach 1999–2010 –zob. rys. 1.

³ Szerzej np. *Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, red. M. Wypych, Absolwent, Łódź 2007, s. 338–347.

⁴ Szerzej A. Szewczuk, *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 338.

⁵ Por. *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 199.

⁶ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 325.



Rysunek 1. Zadłużenie sektora JST w Polsce w latach 1999–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W strukturze zobowiązań JST zdecydowanie dominowały kredyty i pożyczki. W 2010 r. stanowiły one łącznie 91,5% ogółu zadłużenia samorządów. Kredyty bankowe stanowiły natomiast ponad 67% tego zadłużenia. Papiery wartościowe o charakterze dłużnym (obligacje i bony komunalne) były wykorzystywane zdecydowanie rzadziej niż kredyty i pożyczki. Według stanu na koniec grudnia 2010 r. komunalne instrumenty dłużne stanowiły 8% łącznej kwoty długu JST. W ostatnich kilku latach – jak zauważa M. Jastrzębska – „znacznie wzrosło zainteresowanie JST emisją obligacji komunalnych, to jednak władze samorządowe wciąż nie doceniają korzyści wynikających z emisji tych bonów, choć może im to zapewnić szybkie i dość tanie finansowanie”⁷. Głównymi inwestorami, nabywającymi komunalne instrumenty dłużne, były krajowe banki komercyjne. Do ich portfeli trafiało ponad 72% wyemitowanych przez JST instrumentów dłużnych. Podstawą zadłużenia samorządów były zobowiązania długoterminowe (o terminach zapadalności powyżej 1 roku). Stanowiły one 98,5% łącznej kwoty długu JST. Zobowiązania krótkoterminowe były wykorzystywane sporadycznie. Co ciekawe, znaczną grupę wierzycieli JST stanowili inwestorzy zagraniczni. Zobowiązania sektora JST wobec nich sięgały ponad 9,6 mld PLN, co stanowiło około 17,4% ogółu zadłużenia samorządów. Szczegóły dotyczące wartości oraz przedmiotowej i podmiotowej struktury zadłużenia sektora samorządów w Polsce w 2010 r. – zob. tab. 1.

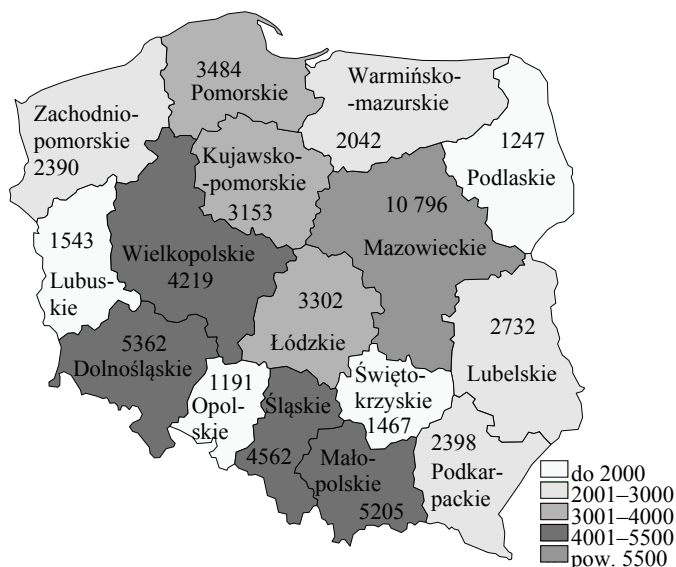
⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 198.

Tabela 1. Wartość i struktura zobowiązań sektora JST w Polsce w 2010 roku

Rodzaj zobowiązania	Wierzyciele łącznie		Wierzyciele krajowi		Wierzyciele zagraniczni
			ogółem	w tym: banki komercyjne	
	mln PLN	struktura (%)	mln PLN		
Kredyty i pożyczki	50 406,7	91,49	41 914,1	37 090,1	8 492,6
– długoterminowe	49 886,9	90,55	41 394,3	36 796,5	8 492,6
– krótkoterminowe	519,8	0,94	519,8	293,5	0,0
Dłużne papiery wartościowe	4 406,2	8,00	3 289,4	3 176,8	1 116,8
– długoterminowe	4 399,2	7,98	3 282,4	3 169,8	1 116,8
– krótkoterminowe	7,0	0,01	7,0	7,0	0,0
Pozostałe	281,0	0,51	281,0	0,2	0,0
Razem	55 093,9	100,00	45 484,5	40 267,1	9 609,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wartości zobowiązań JST były zróżnicowane nie tylko pod kątem wykorzystywanych instrumentów oraz podmiotu wierzyciela, ale także terytorialnie. Jak wygląda struktura terytorialna zobowiązań sektora samorządów wszystkich szczebli – zob. rys. 2.



Rysunek 2. Zadłużenie JST w Polsce w układzie regionalnym (w mln PLN) w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przeciętna wartość zobowiązań JST w Polsce w 2010 r. wyniosła 3,44 mld PLN. Zróżnicowanie regionalne było jednak znaczące. Odchylenie standardowe wyniosło 69% średniej. Największą kwotę zobowiązań zanotowano w województwie mazowieckim. Wyniosła ona niemal 10,8 mld PLN, co stanowiło ponad 313% średniej. Najniższe wartości zadłużenia zanotowano w Opolskiem (34,6% średniej), Podlaskiem (36,2% średniej), Świętokrzyskiem (42,6% średniej) i Lubuskim (44,8% średniej). Co ciekawe, ogólne kwoty zobowiązań w poszczególnych województwach kształtują się inaczej niż kwoty długu per capita. Na przykład w 2010 r. najbardziej zadłużone nominalnie województwo mazowieckie charakteryzowało się przeciętną wartością zobowiązań przypadających na głowę mieszkańca: 882,59 PLN. Jeden z najmniej zadłużonych regionów – województwo lubuskie – generowało najwyższą w Polsce wartość długu per capita: 1109,89 PLN.

Wyłączenie z analizy Mazowsza, zawyżającego przeciętne wyniki, powodowało spadek wartości średniej zadłużenia do poziomu 2,95 mld PLN. Zmniejszeniu uległo też odchylenie standardowe (do 47% średniej).

4. Wydatki inwestycyjne JST w Polsce

Wartość i struktura wydatków budżetowych wynikają z zakresu zadań państwa⁸. Dla wzmacniania procesów rozwoju gospodarczego konieczne jest ponoszenie nakładów na dziedziny prorozwojowe, takie jak nauka czy polityka sektorowa⁹. W budżetach – zdaniem T. Lubińskiej – „powinny pojawiać się nowe zadaniowe wydatki *stricte prorozwojowe* oraz instrumenty prawne ich realizacji”¹⁰.

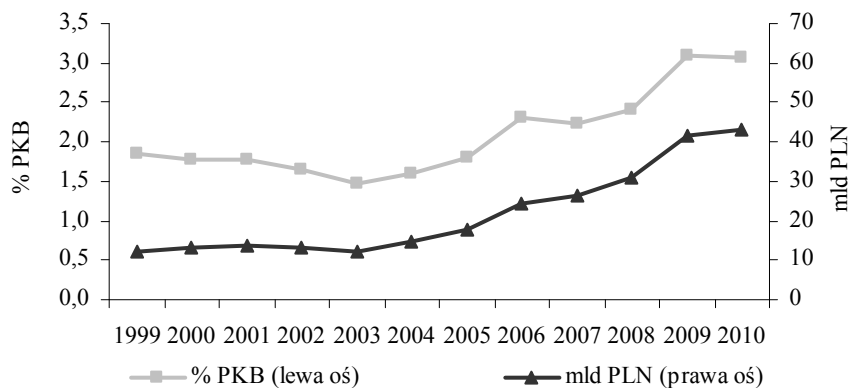
Wartość wydatków inwestycyjnych w Polsce w ostatnich latach znacząco wzrosła. Dotyczy to zarówno budżetu centralnego, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W latach 1999–2010 w sektorze JST wzrost ten był ponad trzyipółkrotny. W 2009 r. łączna suma tych wydatków na szczeblu samorządowym przekroczyła 3% PKB. Badania wskazują na dominację gmin

⁸ Sزرzej J. Głuchowski, *Wstęp do skarbowości*, WSB w Poznaniu, Poznań 1997, s. 47.

⁹ T. Lubińska, *Tendencje w dochodach i wydatkach sektora publicznego w latach 1995–2001 a tempo wzrostu gospodarczego*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, t. 4, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 242.

¹⁰ T. Lubińska, *Budżet zadaniowy – założenie metodologiczne*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, UW, Warszawa 2006, s. 192.

w wydatkach inwestycyjnych samorządów¹¹. Wzrost wartości wydatków inwestycyjnych należy ocenić pozytywnie. Wydatki te można bowiem zaliczyć do grupy nakładów prorozwojowych – szczególnie potrzebnych dla rozwoju gospodarczego. Z tego punktu widzenia konieczne wydaje się wzmocnienie roli wydatków inwestycyjnych i ich udziału w strukturze wydatków ogółem (np. poprzez zwiększenie nakładów na infrastrukturę)¹². Coraz większa ich realizacja na szczeblu lokalnym i regionalnym umożliwi dostosowanie rodzajów inwestycji do potrzeb społeczności lokalnych. Oczywiście nie zawsze jest to w pełni możliwe, ze względu na realizację przez JST zadań zleconych, lecz i tak zwiększa się wartość inwestycji, o których decydują zarządy JST. Przyczynia się to do rozwoju idei samorządności i oznacza rosnący poziom niezależności (a nawet samodzielności) finansowej JST. Szczegóły dotyczące wartości wydatków inwestycyjnych – zob. rys. 3.



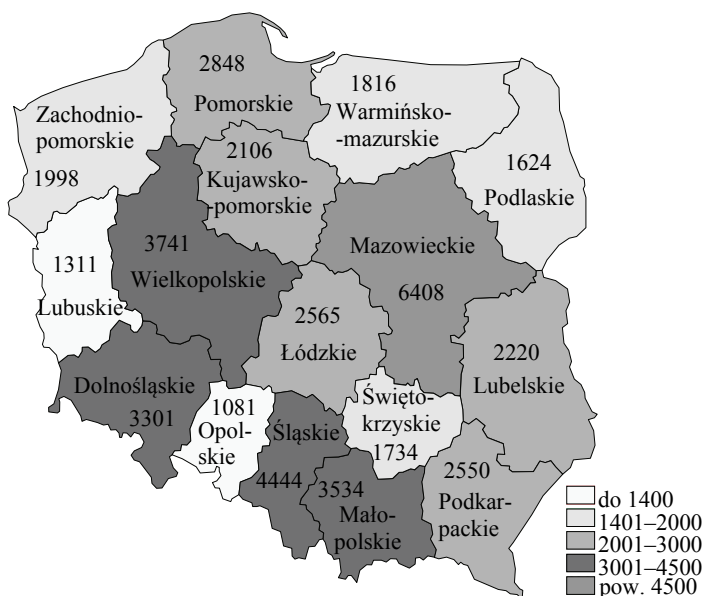
Rysunek 3. Wydatki inwestycyjne sektora JST w Polsce w latach 1999–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Zróżnicowanie przestrzenne kwot wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego jest znaczne. W 2010 r. najwyższe kwoty zanotowano w JST z terenu województwa mazowieckiego, najniższe – w Opolskiem (zob. rys. 4).

¹¹ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 44.

¹² J. Tomkiewicz, *Polityka fiskalna a inwestycje w gospodarce posocjalistycznej*, WSPiZ, Warszawa 2006, s. 139–140.



Rysunek 4. Łączne wydatki inwestycyjne JST w Polsce w układzie regionalnym (w mln PLN) za 2010 rok

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przeciętna wartość wydatków inwestycyjnych JST w Polsce wyniosła w 2010 r. nieco ponad 2705 mln PLN. Odchylenie standardowe kształtowało się na poziomie 50% średniej. Podobnie jak w przypadku kwot zobowiązań, przeciętne wartości były zawyżane przez województwo mazowieckie. Wyłączenie go z analizy spowodowało spadek średniej wartości wydatków inwestycyjnych JST do kwoty 2458 mln PLN. Odchylenie standardowe wyniosło wówczas 39% średniej. Co ciekawe, zróżnicowanie terytorialne nominalnych kwot wydatków inwestycyjnych JST wynikało przede wszystkim z różnic w wartościach wydatków ogółem. Udział wydatków inwestycyjnych JST z poszczególnych województw w łącznej sumie wydatków samorządowych kształtował się na poziomie 22%–30%.

5. Wydatki inwestycyjne JST a ich zadłużenie – analiza porównawcza

W celu zbadania związku między wartością inwestycji JST z poszczególnych województw a ich zadłużeniem obliczono współczynnik korelacji między tymi

Tabela 2. Wartości wskaźników korelacji wydatków inwestycyjnych i zobowiązań JST (dla 2010 r.)

Szczebel JST	Wskaźnik korelacji (%)
Gminy	94,99
Powiaty	68,64
Miasta na prawach powiatu	93,09
Województwa	21,46
Łącznie wszystkie szczeble JST	94,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów.

zmiennymi. Obliczeń dokonano w układzie przestrzennym (wojewódzkim) dla 2010 r. dla JST wszystkich szczebli oraz łączenie – zob. tab. 2.

Wartości wydatków inwestycyjnych oraz zadłużenia JST są ze sobą bardzo silnie skorelowane. Współczynnik korelacji dla JST ogółem wyniósł niemal 95%. Świadczy to istnieniu silnej zależności między tymi zmiennymi. Najniższy wskaźnik zanotowano dla województw, co można próbować tłumaczyć specyfiką funkcjonowania tego szczebla samorządu. Najwyższy poziom wskaźnika korelacji – dla gmin i miast na prawach powiatu – oznacza, że w jednostkach samorządu tych szczebli wystąpiła największa zależność między wartością zaciąganych zobowiązań a kwotami wydatków przeznaczanych na inwestycje. W praktyce największe wydatki budżetowe o charakterze inwestycyjnym są ponoszone właśnie przez gminy oraz miasta na prawach powiatów (tu przede wszystkim w części dotyczącej budżetów gmin). Na przykład w 2010 r. wydatki inwestycyjne JST wszystkich szczebli w Polsce wyniosły ogółem 43,3 mld PLN. Gminy zrealizowały z tego 19,7 mld PLN (45,5%), a miasta na prawach powiatu kolejne 12,7 mld PLN (29,3%)¹³. Korelacja nie wystarczy jednak do oceny wpływu na siebie omawianych zmiennych. Zgodnie z hipotezą postawioną we wstępie, JST powinny wykorzystywać zadłużenie do realizacji inwestycji. Oznaczałoby to, że jednostki z regionów bardziej zadłużonych powinny charakteryzować się wyższymi wartościami wydatków inwestycyjnych. W celu weryfikacji tej hipotezy zbudowano (na danych z 2010 r., wyrażonych w milionach złotych, dotyczących JST wszystkich szczebli w układzie wojewódzkim – 16 obserwacji) prosty model uzależniający kwoty wydatków inwestycyjnych (zob. rys. 4) od wartości zaciągniętego zadłużenia (zob. rys. 2). Postać oszacowanego modelu przedstawiono w równaniu 1.

¹³ Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS i danych Ministerstwa Finansów.

$$Inw_{t-S,i} = 844,01 + 0,771 \cdot Zob_i \quad (1)$$

$\begin{array}{ccc} & 4,27 & 11,33 \end{array}$

gdzie:

Inw – wartość wydatków inwestycyjnych JST,
 Zob – suma zobowiązań JST,
 i – indeks kolejnego województwa.

Wyniki przeprowadzonej estymacji wskazały, że sumy wydatków inwestycyjnych są silnie uzależnione od wielkości zadłużenia JST. Wpływ zaciąganych zobowiązań na wielkość inwestycji jest istotny statystycznie (wartość statystyki t -Studenta dla zobowiązań wyniosła 11,33). Model ten stosunkowo dobrze odzwierciedla rzeczywistość: współczynnik determinacji R^2 wyniósł ponad 90%.

W celu dalszej weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy wyspecyfikowano bardzo podobny model, uzależniający wartości realizowanych wydatków inwestycyjnych JST od wielkości ich zadłużenia. Tym razem estymacji dokonano dla szeregów czasowych z lat 1999–2010 (12 obserwacji, dane wyrażone w milionach złotych) przedstawiających dane dla całego kraju. Postać oszacowanego modelu przedstawiono w równaniu 2.

$$Inw_t = 4736,52 + 0,54 \cdot Zob_t \quad (2)$$

$\begin{array}{ccc} & 2,54 & 10,79 \end{array}$

gdzie:

t – indeks czasu,
 pozostałe oznaczenia jak we wzorze 1.

Wyniki oszacowania są bardzo podobne do poprzednich. Model dobrze odzwierciedla dane rzeczywiste – współczynnik determinacji R^2 wyniósł 92,1%. Wartości zadłużenia znacząco (i istotnie statystycznie) wpływają na wartości realizowanych przez JST inwestycji (wartość statystyki t -Studenta wyniosła 10,79).

6. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w strukturze zobowiązań JST dominują długoterminowe kredyty bankowe. Wartość zobowiązań wzrastała w całym okresie 1999–2010. Wartość wydatków inwestycyjnych ponoszonych corocznie przez JST w Polsce w latach 1999–2010 wzrosła kilkakrotnie. Biorąc pod uwagę konieczność prowadzenia działań prorozwojowych w Polsce, zjawisko trwałego wzrostu kwot wydatkowanych na inwestycje należy ocenić pozytywnie. Analiza korelacji oraz proste modele regresji wskazują jed-

noznacznie na związek między wartością wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na inwestycje a kwotami ich zadłużenia. Jednostki samorządu terytorialnego w znacznym stopniu wykorzystują zobowiązania jako źródło finansowania inwestycji, co oznacza, że postawiona we wstępie hipoteza została zweryfikowana pozytywnie.

Literatura

- Cieślik A., *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2005.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Finanse przedsiębiorstwa z elementami zarządzania i analizy*, red. M. Wypych, Absolwent, Łódź 2007.
- Głuchowski J., *Wstęp do skarbowości*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 1997.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kłysik-Uryszek A., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy – założenie metodologiczne*, w: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, red. E. Chojna-Duch, UW, Warszawa 2006.
- Lubińska T., *Tendencje w dochodach i wydatkach sektora publicznego w latach 1995–2001 a tempo wzrostu gospodarczego*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*, t. 4, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.
- Miller G., *The Investment of Public Funds: A Research Agenda*, Public Budgeting & Finance, Autumn 1987, Vol. 7, Issue 3.
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Szewczuk A., *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Tomkiewicz J., *Polityka fiskalna a inwestycje w gospodarce posocjalistycznej*, WSPiZ, Warszawa 2006.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009.



Rafał Koczkodaj

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Uniwersytet Szczeciński

Znaczenie zadłużenia województw dla rozwoju terytorialnego w Polsce

***Streszczenie.** W artykule omówiono problem zadłużania się sektora publicznego w Polsce w czasie obecnego światowego kryzysu. Poruszono m.in. takie kwestie, jak: zewnętrzne finansowanie samorządów terytorialnych, wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej, współpraca z sektorem bankowym. Zbadano, przy wykorzystaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, czy istnieje zależność pomiędzy poziomem zadłużania się poszczególnych województw a wzrostem PKB na jednego mieszkańca, przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto, stopą bezrobocia czy poziomem nakładów inwestorów zagranicznych.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Problem zadłużania się sektora publicznego w Polsce ma fundamentalne znaczenie szczególnie obecnie, w warunkach pogłębiającego się światowego kryzysu. Skutki jego są odczuwalne również w Polsce i to zarówno na szczeblu państwowym, jak i regionalnym, i lokalnym. Powoduje to konieczność racjonalizacji czy nawet ograniczenia wydatków i to nie tylko w sektorze publicznym, ale i prywatnym. Postępujący kryzys ma odzwierciedlenie również w dochodach: mniejsze środki wpływają do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Taka sytuacja powoduje, że bardzo wiele jednostek nie posiada wystarczających środków na realizację zaplanowanych zadań, w tym w szcze-

gólności inwestycyjnych. Jedynym rozwiązaniem może się okazać korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowych, bez których wiele inwestycji nie mogłoby być realizowanych, co utrudniłoby bądź nawet uniemożliwiło rozwój, a także wzrost gospodarczy.

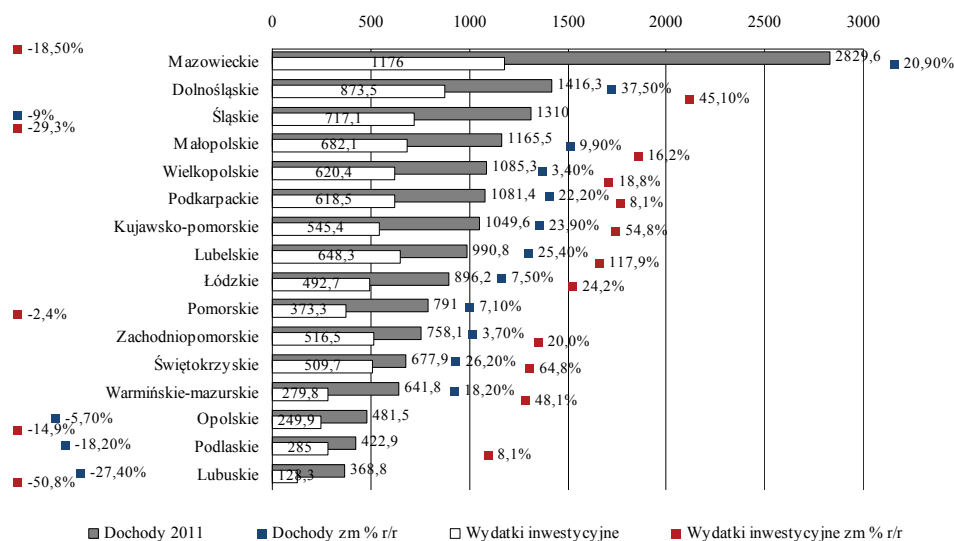
Ponadto za koniecznością zadłużania się przemawia fakt, że Polsce i jej regionom zostały tylko dwa lata do wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, w ramach perspektywy finansowej 2007–2013¹. Niedobrze stałoby się, gdyby Polska nie wykorzystała wszystkich środków, które zostały jej przydzielone, na skutek braku zapewnienia wkładu własnego do zaplanowanych inwestycji.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (art. 242) zabrania jednostkom samorządu terytorialnego uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki pochodzące z rozliczenia pożyczek i kredytów z lat ubiegłych. Konsekwencją takiego zapisu jest brak możliwości zaciągania kredytów na finansowanie wydatków bieżących. Wynika z tego, że zwrotne źródła finansują wydatki majątkowe bądź spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie: jaki jest wpływ zaciągniętego długu na rozwój gospodarczy? W artykule dokonano próby odpowiedzi na postawione pytanie na przykładzie województw samorządowych, analizując 2011 r. Zbadano, przy wykorzystaniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona, czy istnieje zależność pomiędzy poziomem zadłużania się poszczególnych województw a wzrostem PKB na jednego mieszkańca, przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto, stopą bezrobocia czy poziomem nakładów inwestorów zagranicznych.

2. Zadłużenie województw w Polsce

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą się zadłużać na sfinansowanie deficytu wynikającego z realizacji zadań inwestycyjnych. Im wyższe będą wydatki majątkowe i niższe dochody, tym większa kwota do sfinansowania z zewnętrznych źródeł. Wielkości dochodów budżetowych oraz wydatków majątkowych – zob. rys. 1.

¹ Termin rozliczenia inwestycji realizowanych w ramach perspektywy 2007–2013, zgodnie z zasadą $n+2$ upływa w 2015 r.



Rysunek 1. Dochody i wydatki inwestycyjne poszczególnych województw (mln zł)

Źródło: www.rzeczpospolita.pl (25.11.2011).

Jak wynika z rysunku 1, zarówno najwyższe dochody budżetowe, jak i wydatki inwestycyjne, mimo spadku o 18,7% w stosunku do 2010 r., posiada województwo mazowieckie, które także znajduje się na pierwszym miejscu, jeżeli chodzi o poziom zadłużenia. Liderem pod względem wzrostu wydatków inwestycyjnych w stosunku do roku ubiegłego jest województwo lubelskie (117,9%). Odnosiło ono również wzrost dochodów budżetowych o 25,4%, co w konsekwencji spowodowało wzrost zadłużenia do poziomu 47,1% (zob. rys. 2). Wzrost lub spadek dochodów lub wydatków inwestycyjnych w bardzo wyraźny sposób wpływa na poziom zadłużenia poszczególnych regionów (zob. rys. 2).

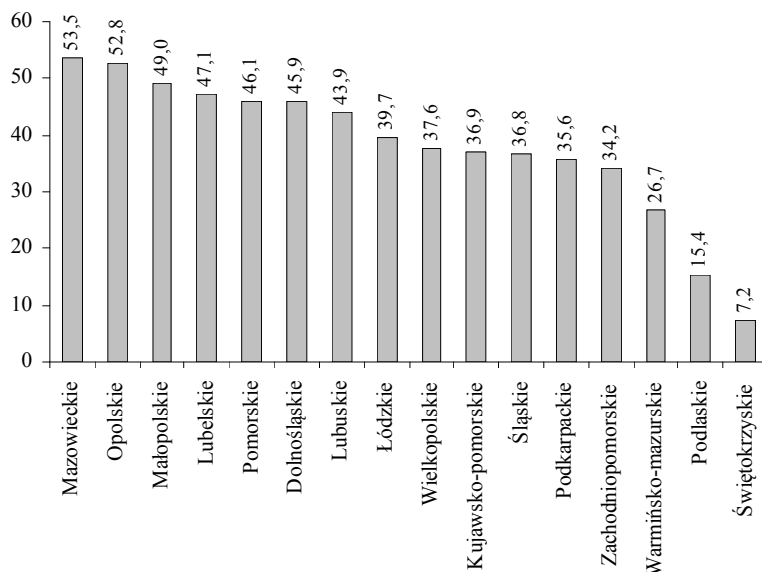
Analizując występujące w sektorze samorządowym zadłużenie, należy odnotować, że na koniec 2011 r. skumulowane zadłużenie samorządów wojewódzkich ma sięgnąć 6,4 mld zł. Będzie ono stanowić ok. 43% planowanych na ten rok dochodów. Jeszcze na koniec III kwartału 2010 r. zadłużenie województw wynosiło ok. 3,5 mld zł, czyli ok. 27% dochodów². Największy dług ma największe Mazowsze, którego zadłużenie na koniec tego roku może wzrosnąć do 1,5 mld zł, czyli 52,8% dochodów. Dużo do spłacenia ma również Dolny Śląsk – 650 mln zł (46% dochodów). Najmniej województwo świętokrzyskie – niecałe 50 mln zł. Zgodnie z obowiązującymi do grudnia 2013 r. art. 169 oraz 170 ustawy

² A. Cieślak-Wróblewska, *Większe inwestycje marszałków*, „Rzeczpospolita”, 14 stycznia 2011 r.

o finansach publicznych z 2005 r., dług samorządów nie może przekroczyć 60% rocznych dochodów, a jego obsługa – 15%.

Zdaniem ministra finansów, który stoi na straży długu publicznego i ograniczeń wynikających z Konstytucji RP, samorzady zadłużają się w ostatnich latach zbyt szybko. Ich chęć do sięgania po kredyt na finansowanie inwestycji ma się nawet przyczynić do zwiększenia ryzyka przekroczenia konstytucyjnych limitów zadłużania całego sektora finansów publicznych. Dlatego resort finansów stara się narzucić samorządom swego rodzaju kaganiec. Pod koniec 2010 r. rozpoczęły się prace dotyczące nowych schematów zadłużania się. Jedno z przewidywanych rozwiązań to ograniczenie rocznego deficytu samorządów do 1% dochodów³. Na obecny stan prawny jest to tylko propozycja.

Zaplanowane wskaźniki zadłużenia poszczególnych województw w stosunku do ich dochodów w 2011 r. – zob. rys. 2.



Rysunek 2. Wskaźnik długu do dochodów województw (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wieloletnich prognoz finansowych dostępnych w biuletynach informacji publicznej poszczególnych województw.

Wiadomo, że aby samorzady mogły się zadłużać, oprócz spełniania ustawowych dopuszczalnych wskaźników, konieczna jest ich współpraca z sektorem bankowym i wybór, w postępowaniu przetargowym, podmiotu zainteresowane-

³ Ibidem.

go finansowaniem samorządu. W porównaniu z okresem sprzed kryzysu, podejście banków zmieniło się pod względem zasad współpracy z samorządami. Banki chętniej podejmują współpracę kredytową z samorządami, w szczególności z tymi, którym prowadziły pełną obsługę (rachunki, lokaty, rozliczenia). Samorząd terytorialny jest postrzegany jako solidny i pewny partner, co w warunkach kryzysu nabiera szczególnego znaczenia. Te przesłanki powodują, że samorzady praktycznie nie mają problemów ze znalezieniem banku, który sfinansuje ich potrzeby inwestycyjne. Dokonując analizy sektora bankowego i jego oferty skierowanej do podmiotów publicznych, dało się zaobserwować, mimo tej pozytywnej relacji, wzrost ceny kredytu w stosunku do lat wcześniejszych. Było to podyktowane zwiększonym kosztem pieniądza, ponoszonym przez banki, związanym z finansowaniem akcji kredytowej. Niemniej jednak nie spowodowało to zmniejszenia zainteresowania samorządów pozyskiwaniem zwrotnych źródeł w instytucjach bankowych.

W rezultacie zdecydowanie opóźniono startu w wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy europejskich z budżetu na lata 2007–2013, znaczący wzrost popytu na zewnętrzne finansowanie wśród samorządów nie pojawił się w 2008 r., lecz dopiero w 2009 r., czyli już w okresie spowolnienia gospodarczego. Koniec 2008 r. i początek 2009 r. przyniósł ograniczenie wzajemnego zaufania wśród uczestników rynku finansowego, które charakteryzowało się mniejszym dostępem do kapitału i wzrastającym kosztem jego pozyskania. Mimo że dotyczyło to praktycznie wyłącznie sektora komercyjnego, nie pozostało bez wpływu na sektor publiczny. Ze względu na pogarszające się warunki funkcjonowania i w trosce o bezpieczeństwo depozytariuszy polityka kredytowa banków musiała ulec zaostrzeniu. Marża w składanych przez banki ofertach była wyższa w stosunku do lat poprzednich, co było odczuwalne w sektorze publicznym i miało odzwierciedlenie w zaplanowaniu wyższych wydatków bieżących związanych z obsługą zadłużenia.

Poza wzajemnym zaufaniem sektora bankowego i samorządowego fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być postawione w stan upadłości nie spowodował znacznego wstrzymania udostępniania kredytów oraz środków z innych źródeł komercyjnych. Poza tym pod koniec 2009 r. można było zauważyć konkurowanie o pozyskanie samorządowego klienta wśród tych banków, które dotychczas nie były aktywne na tym rynku. Wzrost konkurencji na rynku jest bardzo korzystny dla samorządów, gdyż przekłada się to na niższe ceny kredytów (mimo relatywnego wzrostu w stosunku do lat sprzed kryzysu). Ponadto samorzady, ze względu na relatywnie niskie ryzyko kredytowe, są dla instytucji finansowych pożądanym kredytobiorcą⁴.

⁴ W. Kępka, *Rynek kredytów samorządowych*, www.infor.pl/gospodark-samorzad/wiadomosci (25.11.2011).

Niemniej jednak spowolnienie gospodarcze, którego skutkiem jest spadek dochodów budżetowych samorządów przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków inwestycyjnych, powoduje pogorszenie się wciąż obowiązujących wskaźników zadłużenia budżetów. To właśnie wzrost zadłużenia samorządów może być najważniejszym problemem w pozyskiwaniu finansowania na rynku bankowym. Głównym czynnikiem ograniczającym wielkość kredytu jest jego cel i wskaźnik zadłużenia do dochodów danego samorządu. W związku z coraz większym zapotrzebowaniem samorządów na finansowanie zewnętrzne ich sytuacja finansowa ulega pogorszeniu. Od 2009 r. notuje się znaczny wzrost zadłużenia samorządów, związany przede wszystkim z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, budowy dróg, zagospodarowania odpadów i innych zadań dotyczących infrastruktury komunalnej. To głównie przed samorządami i spółkami komunalnymi stoją duże wyzwania odnośnie do dostosowania się do przepisów unijnych. W związku z tym występują bardzo duże potrzeby finansowe na realizację zadań współfinansowanych ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz innych. Dlatego, w porównaniu z ubiegłymi latami, obecnie samorzady ogłaszają znacznie więcej przetargów na kredyty. Banki sprawdzając zdolność kredytową samorządów, badają podstawowe wskaźniki wynikające z przepisów o finansach publicznych oraz biorą pod uwagę wielkość nadwyżki operacyjnej. Jednak wskaźniki zadłużenia to nie jedyne czynniki brane pod uwagę przez banki. Odmowa finansowania samorządów zdarza się jednak bardzo rzadko. Jeśli jednak już do tego dochodzi, przyczyny mogą być bardzo różne. Może to być np. negatywna opinia regionalnej izby obrachunkowej, negatywna ocena projektu inwestycyjnego czy rachunek ekonomiczny wynikający ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nieuzasadniający udzielenia finansowania. Skutkuje to nieprzystąpieniem żadnego banku do przetargu, a w efekcie brakiem finansowania projektu ze środków pochodzących z kredytu.

Kłopotów z pozyskaniem finansowania zewnętrznego nie będą miały samorzady o stabilnej sytuacji finansowej. Bardzo ważnym elementem zdolności kredytowej jest ocena wiarygodności finansowej samorządu ze szczególnym uwzględnieniem realizacji budżetów w latach poprzednich. Wiarygodność kredytową zwiększa także, w ocenie banku, posiadanie przez samorząd ratingu, który jest oceną wiarygodności finansowej, wystawianą przez wyspecjalizowane agencje ratingowe. Ma ona zazwyczaj formę symbolu literowego, często uzupełnionego cyfrą albo znakami „+/-”. Dla podmiotów, które ubiegają się o finansowanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju istotne jest, ażeby posiadały zarówno rating inwestycyjny, jak i nieinwestycyjny. Rating o poziomie inwestycyjnym umożliwia im pozyskanie finansowania z europejskich banków na korzystniejszych warunkach (np. bez

zabezpieczeń) oraz w przypadku emisji papierów dłużnych – na rynku międzynarodowym, ponieważ wielu inwestorów finansowych kupuje tylko obligacje podmiotów posiadających taki rating.

3. Wpływ poziomu zadłużania się województw na rozwój terytorialny

Rozwój terytorialny województw można mierzyć wieloma parametrami. W celu określenia, jaka jest zależność pomiędzy decyzjami organów wykonawczych województw samorządowych w kwestii zadłużania województw a sytuacją ekonomiczną w poszczególnych województwach, przeprowadzono badanie dotyczące kształtowania się wskaźnika zadłużenia województw (wskaźnik długu do dochodów – Y) na tle PKB na 1 mieszkańca (w tys. zł – x_1), nakładów inwestycyjnych spółek zagranicznych (w milionach złotych – x_2), przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (w zł – x_3) oraz stopy bezrobocia (w punktach procentowych – x_4). Poszczególne wskaźniki – zob. tab. 1.

Tabela 1. Wartości badanych zmiennych dla poszczególnych województw

Województwa	Y	x_1	x_2	x_3	x_4
	Wskaźnik długu %	PKB na mieszkańca tys. zł	Nakłady inwestycyjne (zagraniczne) mln zł	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto zł	Stopa bezrobocia %
Dolnośląskie	45,9	38,3	5 367	3 440	12,0
Kujawsko-pomorskie	36,9	29,8	1 952	2 979	15,9
Lubelskie	47,1	23,7	529	3 059	12,4
Lubuskie	43,9	29,9	1 173	2 867	14,4
Łódzkie	39,7	32,2	2 579	3 083	12,1
Małopolskie	49,0	30,4	3 589	3 241	9,8
Mazowieckie	53,5	56,6	40 442	4 263	9,5
Opolskie	52,8	28,5	743	3 146	12,5
Podkarpackie	35,6	24,2	1 441	2 922	14,7
Podlaskie	15,4	25,9	470	3 072	13,3
Pomorskie	46,1	34,2	3 124	3 448	11,5
Śląskie	36,8	37,8	7 293	3 524	9,6
Świętokrzyskie	7,2	27,4	1 107	3 023	14,6
Warmińsko-mazurskie	26,7	25,8	600	2 909	18,5
Wielkopolskie	37,6	37,4	8 047	3 202	8,6
Zachodniopomorskie	34,2	30,5	3 152	3 170	16,3

Źródło: GUS, WPF województw, Państwowa Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Produkt krajowy brutto opisuje zagregowaną wartość dóbr i usług finalnych wytworzonych na terenie danego województwa w określonej jednostce czasu (najczęściej w ciągu roku). Miara ta świadczy o rozwoju gospodarczym danego obszaru.

Zagraniczne nakłady inwestycyjne dowodzą atrakcyjności gospodarczej danego województwa. Wielkość tych nakładów mówi również o przygotowaniu infrastrukturalnym. Poza tym inwestycje te przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia w danym województwie.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie jest miarą pokazującą poziom zamożności społeczności lokalnej. Od jej rozmiarów może zależeć wielkość konsumpcji wewnętrznej, która sprzyja rozwojowi gospodarczemu danego terenu.

Stopy bezrobocia z jednej strony pokazują skalę osób bezrobotnych w stosunku do wszystkich zatrudnionych, z drugiej – świadczy o skuteczności władz samorządowych w tworzeniu warunków do powstawania nowych miejsc pracy.

Do wyznaczenia zależności pomiędzy poziomem wskaźnika długu a wielkością poszczególnych miar opisujących rozwój poszczególnych województw zostanie wykorzystany współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Wartości poszczególnych współczynników korelacji liniowych będą tworzyć wektor współczynników korelacji liniowej między zmienną objaśnianą y a poszczególnymi zmiennymi objaśniającymi x_1, x_2, x_3, x_4 .

$$R_0 = \begin{bmatrix} r_1 \\ r_2 \\ \vdots \\ r_j \end{bmatrix}, \quad r_j = \frac{c(y, x_j)}{s(y) \cdot s(x_j)},$$

gdzie:

$$c(y, x_j) = \overline{yx_j} - \bar{y} \cdot \bar{x}_j,$$

$$\overline{yx_j} = \frac{\sum_{p=1}^n y_p \cdot x_{pj}}{n},$$

x_j, y – zmienne, pomiędzy którymi badana jest zależność,

$s(x_j), s(y)$ – odchylenia standardowe dla zmiennych x_i i y ,

j – numer kolejnego wskaźnika,

p – numer kolejnego województwa,

n – liczba województw.

Współczynnik korelacji liniowej Pearsona jest miarą unormowaną, przyjmującą wartości z przedziału: $-1 \leq r_{xy} \leq +1$. Jest to miara symetryczna, a więc

wyznaczona na jej podstawie zależność pomiędzy zmienną x a zmienną y jest taka sama jak pomiędzy zmienną y a zmienną x . Dodatni znak współczynnika korelacji wskazuje na istnienie współzależności pozytywnej (dodatniej), ujemny zaś oznacza współzależność negatywną (ujemną). Im wartość bezwzględna współczynnika korelacji jest bliższa jedności, tym zależność korelacyjna między badanymi zmiennymi jest silniejsza.

Po dokonaniu odpowiednich obliczeń wektor współczynników korelacji liniowej przyjmuje następującą postać:

$$R_0 = \begin{bmatrix} 0,43 \\ 0,36 \\ 0,44 \\ -0,47 \end{bmatrix},$$

$r_1 = 0,43$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a PKB na 1 mieszkańca danego województwa jest znacząca dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rośnie PKB,

$r_2 = 0,36$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a poziomem inwestycji zagranicznych w województwie jest umiarkowana dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rosną inwestycje zagraniczne,

$r_3 = 0,44$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a przeciętnym wynagrodzeniem jest znacząca dodatnia, wraz ze wzrostem zadłużenia rośnie poziom wynagrodzeń mieszkańców województwa,

$r_4 = -0,47$ oznacza, że zależność pomiędzy wskaźnikiem długu a stopą bezrobocia jest znacząca ujemna, wraz ze wzrostem zadłużenia maleje poziom bezrobocia w województwie.

Po dokonaniu obliczeń można stwierdzić, że w województwach, w których poziom zadłużenia w stosunku do dochodów jest większy, obserwuje się większy rozwój gospodarczy, a sytuacja ekonomiczna jest lepsza niż w województwach o mniejszym zadłużeniu. Ta zależność nie jest wprawdzie bardzo duża, ale znacząca i można twierdzić, że decyzje władz samorządów województw mają wpływ na rozwój terytorialny – mierzony wskaźnikami ekonomicznymi.

4. Podsumowanie

Dokonując podsumowania przeprowadzonych obliczeń, należy wskazać, że jednostki, które korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania, pozostają na wyższym poziomie rozwoju, a ich mieszkańcy osiągają przeciętne wyższe wynagrodzenie. Bez zadłużania się, jednostki nie będą posiadały wkładu własnego

na realizację zadań współfinansowanych z bezzwrotnych środków Unii Europejskiej. Nie ma wątpliwości, czy jednostki powinny się zadłużać, tylko jak mają to robić, aby nie przekroczyć ustawowych wskaźników, a móc realizować zadania inwestycyjne na szeroką skalę. Należy jednakże bezwzględnie pamiętać o tym, że miarą, wyznacznikiem jednostki do zadłużania się, nie mogą być tylko ustawowe wskaźniki zadłużeniowe, ale poziom nadwyżki operacyjnej, który determinuje możliwości obsługi zadłużenia oraz zapewnienie płynności. Dodatkowo należy pamiętać o tym, że im wyższy dług, tym wyższe wydatki bieżące związane ze spłatą odsetek i prowizji, a jego poziom determinuje zachowanie równowagi budżetu na poziomie operacyjnym.

Literatura

- Cieślak-Wróblewska A., *Większe inwestycje marszałków*, „Rzeczpospolita”, 14 stycznia 2011 r.
Kępka W., *Rynek kredytów samorządowych*, www.infor.pl/gospodark-samorzad/wiadomosci (25.11.2011).
Materiały statystyczne i informacyjne PAIiZ.
Roczniki statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego.
Wieloletnie prognozy finansowe województw samorządowych.

Monika Wakuła

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego podregionu ostrołęcko-siedleckiego

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono analizę struktury budżetów jednostek samorządu terytorialnego, która pozwala na stwierdzenie, że sfinansowanie określonego koszyka potrzeb społecznych znacznie przekracza możliwe do osiągnięcia dochody budżetowe. Wskazano na potrzeby pożyczkowe samorządu w celu finansowania deficytu i niedobory budżetowe w ciągu roku. Oceniono poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie formalnym i ekonomicznym.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny, efektywność*

1. Wprowadzenie

Zauważalny kryzys finansów samorządowych w ostatnich latach skutkuje niewystarczającym poziomem środków własnych na realizację zadań publicznych. W celu właściwego wywiązywania się z nałożonych obowiązków jednostki samorządu terytorialnego muszą zaciągać zobowiązania, powiększając w ten sposób swoje zadłużenie. W 2010 r. zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyniosły 55 093 872 tys. zł i były wyższe niż w 2009 r. o 36,7%.

Celem opracowania jest próba przedstawienia i oceny poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego podregionu ostrołęcko-siedleckiego.

2. Zadłużenie w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Dług¹ gminy można zdefiniować jako sumę środków finansowych pozostawionych do jej dyspozycji na ściśle określony czas i na określonych warunkach. Jest on najczęściej skutkiem zobowiązań zaciągniętych w wyniku pożyczek i kredytów, emisji samorządowych papierów wartościowych, nieuregulowania zobowiązań wymagalnych, zapewnienia płynności finansowej, pokrycia planowanego deficytu budżetowego, realizacji zadań inwestycyjnych².

Jedną z przyczyn powstawania długu publicznego jest niewystarczający poziom środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego (JST) w stosunku do potrzeb wynikających z zakresu nałożonych na nią zadań. Ponadto permanentne niedofinansowanie JST wynika również z niepełnego procesu decentralizacji finansów publicznych w Polsce. Znaczna część środków publicznych gromadzona jest przez sektor rządowy, a tylko ich część jest transferowana do podsektora samorządowego. Ogranicza to samodzielność finansową JST i niekorzystnie wpływa na ich kondycję finansową, uzależniając je od regulacji centralnych.

Nieograniczone potrzeby społeczności lokalnych i ograniczoność zasobów finansowych samorządów to kolejna przyczyna zaciągania zobowiązań. W przypadku braku środków własnych na zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo, władze samorządowe zmuszone są do zadłużania się. Powinno to wpłynąć na szybsze zaspokojenie oczekiwań mieszkańców wspólnot samorządowych, szczególnie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i technicznych³.

Korzystanie przez JST ze zwrotnych źródeł finansowania powoduje konieczność ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia. Wpływa tym samym na konieczność zarządzania długiem zarówno w ujęciu krótko-, jak i długoterminowym. Według M. Poniatowicz⁴, zarządzanie długiem jest to proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych usług na rzecz zaspokajania potrzeb swoich

¹ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWE, Warszawa 2006, s. 177.

² I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 40.

³ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 30

⁴ M. Poniatowicz, *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatów)*, Wyd. UB, Białystok 2005 s. 251.

mieszkańców. M. Bitner⁵ natomiast zarządzanie długiem publicznym definiuje jako dyscyplinę zajmującą się zarówno analizą działań zmierzających do planowego zarządzania i spłaty zadłużenia odpowiednio do potrzeb i możliwości gmin oraz sytuacji na rynku, jak i określeniem kwantyfikacji i sterowania ryzykiem związanym z korzystaniem ze środków pożyczkowych. Zarządzanie tym obszarem finansów publicznych polega przede wszystkim na wyborze odpowiedniej formy finansowania, dostosowywania przepływów gotówkowych związanych z długiem do dochodów i wydatków budżetowych oraz na ograniczaniu różnego rodzaju ryzyka. Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, że istotą zarządzania długiem samorządowym jest pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługa oraz spłata zobowiązań.

Jednostka samorządu terytorialnego, która chce zarządzać środkami finansowymi oddanymi do jej dyspozycji na określony czas i na określonych zasadach, w głównej mierze powinna mieć sporządzone wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe, prognozę długu oraz strategię zarządzania nim. Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę długoterminowego planowania finansowego. Powinno być ono połączone nie tylko z opracowaniem prognozy długu, ale i ze sformułowaniem i stosowaniem polityki długu, a w tym z opracowaniem i wdrożeniem w praktyce strategii zarządzania nim przez jednostki samorządu terytorialnego⁶. W strategii tej powinny być określone przyczyny i instrumenty zaciągania długu, maksymalny jego poziom oraz okres spłaty. Sporządzanie tych ważnych dokumentów jest niezwykle istotne w racjonalnym procesie zarządzania finansami gminy. Jednak w warunkach polskich stanowi to dużą barierę. Z przeprowadzonych badań ogólnopolskich wynika, że jedynie 26% jednostek samorządu terytorialnego posiada plany finansowe na okres dłuższy niż 7 lat, a kolejne 18% na okres od 3 do 7 lat. Prowadzi to do wniosku, że ponad połowa samorządów nie planuje obciążeń w długim okresie. Ponadto wykazano, że większość samorządów opracowuje plan obciążeń spłaty długu jedynie w jednym wariantcie. Tym samym nie uwzględniają one w wystarczającym stopniu ryzyka związanego z zaciąganiem długu. Problemy te dotyczą głównie gmin wiejskich. Jeszcze większe problemy występują w wykorzystaniu instytucjonalnych i organizacyjnych metod zarządzania długiem. Badania wykazały, że aż 70% samorządów było obecnych na rynku kapitałowym. Zaznaczyć jednak należy, że badania dotyczyły tylko zadłużających się samorządów. Żaden z tych samorządów nie uchwała strategii zarządzania długiem

⁵ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, ARK, Warszawa 1999, s. 23.

⁶ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 91.

w formie uchwały rady. Ponadto tylko 9% samorządów ma wyodrębnioną jednostkę lub osobę odpowiedzialną za zarządzanie długiem⁷.

Zarządzanie długiem jest niezwykle istotne z tego względu, że od 2011 r. jednostki samorządowe mają zakaz uchwalania budżetu, w którym występuje deficyt bieżący. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. jednostki samorządowe od 2014 r. będzie obowiązywał indywidualny limit zaciągania długu dla każdej jednostki samorządowej.

Zaciąganie długu może być świadomie realizowaną polityką władz lokalnych chcących osiągnąć założone cele bez ograniczeń w pozostałych sferach działalności oraz bez wzrostu lokalnych obciążeń. Prawidłowo prowadzona polityka zadłużenia może wpływać pozytywnie na skuteczność działań jednostki samorządu terytorialnego oraz na jakość i liczbę świadczonych usług.

Zaciąganie długu jest uzasadnione w wielu przypadkach. Jednak niepokojąca jest sytuacja, kiedy samorzady chronicznie korzystają z finansowania zewnętrznego. W konsekwencji tego może dojść do popadnięcia w pułapkę zadłużenia i zakłócić realizację zadań inwestycyjnych i bieżących⁸. Zaznaczyć należy, że każde zaciągnięcie długu powinno być poprzedzone analizą finansową, która pozwoli wskazać finansowe skutki wykorzystania środków zewnętrznych w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zewnętrzne i wewnętrzne ograniczenia zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego

O zdolności kredytowej JST decyduje obowiązujący w Polsce mechanizm powiązania możliwości jej zadłużenia z zadłużeniem budżetu państwa poprzez wprowadzenie ustawowych progów ostrożnościowych i sanacyjnych⁹. Przejawia się to w następujących ograniczeniach:

1. Jeżeli relacja wartości kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest większa niż 50%, a nie większa niż 55%, to na kolejny rok relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego. Relacja ta stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej JST do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie JST.

⁷ M. Bitner, K.S. Cichocki, *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Ernst&Young, Warszawa 2008, s. 31–42.

⁸ M. Bitner, K. Cichocki, *Jak zwiększyć wiarygodność finansową samorządów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 6.

⁹ I. Świderek, op. cit., s. 42.

2. Jeżeli relacja wartości kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to jednostki samorządowe mogą planować wydatki na poziomie dochodów powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań z udziałem środków budżetu UE i państw członkowskich EFTA. Przekroczenie tej granicy uniemożliwia starania JST o pozyskanie z budżetu państwa środków w postaci kredytów i pożyczek.

3. Jeżeli relacja wartości kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%, to poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji. W projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach JST kwota wydatków ma być równa kwocie dochodów lub niższa od niej.

Przedstawione powyżej ograniczenia wpływają nie tylko na wysokość zadłużenia, ale i na jego strukturę. W zależności od tych czynników zarówno organy jednostek samorządowych, jak i potencjalni dostawcy środków będą szacowali ewentualne ryzyko, które znajduje wyraz w cenie pieniądza.

Do końca 2013 r. JST obowiązują następujące wewnętrzne ograniczenia zaciągania długu:

– łączna kwota długu jednostek samorządu terytorialnego na koniec okresu obrachunkowego nie może przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym, a w trakcie jego trwania 60% planowanych dochodów na koniec każdego kwartału. Wymienione ograniczenie nie ma zastosowania do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z budżetu Unii Europejskiej. Oznacza to, że limit poziomu długu nie obejmuje zobowiązań powstałych dla zabezpieczenia wkładu własnego jednostek samorządowych i sfinansowania zadania w części refundowanego,

– łączna kwota zobowiązań przypadających do realizacji w danym roku budżetowym z tytułu spłat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych przez JST papierów wartościowych (raty + odsetki) oraz zobowiązań wynikających z udzielonych przez nie poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekracza 55%. Ograniczenie to nie obejmuje spłat rat kapitałowych kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych zaciąganych lub wyemitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST. Limitu tego nie stosuje się również do wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek, zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub z Funduszem Spójności UE, czy też poręczeń i gwa-

rancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST z wykorzystaniem środków pochodzących z tych funduszy.

Obowiązujące wskaźniki zadłużenia bardzo często wpływają na nieprawidłową politykę zadłużania się JST. Istnieje wiele samorządów, które posiadają silną bazę ekonomiczną i utrzymują odpowiednią płynność finansową. W związku z tym mogłyby one znacznie przekroczyć bariery ustawowe przy zaciąganiu długu. Występują również jednostki samorządowe, które posiadają gorszą sytuację społeczno-gospodarczą i mogą utracić płynność finansową przy znacznie niższym poziomie zadłużenia niż przewiduje ustawa. Dlatego też słuszny wydaje się postulat uzależnienia wysokości zaciągania długu od sytuacji finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Od 2014 r. wskaźniki zadłużenia będą zastąpione jednym skorelowanym z nadwyżką operacyjną wskaźnikiem szacowanym dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych¹⁰, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczoną dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

4. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Na sytuację finansową JST oraz poziom zaciągania długu duży wpływ wywiera wysokość dochodów i wydatków budżetowych (zob. tab. 1).

Na podstawie danych zwartych w tabeli można zauważyć systematyczny wzrost dochodów i wydatków budżetowych JST podregionu ostrołęcko-siedleckiego. Najwyższą dynamikę osiągnęły dochody powiatów (31,3%). Na 15% wzrost dochodów w gminach wpłynął w głównej mierze wzrost dotacji, które były przekazywane podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego w związku z nałożeniem na nie nowych zadań.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Tabela 1. Poziom i dynamika dochodów i wydatków budżetowych w JST podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Typ JST	Dochody w mln zł				
	Poziom			Dynamika 2008 = 100	
	2008	2009	2010	2009	2010
Powiaty	446,0	501,7	585,7	112,5	131,3
Gminy	1502,4	1578,4	1738,5	105,1	115,7
Wydatki w mln zł					
Powiaty	446,2	508,4	619,1	113,9	138,7
Gminy	1530,4	1681,5	1894,1	109,9	123,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL.

Najniższy wzrost wydatków miał miejsce w gminach. W strukturze wydatków badanych JST dominują wydatki bieżące, a wśród nich wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Pozytywną tendencją jest zmniejszenie się udziału tej grupy wydatków na korzyść wydatków inwestycyjnych. Jeżeli chodzi o strukturę wydatków według działów klasyfikacji budżetowej, to zdecydowanie najwięcej środków jest przeznaczanych na oświatę i wychowanie, a następnie na pomoc społeczną.

Większe tempo wzrostu wydatków budżetowych niż dochodów powodowała występowanie deficytu budżetowego w badanych jednostkach. Najwyższym deficytem rok budżetowy 2010 zamknęły gminy. Wydatki budżetowe przekroczyły dochody o 155,5 mln zł. Budżety powiatów JST podregionu ostrołęcko-siedleckiego zamknęły się deficytem w wysokości 33,3 mln zł. Zaznaczyć należy, że w tych jednostkach nastąpił najwyższy jego wzrost w stosunku do 2008 r.

Konieczność sfinansowania występującego deficytu w JST skutkuje zaciąganiem zobowiązań.

Tabela 2. Poziom zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego podregionu ostrołęcko-siedleckiego

Typ JST	Zobowiązania w mln zł				
	Poziom			Dynamika 2008=100	
	2008	2009	2010	2009	2010
Powiaty	138,0	154,6	160,1	112,0	116,1
Gminy	159,9	181,0	189,8	114,8	118,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Regionalnej Izby Obrachunkowej.

W latach 2008–2010 systematycznie wzrastał poziom środków oddanych do swobodnej dyspozycji JST. Najwyższy ich poziom – w ciągu wszystkich analizowanych lat – był w gminach.

Na podmiotową strukturę zobowiązań zaliczanych do długu jednostek samorządu terytorialnego składają się kredyty i pożyczki, zobowiązania wymagalne i pozostałe, które w znacznej mierze obejmują przyjęte depozyty. Największy udział w zobowiązaniach w badanych jednostkach mają kredyty i pożyczki, które w 2010 r. w stanowiły 64% wszystkich zobowiązań. We wszystkich typach analizowanych JST praktycznie znikome znaczenie ma emisja papierów wartościowych. Może to wynikać z dość wysokich kosztów emisji papierów wartościowych, jak i z niechęci władz samorządowych do sięgania po nowe instrumenty pokrywania niedoborów JST.

Analiza wskaźnika zadłużenia dla JST podregionu ostrołęcko-siedleckiego (zob. tab. 3) wykazała, że jest on na bezpiecznym, dalekim od granic ustawowych poziomie. W powiatach osiągnięty poziom tej relacji stanowił 45%, a w gminach zaledwie 10% ustawowego limitu.

Tabela 3. Wskaźnik zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego podregionu ostrołęcko-siedleckiego w latach 2008–2010

Typ JST	Lata		
	2008	2009	2010
Powiaty	30,9	30,8	27,3
Gminy	10,6	11,5	10,9

Źródło: jak w tab. 2.

W powiatach badanego podregionu zauważa się spadek poziomu wskaźnika zadłużenia o 3,6 pkt proc. Natomiast w gminach przez cały badany okres następuje wzrost omawianej relacji, przy czym najwyższy był w 2009 r.

Analiza zobowiązań w stosunku do dochodów własnych w ujęciu indywidualnym dla gmin (zob. tab. 4) wykazała, że w podregionie ostrołęcko-siedleckim istnieją jednostki, które utrzymują swój poziom zadłużenia powyżej granicy ustawowej 60%.

Tabela 4. Liczba gmin ze względu na udział zobowiązań w dochodach ogółem

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia											
	20%			20–40%			40–60%			60%		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Liczba gmin	52	58	54	23	23	24	7	1	4	2	2	1
% gmin	61,9	69,0	64,3	27,4	27,4	28,6	8,3	1,2	4,8	2,4	2,4	1,2

Źródło: jak w tab. 2.

W latach 2008–2009 w badanym podregionie były dwie gminy, które przekroczyły górną granicę zadłużania się. Wygenerowanie wyższego zadłużenia niż przewiduje ustawa w jednej gminie w 2010 r. wynika z korzystania przez tę jednostkę z prefinansowania projektów unijnych i nieotrzymania zewnętrznych środków finansowych zgodnie z określonym wcześniej harmonogramem.

5. Podsumowanie

Zadłużenie jednostek samorządowych podregionu ostrołęcko-siedleckiego pozwala na bieżące wywiązywanie się z ustawowych zadań w obliczu malejących wpływów budżetowych. Podstawową przyczyną zaciągania zobowiązań był wyższy poziom wydatków niż osiągniętych dochodów. Wykorzystanie przez JST zewnętrznych źródeł finansowania podlega ograniczeniem wewnętrznym i zewnętrznym, które ulegną zmianie od 2014 r. Dominującym instrumentem finansowania niedoborów w badanych jednostkach są kredyty bankowe. W niewielkim stopniu natomiast są wykorzystywane emisje papierów wartościowych. Pomimo konieczności zaciągania zobowiązań wskaźnik zadłużenia w badanych samorządach kształtuje się na relatywnie niskim poziomie.

Literatura

- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, ARK, Warszawa 1999.
- Bitner M., Cichocki K.S., *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Ernst&Young, Warszawa 2008.
- Bitner M., Cichocki K., *Jak zwiększyć wiarygodność finansową samorządów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2009, nr 6.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWE, Warszawa 2006.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatów)*, Wyd. UB, Białystok 2005.
- Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.



Ewa Gońda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Systemowe ograniczenia samorządowego długu publicznego we Francji*

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono ocenę francuskich rozwiązań systemowych dotyczących długu publicznego wspólnot terytorialnych z punktu widzenia ograniczania jego wysokości. Z rozważań wynika, że wspólnoty terytorialne we Francji mają dużą swobodę w zaciąganiu długu. Ograniczenia wynikające z przepisów prawnych dotyczą głównie obowiązku przestrzegania zasady zrównoważonego budżetu.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, samorządowy dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Kwestia długu publicznego i zarządzania nim jest obecnie jednym z najważniejszych problemów, z którymi borykają się państwa Unii Europejskiej. We wzroście zadłużenia upatruje się bowiem głównej przyczyny obecnego – bezprecedensowego – kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej¹.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

¹ Por. R. Wierzbą, *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 170, s. 251.

Zgodnie z metodyką ESA95, jednym z elementów długu sektora *general government* jest dług podsektora samorządowego². Udział długu samorządowego w długu całego sektora *general government* kształtuje się na zróżnicowanym poziomie w poszczególnych państwach. Na przykład w 2010 r. wartość tego udziału oscylowała między 0,62% w Grecji a 56,52% w Estonii³, natomiast średnia dla Unii Europejskiej wyniosła 7,28%⁴. Podejmując działania zmierzające do walki z tzw. kryzysem zadłużeniowym, należy więc również zwrócić uwagę na rozwiązania systemowe wpływające ograniczająco na wysokość długu samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach.

W tym opracowaniu uwaga zostanie skoncentrowana na samorządowym długu publicznym we Francji. Jest to państwo o wysokim – i rosnącym w ostatnich latach – poziomie zadłużenia⁵. W 2010 r. dług sektora *general government* wyniósł 82,3% PKB, przy czym 10,12% tego długu stanowiło zadłużenie podsektora samorządowego⁶. Celem opracowania jest ocena rozwiązań systemowych dotyczących zaciągania samorządowego długu publicznego we Francji z punktu widzenia ograniczania jego wysokości.

2. Podmiotowy i przedmiotowy zakres samorządowego długu publicznego we Francji

Z podmiotowego punktu widzenia samorządowy dług publiczny we Francji obejmuje dług wspólnot terytorialnych (*collectivités territoriales*) i powiązanych z nimi jednostek⁷. Przez pojęcie „wspólnoty terytorialne” rozumie się gminy, departamenty i regiony. Ponadto do tej kategorii zaliczane są wspólnoty posiadające odrębny statut (*collectivités à statut particulier*), którymi są np. Paryż, Lyon,

² *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95*, Eurostat Methodologies and Workingpapers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 303.

³ Warto w tym miejscu odnieść się do relacji długu sektora *general government* do PKB w tych państwach. W 2010 r. dług Grecji wyniósł 144,9% PKB, podczas gdy dług Estonii – 6,7%, dane Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (3.12.2011).

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (3.12.2011).

⁵ Por. A. Moździerz, *Trudności Francji i Polski w równoważeniu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 49.

⁶ Dane Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090 &plugin=1> (3.12.2011).

⁷ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique*, Cour des comptes, Paris 2011, s. 11.

Korsyka, oraz wspólnoty zamorskie, np. Polinezja Francuska, wyspy Wallis i Futuna, Majotta⁸.

Z kolei jednostkami powiązаныmi ze wspólnotami terytorialnymi są tzw. różne organy administracji lokalnej (*organismes divers d'administration locale* – ODAL). Grupę tę tworzą jednostki zróżnicowane pod względem rodzaju działalności. Są nimi m.in. publiczne szkoły, gminne centra działalności społecznej (*centres communaux d'action sociale*), jednostki departamentalnej straży pożarnej. Status ODAL mają również stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury i rekreacji, pod warunkiem, że działalność ta w większości jest finansowana przez daną wspólnotę terytorialną. Ponadto do omawianej grupy należą m.in. izby handlowe, rzemieślnicze, rolnicze oraz specyficzne spółki zajmujące się gospodarką gruntami⁹.

Przedmiotowy zakres samorządowego długu publicznego nie został szczegółowo określony w przepisach prawnych. Zawarto w nich bowiem jedynie ogólny zapis, zgodnie z którym gminy, departamenty, regiony mogą zaciągać pożyczki¹⁰. Tak ogólne sformułowanie jest przejawem konstytucyjnie zagwarantowanej zasady swobodnego – w granicach prawa – zarządzania wspólnotami terytorialnymi przez ich organy¹¹. Swoboda ta dotyczy wszystkich aspektów działalności wspólnot terytorialnych, a więc również decydowania o formie zaciągnięcia długu.

W konsekwencji braku szczegółowych przepisów prawnych dotyczących samorządowego długu publicznego we Francji i w aspekcie swobody wyboru instrumentów dłużnych, omawiany dług tworzą różne formy zobowiązań¹².

⁸ Constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958, s. 9151, version consolidée au 1 décembre 2009, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194, art. 72; *Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2011, http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2011/publication_globale/downloadFile/file/publication-globale.pdf?nocache=1302527601.79 (5.12.2011), s. 14–15.

⁹ *Tableaux de l'économie française. Edition 2011*, Institut national de la statistique et des études économiques, Paris 2011, s. 198.

¹⁰ Code général des collectivités territoriales, version consolidée au 1 novembre 2011, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101>, art. L2336-3, L3336-1, L4333-1 (25.11.2011).

¹¹ Constitution du 4 octobre 1958, art. 72. Warto zaznaczyć, że do 1982 r. warunkiem zaciągnięcia pożyczki przez organy samorządowe było wyrażenie na to zgody przez prefekta (jako przedstawiciela państwa w departamencie). Na mocy tzw. ustawy decentralizacyjnej z 1982 r. ograniczenia te zostały zniesione (R. Muzellec, *Finances publiques*, Éditions Dalloz, Paris 2009, s. 206. Por. także loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, a. 730, art. 2).

¹² Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011), s. 5.

Do głównych form zaciągania długu należą: klasyczne kredyty, tzw. kredyty strukturyzowane (*emprunts structurés*) oraz obligacje.

Najczęściej występującą formą zadłużania się przez wspólnoty terytorialne jest zaciągnięcie klasycznego kredytu w banku. Kredyty te mogą być średnio- i długoterminowe¹³, o stałym lub zmiennym oprocentowaniu. W przypadku zmiennej stopy procentowej jest ona określana zazwyczaj w zależności od indeksów: EONIA (*Euro Overnight Index Average*) lub EURIBOR (*Euro Interbank Offered Rate*). Kredyty bankowe są dla wspólnot terytorialnych korzystnym instrumentem zadłużania się ze względu na dużą elastyczność i możliwości indywidualizacji warunków długu (np. sposobu spłaty) w zależności od potrzeb danej wspólnoty¹⁴.

Od połowy lat 90. XX w. coraz większą część długu wspólnot terytorialnych we Francji stanowią tzw. kredyty strukturyzowane. Definiuje się je jako kombinację klasycznej pożyczki o zmiennym oprocentowaniu i jednego lub większej liczby instrumentów pochodnych¹⁵. Specyfika kredytu strukturyzowanego polega na tym, że jego oprocentowanie jest uzależnione nie od typowych indeksów (EONIA lub EURIBOR), lecz od takich wskaźników, jak: stopa inflacji, kursy walut, różnica między długookresową i krótkookresową stopą procentową. Z czasem produkty pochodne, integrowane z pożyczkami, stały się coraz bardziej skomplikowane (np. poprzez zastosowanie rozmaitych mnożników powodujących bardziej niż proporcjonalną zależność między oprocentowaniem pożyczki

¹³ Do samorządowego długu publicznego nie zalicza się środków pożyczanych przez banki w ramach tzw. linii skarbowych (*ligne de trésorerie*). Środki te są służą zaspokojeniu bieżących potrzeb płatniczych i podlegają zwrotowi przed końcem roku budżetowego. Mają one charakter środków pozabudżetowych (L. Renouard, *L'emprunt local*, w: *Finances publiques*, dir. A. Roux, La documentation Française, Paris 2011, s. 244).

¹⁴ B. Bonno, *La nouvelle gestion de la dette des collectivités locales*, *Annuaire des collectivités locales* 1992, vol. 12, s. 430–431; É. Portal, *Les tendances récentes de l'endettement local à long terme et les stratégies mises en œuvre*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009, s. 154–155.

¹⁵ R. Hertzog, É. Portal, *Les innovations dans la gestion financière locale: imposées, proposées et décidées*, *Annuaire des collectivités locales* 2008, vol. 28, s. 79; L. Renouard, *L'emprunt local...*, s. 250. Instrumentami pochodnymi (nazywanymi również derywatami) są instrumenty finansowe tworzone na podstawie istniejących rozwiązań (instrumentów pierwotnych), którymi są m.in. obligacje, indeksy giełdowe, rynkowe stopy procentowe. Do instrumentów pochodnych zalicza się transakcje terminowe (kontrakty *forward* lub *future*), opcje oraz kontrakty *swap*. Ze względu na ograniczone ramy opracowania terminologiczne kwestie dotyczące instrumentów pochodnych nie są w nim rozwinięte. Pojęcia te są przedmiotem szczegółowych rozważań m.in. w M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 45 i n.; T. Nieborak, S. Huczek, *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 6 i n.

a wielkością referencyjną)¹⁶. W konsekwencji w momencie zaciągania kredytu strukturyzowanego przez wspólnotę terytorialną, trudno jest określić, jaki będzie finalny koszt jego obsługi¹⁷.

Zaciąganie kredytów strukturyzowanych umożliwia obniżenie – zwłaszcza w pierwszych latach – kosztów obsługi zadłużenia (możliwość uzyskania niższego oprocentowania w stosunku do stóp rynkowych). Wiąże się to z pewnym ryzykiem finansowym, przy czym im wyższe są potencjalne korzyści, tym większe jest narażenie wspólnoty terytorialnej na ryzyko¹⁸.

Najrzadziej wykorzystywaną formą zaciągania długu przez wspólnoty terytorialne jest emisja obligacji¹⁹. Wspólnoty terytorialne mają możliwość wyemitowania obligacji w ramach emisji publicznej lub niepublicznej. W pierwszym przypadku emisja jest skierowana do szerokiego kręgu odbiorców, zarówno instytucjonalnych (banków, towarzystw ubezpieczeniowych), jak i osób fizycznych. Wspólnoty terytorialne – podobnie jak inne podmioty dokonujące publicznej emisji obligacji – są zobowiązane do dopełnienia określonych formalności. Dotyczy to w szczególności poddania się ocenie ratingowej, która musi być dokonana przez wyspecjalizowany podmiot. Ponadto konieczne jest sporządzenie prospektu emisyjnego, w którym zawiera się najważniejsze informacje charakteryzujące daną emisję (m.in. jej wielkość, okres spłaty, oprocentowanie, rating nadany emitentowi)²⁰.

Emisja publiczna jest obsługiwana przez bank lub grupę (konsorcjum) banków, z których jeden pełni funkcję lidera. Emisja dochodzi do skutku po wyrażeniu na to zgody przez organ nadzorujący rynek finansowy we Francji (*Autorité*

¹⁶ Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, s. 5, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011).

¹⁷ Ma to szczególne znaczenie w aspekcie niepewności i zmienności uwarunkowań w czasie kryzysu finansowego. We Francji odnotowano wiele przypadków, kiedy ze względu na niespodziewany wzrost płatności odsetkowych, wspólnota terytorialna znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej (np. w gminie Saint-Etienne odsetki od kredytów w wysokości 360 mln euro zaciągniętych w latach 2004–2006 w czasie kryzysu wzrosły do 120 mln euro. Por. B. Jérôme, *Emprunts toxiques: le sujet qui empoisonne les élus locaux*, „Le Monde” 21.09.2011, www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/21/emprunts-toxiques-le-sujet-qui-empoisonne-les-elus-locaux_1575671_823448.html (5.12.2011).

¹⁸ Z czasem zaobserwowano, że wspólnoty terytorialne zaciągają pożyczki strukturyzowane o wysokim stopniu ryzyka w celach spekulacyjnych (por. *La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou spéculation?*, Fitch Ratings, rapport spécial du 16 juillet 2008, www.fitchratings.fr/default.aspx?Page=FPRapsComs, s. 4 (5.12.2011).

¹⁹ Szacuje się, że w 2011 r. jedynie około 3% zadłużenia wspólnot terytorialnych wynikało z emisji obligacji (*La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 89).

²⁰ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 41; Code général des collectivités territoriales, art. L1611-3.

des marchés financiers). Organ ten wydaje decyzję na podstawie oceny prospektu emisyjnego²¹. Po wyemitowaniu obligacji są one notowane na giełdzie²².

Z kolei emisja niepubliczna jest skierowana do ograniczonej liczby inwestorów instytucjonalnych (np. funduszy emerytalnych). Również w tym przypadku konieczne jest opracowanie dokumentacji zawierającej informacje dotyczące emisji (prospektu emisyjnego). W przeciwieństwie do emisji publicznej nie wymaga się uzyskania przez emitenta oceny ratingowej²³.

3. Prawne ramy zaciągania pożyczek przez wspólnoty terytorialne we Francji

Mimo swobody w zaciąganiu pożyczek, w przepisach prawnych zawarto pewne zapisy regulujące zaciąganie długu przez wspólnoty terytorialne. Można je podzielić na regulacje kompetencyjne oraz regulacje dotyczące budżetu.

W przepisach prawnych określono podział kompetencji dotyczących zadłużania się wspólnot terytorialnych między organami stanowiącymi i organami wykonawczymi wspólnot. W gestii organu stanowiącego gminy, departamentu i regionu (a więc odpowiednio: rady municypalnej – *conseil municipal*, rady generalnej – *conseil général*, rady regionalnej – *conseil régional*) znajduje się podjęcie decyzji w sprawie zaciągnięcia długu²⁴. Organ stanowiący ustala przeznaczenie pożyczki i warunki finansowe, na jakich może być ona zaciągnięta. Dotyczy to w szczególności kwoty pożyczki, jej rodzaju, warunków oprocentowania, okresu i warunków spłaty (w tym wcześniejszej spłaty)²⁵.

Organy stanowiące mają możliwość przekazania określonych kompetencji innym organom. Kompetencjami, które można delegować, są uprawnienia dotyczą-

²¹ Code monétaire et financier, version consolidée au 1 janvier 2012, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=44100EACD50F330D779B105D4F4888E1.tpdjo12v_1?idSectionTA=LEGISCTA000020096186&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20120112, (2.01.2012), art. L412-1, L621-8.

²² É. Portal, op. cit., s. 158.

²³ A. Moroso, *La gestion active de la dette de collectivités locales*, Université Lumière II, Institut d'Études Politiques de Lyon, Lyon 2003, s. 53.

²⁴ Code général des collectivités territoriales, art. L2122-22, L3212-4, L4221-1, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101 (2.01.2012).

²⁵ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_4903.pdf, s. 2–3 (29.11.2011). Por. także *Les finances des collectivités locales en 2011. État des lieux*, dir. A. Laignel, Ch. Guené, Observatoire des finances locales, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Paris 2011, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000514/0000.pdf>, s. 32 (2.01.2012).

ce zaciągania pożyczek na finansowanie inwestycji przewidzianych w budżecie danej wspólnoty terytorialnej. Przedmiotem delegacji może być również dokonywanie operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w szczególności związanych z zabezpieczeniem się przed ryzykiem stopy procentowej i ryzykiem walutowym. Wymienione kompetencje mogą być przekazane organom wykonawczym wspólnot poszczególnych szczebli (merowi, prezydentowi rady generalnej, prezydentowi rady regionalnej) lub – w przypadku departamentu i regionu – komisji stałej (*commission permanente*)²⁶.

Delegowanie kompetencji dotyczących długu wspólnoty terytorialnej wymaga – pod rygorem nieważności – podjęcia uchwały przez organ stanowiący. Uchwała ta powinna precyzyjnie określać zakres działania organu, któremu przekazywane są kompetencje, poprzez wyszczególnienie dozwolonych czynności²⁷. Wobec braku odpowiednich uregulowań, sugeruje się, aby uchwała zawierała informacje dotyczące m.in. kwoty możliwego zadłużenia, wysokości efektywnej stopy procentowej, maksymalnego okresu pożyczki, możliwości zaciągania długu w formie emisji obligacji, możliwości wcześniejszej spłaty pożyczek lub konsolidacji zadłużenia²⁸. Niepodjęcie omawianej uchwały sprawia, że czynności organu wykonawczego lub komisji stałej dotyczące długu wspólnoty nie wywołują skutków prawnych²⁹. Z kolei w przypadku, gdy zapisy w uchwale są nieprecyzyjne (np. powtarza się w niej ogólne przepisy prawa krajowego, nie określono zakresu czynności lub zakres ten jest zbyt szeroki), podlegają one zaskarżeniu przez prefekta do sądu administracyjnego³⁰.

Zaciąganie pożyczek przez wspólnoty terytorialne nie jest objęte przepisami prawnymi regulującymi kwestię zamówień publicznych³¹. Władze samorządowe nie są więc zobowiązane do stosowania procedur przetargowych w celu wyłonienia najkorzystniejszej oferty kredytowej banku³².

Zaciągając dług, wspólnoty terytorialne muszą przestrzegać określonych zasad odnoszących się do budżetu wspólnoty. Budżety wspólnot terytorialnych we

²⁶ Code général des collectivités territoriales, art. L2122-22, L3211-2, L4221-5.

²⁷ Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, s. 17.

²⁸ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, s. 6.

²⁹ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 34.

³⁰ Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, s. 5.

³¹ Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, JO du 4 août 2006 p. 11627, art. annexe.

³² W literaturze podkreśla się, że mimo braku odpowiednich regulacji, organy wspólnot terytorialnych powinny przestrzegać zasady konkurencyjności i porównywać ze sobą kilka ofert instytucji finansowych w celu zapewnienia możliwie najkorzystniejszych warunków zaciągnięcia długu (por. L. Renouard, op. cit., s. 246).

Francji składają się z dwóch sekcji (części): bieżącej (*section de fonctionnement*) i inwestycyjnej (*section d'investissement*). Środki finansowe z zaciągniętych pożyczek są zaliczane do dochodów sekcji inwestycyjnej³³. Oznacza to, że mogą one służyć jedynie finansowaniu wydatków inwestycyjnych³⁴.

Spląty rat kapitałowych zalicza się do wydatków sekcji inwestycyjnej, natomiast płatności odsetkowe są wydatkami sekcji bieżącej. Zarówno wydatki z tytułu spląt pożyczek, jak i odsetek od nich są wydatkami obligatoryjnymi³⁵. Wspólnota terytorialna nie może zaciągnąć pożyczki, jeśli nie będzie w stanie jej spłacić³⁶.

W odniesieniu do budżetów wspólnot terytorialnych stosowana jest zasada równowagi (tzw. złota reguła)³⁷. Budżety muszą być zrównoważone, co oznacza, że zarówno sekcja bieżąca, jak i sekcja inwestycyjna są uchwalane w równowadze, z zachowaniem rzetelności w oszacowaniu dochodów i wydatków budżetowych. Ponadto, zgodnie z przepisami prawnymi, jako zrównoważony uznaje się budżet, w którym dochody sekcji inwestycyjnej – z wyłączeniem pożyczek – powiększone o nadwyżkę sekcji bieżącej stanowią wystarczające źródło pokrycia rat zadłużenia przewidzianych do spląty w danym roku budżetowym³⁸. Oznacza to, że niemożliwe jest zaciąganie pożyczek na splątę istniejącego zadłużenia³⁹.

Przestrzeganie zasady równowagi przez wspólnoty terytorialne podlega kontroli budżetowej prefekta. W przypadku stwierdzenia naruszenia tej zasady prefekt zgłasza to regionalnej izbie obrachunkowej (*chambre régionale des comptes*). Izba w określonym terminie przedstawia wspólnocie terytorialnej propozycję rozwiązań, które mają doprowadzić do osiągnięcia stanu równowagi w budżecie. Jeśli wspólnota nie zastosuje się do wskazówek izby, budżet jest korygowany przez prefekta, który również nadaje mu klauzulę wykonalności⁴⁰.

4. Podsumowanie

Na podstawie rozważań przedstawionych w opracowaniu można stwierdzić, że we francuskich przepisach prawnych znajduje się relatywnie niewiele ograni-

³³ Code général des collectivités territoriales, art. L2311-1, L2331-8, L3311-1, L3332-3, L4311-1, L4331-3.

³⁴ L. Renouard, op. cit., s. 247.

³⁵ Code général des collectivités territoriales, art. L2321-2, L3313-1, L4321-1.

³⁶ *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 33.

³⁷ L. Paul, *Le financement par l'emprunt: faut-il instituer une règle d'or?*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009, s. 144.

³⁸ Code général des collectivités territoriales, art. L1612-4.

³⁹ L. Renouard, op. cit., s. 247.

⁴⁰ Code général des collectivités territoriales, art. L1612-5, L1612-6.

czeń odnoszących się do zaciągania długu przez wspólnoty terytorialne. Wspólnoty te mają duży zakres samodzielności w dotyczącej wyboru formy pożyczek, ich wysokości, podmiotu udostępniającego środki finansowe (z pominięciem procedury przetargowej). Tak duży zakres swobody należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia samorządu terytorialnego, powoduje on też pewne zagrożenia. Wysoki stopień skomplikowania produktów finansowych oferowanych wspólnotom terytorialnym i brak przejrzystości warunków dotyczących kosztu kredytu sprzyja bowiem zaciągnięciu zobowiązań o zbyt wysokim ryzyku. Może to w drastycznym stopniu zwiększyć koszty obsługi zadłużenia i doprowadzić do trudnej sytuacji finansowej wspólnoty terytorialnej.

Zgodnie z przepisami prawnymi, ograniczone są możliwości kontroli władz państwowych (w osobie prefekta) nad decyzjami wspólnot terytorialnych dotyczących zaciągania długu. Zasadniczo sprowadza się ona do kontroli legalności, czyli zgodności podjętych uchwał z przepisami prawa. Wobec bardzo ogólnych przepisów prawnych regulujących omawianą kwestię, kontrola ta jest utrudniona.

W ramach francuskich rozwiązań systemowych – w przeciwieństwie do polskich regulacji – nie zawarto ilościowych ograniczeń dotyczących wysokości długu i kosztów jego obsługi. Ograniczeniem w zaciąganiu długu jest natomiast konieczność przestrzegania przez wspólnoty terytorialne zasady zrównoważonego budżetu. W sytuacji, kiedy zaciągnięcie pożyczki na spłatę wcześniej otrzymanej pożyczki jest zabronione, wspólnoty terytorialne mogą zaciągnąć dług tylko wtedy, gdy będą w stanie go spłacić z pozostałych dochodów sekcji inwestycyjnej budżetu, powiększonych ewentualnie o nadwyżkę sekcji bieżącej. Tym samym możliwości zaciągnięcia długu są limitowane zdolnością danej wspólnoty do regulowania zobowiązań.

Brak restrykcyjnych przepisów prawnych ograniczających możliwości zadłużania się przez wspólnoty terytorialne w czasie kryzysu zadłużeniowego stwarza ryzyko „wymknięcia się sytuacji spod kontroli”. Podkreślają to również francuscy badacze i praktycy, postulując wprowadzenie bardziej surowych regulacji prawnych z tego zakresu⁴¹.

Literatura

Bitner M., *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.

Bonno B., *La nouvelle gestion de la dette des collectivités locales*, *Annuaire des collectivités locales* 1992, vol. 12.

⁴¹ É. Portal, op. cit., s. 157; *La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique...*, s. 34, 97–98.

- Circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/07/cir_31381.pdf (29.11.2011).
- Circulaire NOR LBL/B03/10032/C du 4 avril 2003 relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers, www.circulaires.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_4903.pdf (29.11.2011).
- Code général des collectivités territoriales, version consolidée au 1 novembre 2011, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20111101 (2.01.2012).
- Code monétaire et financier, version consolidée au 1 janvier 2012, http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=44100EACD50F330D779B105D4F4888E1.tpdjo12v_1?idSectionTA=LEGISCTA000020096186&cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20120112 (2.01.2012).
- Constitution du 4 octobre 1958, JORF du 5 octobre 1958 page 9151, version consolidée au 1 décembre 2009, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX T000006 (2.01.2012).
- Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, JO du 4 août 2006.
- Hertzog R., Portal É., *Les innovations dans la gestion financière locale: imposées, proposées et décidées*, Annuaire des collectivités locales 2008, vol. 28.
- Jérôme B., *Emprunts toxiques: le sujet qui empoisonne les élus locaux*, „Le Monde” 21.09.2011, www.lemonde.fr/politique/article/2011/09/21/emprunts-toxiques-le-sujet-qui-empoisonne-les-elus-locaux_1575671_823448.html (5.12.2011).
- La dette structurée des collectivités locales: gestion active ou spéculation?*, Fitch Ratings, rapport spécial du 16 juillet 2008, www.fitchratings.fr/default.aspx?Page=FPRapsComs (2.01.2012).
- La gestion de la dette public locale. Rapport public thématique*, Cour des comptes, Paris 2011.
- Les collectivités locales en chiffres 2011*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2011, http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr/workspaces/members/desl/documents/clench/2011/publication_globale/downloadFile/file/publication-globale.pdf?nocache=1302527601.79 (5.12.2011).
- Les finances des collectivités locales en 2011. État des lieux*, dir. A. Laignel, Ch. Guené, Observatoire des finances locales, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Paris 2011, lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000514/0000.pdf (2.01.2012).
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982.
- Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95*, Eurostat Methodologies and Workingpapers, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- Moroso A., *La gestion active de la dette de collectivités locales*, Université Lumière II, Institut d'Études Politiques de Lyon, Lyon 2003.
- Moździerz A., *Trudności Francji i Polski w równoważeniu finansów publicznych*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Muzellec R., *Finances publiques*, Éditions Dalloz, Paris 2009.
- Nieborak T., Huczek S., *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Paul L., *Le financement par l'emprunt: faut-il instituer une règle d'or?*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009.
- Portal É., *Les tendances récentes de l'endettement local à long terme et les stratégies mises en œuvre*, w: *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, dir. M. Bouvier, Actes de la IV^e Université de printemps de Finances publiques, LGDJ, Paris 2009.

Renouard L., *L'emprunt local*, w: *Finances publiques*, dir. A. Roux, La documentation Française, Paris 2011.

Tableaux de l'économie française. Edition 2011, Institut national de la statistique et des études économiques, Paris 2011.

Wierzbą R., *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 170.



**Zarządzanie finansami
i system finansowy
jednostek samorządu terytorialnego**



Krystyna Piotrowska-Marczak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Metodologiczne aspekty konstrukcji systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego*

***Streszczenie.** W artykule omówiono system finansowy jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano na jego niedostateczność oraz na potrzebę konsolidacji z zachowaniem suwerenności finansowej samorządów terytorialnych. Podano przykłady ograniczenia suwerenności JST. Zaprezentowano logiczne podstawy systemu finansowego samorządów.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, system finansowy, metodologia*

1. Wprowadzenie

Niedoskonałości systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego wywołują liczne dyskusje dotyczące jego kształtu. Incydentalne korekty są niewystarczające. Stąd potrzeba szerszej refleksji nad kilkoma kwestiami. W rozważaniach poruszono zatem sprawę konsolidacji systemu finansów publicznych, przy wyodrębnieniu sektora rządowego i samorządowego. Ukazano specyficzny charakter tych sektorów i zwrócono uwagę na konieczność stworzenia wspólnych rozwiązań systemowych. Na tym tle wskazano potrzebę suwerenności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Podano przykłady ograniczania tej suwerenności. W konkluzji podjęto kwestię podstaw metodologicznych wyznaczających stabilność

* Praca dofinansowana z ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139

gospodarki finansowej JST i przedstawiono założeń będące bazą dla opracowania modelu systemu finansowego.

2. Konsolidacja ogniw systemu finansów publicznych

Podstawowym kryterium oceny każdego systemu, a zatem i systemu finansowego jest jego zdolność do skutecznego realizowania celów¹. To dążenie jest ściśle sprzężone z konstrukcją systemu, pojmowaną zarówno od strony formalno-prawnej, organizacyjnej, jak i przedmiotowej, uwzględniającej podział kompetencji, oraz podmiotowej, wskazującej instytucje zobowiązane do realizacji zadań. W przypadku systemu finansów publicznych dochodzi konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W tym przypadku istotną rolę odgrywa budowa systemu, czyli wyodrębnienie jego elementów. Rozwiązań w tym zakresie jest w rzeczywistości bardzo wiele. Niezależnie od konkretnych kształtów, system finansów publicznych oparty jest na sieci funduszy, które są skoncentrowane na dwóch procesach: gromadzenia i rozdzielania środków. Są to procesy ciągle i stąd przepływ środków ma postać strumieni². Na tej płaszczyźnie działalność państwa ma wymiar pieniężny. Gospodarka środkami publicznymi najczęściej jest zrealizowana w dwóch sektorach: rządowym i samorządowym. Problem jednak polega na tym, czy tworzą one spójny system. Jest rzeczą niewątpliwą, że powinien on mieć taki charakter. W rzeczywistości nie zawsze tak jest. Powstaje zatem pytanie: dlaczego te sektory powinny tworzyć skoncentrowany system? Można to rozpatrywać na płaszczyźnie analizy cech wspólnych dla obu tych układów. Po pierwsze, zarówno sektor rządowy, jak i samorządowy są właścicielami majątku publicznego, dysponują własnością publiczną. Po drugie, gospodarują zgromadzonymi funduszami publicznymi pochodzącymi, od społeczeństwa. Po trzecie, ściągają dochody w trybie przymusowym z sektora przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Po czwarte, są zobowiązane do racjonalnego trybu gospodarowania zgromadzonymi środkami. Oznacza to dążenie do rozwoju gospodarczego i zaspokojenia w możliwie pełny sposób potrzeb społecznych. Po piąte, istnieje nałożona na rząd przez wyborców dbałość o efektywność wydatkowania środków, polegająca na konfrontacji między kosztami i korzyściami. Po szóste, oba sektory podlegają instytucjonalnej i przedstawicielskiej kontroli gospodarowania środkami. I wreszcie po siódme, wymienione sektory muszą współdziałać ze sobą, mając na uwadze spójne działania niepozostające w sprzeczności z potrzebami całego społeczeństwa.

¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 1999, s. 298.

² Ibidem, s. 88.

Na tle przedstawionych cech uzasadniających potrzebę koordynacji części składowych systemu finansów publicznych, występują osobliwości charakteryzujące każdą z nich. W tym punkcie rozważań uwaga zostanie skoncentrowana na cechach charakteryzujących specyfikę sektora rządowego.

O odrębności tego sektora w pierwszym rzędzie decyduje fakt, że jest on właścicielem majątku państwowego i może nim dysponować w różnych formach, czerpiąc z niego dochód np. z czynszu dzierżawnego lub z transakcji jego sprzedaży.

Inna cecha sektora rządowego, nazywanego także państwowym, to wyłączność realizacji określonych zadań o strategicznym znaczeniu, takich jak obrona narodowa, porządek publiczny, ochrona granic, ochrona środowiska. Następną cechą jest formułowanie założeń polityki finansowej skierowanej na zabezpieczenie interesów ogólnospołecznych. Kolejna cecha to oparcie funkcjonowania systemu na podstawach wynikających z przepisów publicznego prawa finansowego.

Poza wymienionymi ważną cechą jest odpowiedzialność za stan finansów publicznych, w tym głównie za poziom deficytu budżetowego i długu publicznego. Wreszcie cechą specyficzną sektora rządowego jest system zabezpieczenia dochodów oparty na bezzwrotnych wpływach do budżetu w postaci podatków.

Dodatkowo na sektorze rządowym spoczywają unikatowe funkcje wynikające z różnych przesłanek. Należą do nich potrzeby wynikające z konieczności interwencji w zasady działania podmiotów gospodarczych, co szczególnie nasila się w okresach kryzysów gospodarczych na świecie i w sytuacjach zmiany ustroju, co np. miało miejsce w Polsce na przełomie lat 90.

Ponadto na sektorze państwowym spoczywa obowiązek dbałości o równomierny rozwój kraju. W literaturze przyjmuje się, że równowaga w gospodarce jest wtedy, kiedy charakteryzuje się ona równomiernym rozwojem³. Często utożsamia się stan równowagi państwa z dobrobytem społecznym⁴. Ponadto odnosi się potrzebę równomiernego rozwoju do układu przestrzennego. Oznacza to, że nie powinno być dysproporcji w rozwoju poszczególnych rejonów danego kraju. Obowiązek, a może powinność państwa w tym zakresie sprowadza się do wykorzystania takich instrumentów finansowych, jak: dotacje, subwencje.

Następna sprawa to obowiązki spoczywające na państwie, pojmowanym jako całość, związane z jego funkcjami w zakresie tworzenia zabezpieczeń w sytuacjach nieprzewidzianych – losowych.

Sprowadza się to do systemu ratunkowego na wypadek, kiedy nastąpią klęski żywiołowe, takie jak powódzie, trzęsienia ziemi czy huragany. Wszystkie wymienione najistotniejsze elementy składające się na charakterystykę sektora

³ Por. J.R. Hicks, *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978.

⁴ J. Siedlecki, *Równowaga a wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa – Wrocław 2000, s. 19.

rządowego prowadzą do konieczności rozważania przyczyn niezbędności jego koordynacji z innymi częściami systemu finansów publicznych.

Państwo bez względu na jego strukturę administracyjną jest reprezentantem społeczeństwa i dlatego niezbędne jest, aby tworzyło spójną całość. Ta konieczność wynika z różnych przyczyn. Główną z nich jest dążenie do zaspokojenia potrzeb społecznych zgodnie z wymaganiami współczesnego świata. Osiągnięcie takiego celu jest możliwe tylko w warunkach nieustannego rozwoju gospodarczego. Zabezpieczeniem realizacji tego procesu jest gromadzenie dochodów publicznych. Wymaga to skoordynowanej polityki i spójnego systemu podatkowego. W związku z tym pojawia się konieczność nałożenia takiej siatki zadań państwa i samorządu terytorialnego, która miałaby postać wzajemnie się uzupełniających działań.

Spełnienie takich założeń wymaga skonsolidowanego systemu prawnego regulującego zarówno gospodarkę finansową państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Wszystkie przytoczone argumenty wskazują, że konsolidacja ogniw systemu finansów publicznych jest niepodważalna.

3. Specyfika suwerenności finansów samorządu terytorialnego

Idea samorządów terytorialnych wywodzi się z potrzeby solidaryzmu społecznego i w związku z tym ma znaczenie szersze niż tylko konotacje wynikające z konieczności administrowania danym, przestrzennie wyodrębnionym obszarem. Istnienie samorządów zarówno zawodowych, jak i terytorialnych wywodzi się z ruchu społeczno-gospodarczego, mającego ściśle związki z dążeniem do demokratycznych systemów państwowych.

Na tym tle rodzi się dążenie do rozważenia specyfiki subsystemu finansów samorządowych i podjęcie wątku związanego z kwestią granic autonomii i suwerenności jednostek samorządu terytorialnego. To bowiem stwarza podstawy teoretyczne do wskazania deformacji mających miejsce w praktyce i podanie przykładów ograniczania suwerenności jednostek samorządu terytorialnego.

Dla jasności wyводу trzeba zacząć od wskazania, na czym polega specyfika samorządu terytorialnego.

Warto przypomnieć, że początki samorządu terytorialnego w Polsce są bardzo odległe. Pierwowzorem dla tej idei były przywileje i uprawnienia nadane miastom zakładanym na prawie magdeburskim w XIII w. Natomiast samorząd terytorialny we współczesnym tego słowa znaczeniu zrodził się w Polsce w 1933 r.,

a rangę temu nadała konstytucja⁵. Stan wyodrębnienia samorządu terytorialnego trwał w Polsce do 1950 r., a potem nastąpiła długa przerwa w funkcjonowaniu samorządu i dopiero w 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym.

Powstanie samorządu terytorialnego było ściśle związane z ideą solidaryzmu społecznego i grupowego współdziałania w celu uzyskania wspólnego efektu, którym jest zaspokojenie określonych potrzeb społecznych wyodrębnionej przestrzeni społeczności, dążącej do realizacji swoich grupowych interesów.

Potrzeba tak rozumianego samorządu terytorialnego silnie występuje w koncepcji państwa demokratycznego, które odstępuje od wszelakich form totalitaryzmu opartego na scentralizowanej władzy i dąży do decentralizacji i przekazania części swoich uprawnień władzy lokalnej. Wynika to z tego, że „Społeczności lokalne potrafią we własnym zakresie zaspokoić dużą liczbę potrzeb swoich członków, pobudzić ich do działań na rzecz dobra wspólnego społeczności, a w stosunku do osób wyłamujących się z reguł panujących w społeczności dysponują narzędziami silnej kontroli społecznej”⁶. Aby to wszystko osiągnąć, jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone nie tylko w prawa, ale i w środki rzeczowe oraz finansowe. Stąd ich cechy różne od cech sektora państwowego.

Niewątpliwie najważniejszą rolę w tym obszarze odgrywa fakt, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają własny majątek, który stanowi własność grupową społeczności lokalnej.

Konsekwencją posiadanego majątku jest racjonalne nim gospodarowanie, które wiąże się ściśle z koniecznością posiadania przez samorządy terytorialne wyodrębnionych zadań i wprowadzania odrębnych jego kompetencji.

Na to nakłada się specyfika źródeł dochodów, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Należą do nich te, które są dochodami własnymi, takimi jak podatki lokalne czy uznane za dochody własne udziały we wpływach państwowych dochodów podatkowych – podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Ponadto niewątpliwie, ze względu na swój zasięg, jednostki samorządu terytorialnego mają potencjalnie pełniejsze możliwości rozpoznania potrzeb społeczności.

Specyfika jednostek samorządu terytorialnego wyraża się także w tym, że posiadają odmienną od sektora państwowego instytucję kontrolną, jaką są regionalne izby obrachunkowe. Suwerenność finansowa jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w postaci trzech elementów. Po pierwsze, jest to dysponowanie własnym budżetem przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego. Po drugie, możliwość kreacji dodatkowych środków w postaci emisji obligacji

⁵ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 17.

⁶ *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 28.

komunalnych. I po trzecie, możliwość indywidualnego ubiegania się o środki zagraniczne pochodzące z Unii Europejskiej.

Wszystkie wymienione główne elementy powodują, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają określoną własną autonomię. Powstaje jednak pytanie: jakie są jej granice i czy można mówić, że jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami suwerennymi w sensie decyzyjnym i finansowym?

W tym miejscu warto wskazać, że granice tej suwerenności w poszczególnych krajach są różne. Np. w Danii wydatki budżetów lokalnych stanowią 33,3% wydatków ogółem sektora publicznego, a w Portugalii wynoszą one jedynie 3,8%⁷. Na tym tle powstaje pytanie o granice suwerenności i autonomii jednostek samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie słuszny jest pogląd, zgodnie z którym niezbędne jest, aby źródła dochodów na szczeblu centralnym i lokalnym były różne. „Taki bowiem model zakłada całkowitą niezależność organów lokalnych od organów centralnych. Wszelkie zaś formy redystrybucji pionowej, takie jak dotacje czy subwencje, powodują swoistego rodzaju uzależnienia od organów centralnych”⁸. A zatem aby proces decentralizacji miał racjonalne i funkcjonalne podstawy, jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w wyraźnie ustalone kompetencje i w ślad za tym winna iść swoboda podejmowania decyzji zarówno rzeczowych, jak i finansowych⁹. Wtedy można mówić o decentralizacji w całym tego słowa znaczeniu. Nie oznacza to jednak, że zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego zawsze przyjmuje taką samą postać.

W literaturze wyróżnia się wiele modeli zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i szeroką gamę stylów tego zarządzania¹⁰. Wyodrębnia się model tradycyjny, w którym brak jest nowoczesnych metod planowania finansowego. Z kolei w zadaniowym modelu zarządzania eksponuje się wyodrębnienie zadań i wskazanie, w ujęciu instytucjonalnym i personalnym, odpowiedzialności za ich wykonanie. Ponadto często wyodrębnia się także zarządzanie zintegrowane, wskazując na potrzebę koordynacji zadań i środków na nie przeznaczonych.

Natomiast styl zarządzania wiąże się ze specyfiką sposobu kontaktowania się kadry zarządzającej z wykonawcami zadań. W tym zakresie stosuje się rozróżnienia mające swoje źródło w postępowaniu kadry zarządzającej firmami, czyli sięga się do wzorów sfery materialnej. To stanowi podstawę do sformułowania

⁷ S. Owsiak, op. cit., s. 123.

⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*. Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 22.

⁹ Por. ibidem, s. 23.

¹⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 61–66.

zaleceń dla kadry zarządzającej środkami finansowymi, pozostającymi w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, specyfika tego sektora jest tak dalece posunięta, co starano się wcześniej przedstawić, że trzeba stosować w zarządzaniu tymi jednostkami odmienne metody, biorąc pod uwagę chociażby źródła dochodów, w tym własnych – na mocy prawa wyodrębnionych z puli środków państwowych i środków transferowych, których postać i rozmiary są niezależne od decyzji jednostek samorządu terytorialnego.

Na tym tle rodzi się pytanie: czy są granice autonomii jednostek samorządu terytorialnego? Wydaje się, że odpowiedź nie może być prosta. Niewątpliwie muszą być wyraźnie określone kompetencje i zadania wraz ze źródłami ich finansowania. W tym zakresie główny nacisk powinien być położony na środki własne, na wysokość których JST mają wpływ. Oprócz tego suwerenność JST musi oznaczać, że w przypadku np. zadań zleconych należy zapewnić pełne finansowanie ze strony zleceńodawcy, w tym państwa.

Teoretycznie suwerenność jednostek samorządu terytorialnego jest zachowana, ale w rzeczywistości tak nie jest. Dlatego w kolejnej części zostaną omówione wybrane przypadki świadczące o braku suwerenności JST.

4. Źródła ograniczeń suwerenności jednostek samorządu terytorialnego (przykłady)

Rozważania poświęcone kompetencjom i zadaniom jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w większości publikacji, koncentrują się na omówieniu, w kategoriach pozytywnych, istniejącego stanu, który wyznaczają akty prawne, na czele z Konstytucją RP.

Nie bierze się pod uwagę, że merytorycznie wyznaczona postać działania jednostek samorządu terytorialnego jest im narzucona przez władzę centralną reprezentowaną zarówno przez rząd, jak i parlament. Te organy bowiem decydują, a w konsekwencji uchwalają obowiązujące prawo, które wyznacza zakres i zadania jednostek samorządu terytorialnego. U podstaw tych rozwiązań leżą określone założenia, które mimo działania komisji rządowo-samorządowych, nie są w pełni zgodne z oczekiwaniami strony samorządowej. W tym układzie warto przytoczyć przynajmniej kilka przykładów. Zanim to zostanie przedstawione zostaną wskazane podstawowe założenia, które były podstawą do podziału kompetencji i zadań między sektor rządowy i samorządowy. W pierwszym rzędzie należy do nich dążyć do racjonalnej gospodarki środkami publicznymi, eliminacja bezpośredniego administrowania zadaniami publicznymi przez sektor rządowy. Następnie oddziaływanie na poziom rozwoju, wyodrębnionych administracyjnie obszarów, przez aktywizację władzy lokalnej, w tym głównie w zakresie infra-

struktury technicznej, społecznej i pomocy dla biznesu. Ponadto organizowanie i wykonywanie usług publicznych o zasięgu lokalnym, co ściśle jest związane z zapotrzebowaniem na siłę roboczą, a tym samym przeciwdziałanie nadmiernemu bezrobociu¹¹.

Wymienione przykładowo założenia systemowe są niepodważalne. Powstaje jednak pytanie: czy w praktyce są realizowane?

Jak zostało stwierdzone, wszystkie obszary składające się na zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego są narzucone przez władzę centralną. Odnosi się to zarówno do katalogu zadań własnych, jak i tych, które są określone jako zlecone. Jedynie o zadaniach realizowanych w formie kontraktów mogą decydować jednostki samorządu terytorialnego. Ogranicza to suwerenność jednostek samorządowych. Ten sam proces ma miejsce w odniesieniu do ustalenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Co zalicza się do dochodów własnych i jaka jest lista podatków i opłat lokalnych jest ustalenie przez władzę centralną! Podobnie ma się sprawa z udziałami jednostek samorządu terytorialnego w podatkach wpływających do budżetu państwa. W obecnym systemie zarówno algorytm tych udziałów, jak i ograniczenie ich do podatków bezpośrednich jest narzucone. I to np. powoduje, że zmiany stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, które zmniejszyły dochody budżetu państwa wpłynęły na obniżenie kwot dochodów z tego tytułu, przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mają bardzo ograniczone władztwo podatkowe w stosunku do podatków lokalnych, sprowadza się ono jedynie do możliwości wpływu na zmniejszenie stawki konkretnego podatku. Obecnie do ograniczeń suwerenności jednostek samorządu terytorialnego należą rygory związane z koniecznością zmniejszenia zadłużenia. W tym przypadku nie bierze się pod uwagę, że w wielu sytuacjach na poziom zadłużenia nie mają dostatecznie silnego wpływu jednostki samorządu terytorialnego, dlatego że w małym stopniu decydują o swoich dochodach, realizując narzucone zadania.

Specyficzne miejsce w omawianym układzie mają dotacje celowe i subwencje, w tym szczególnie subwencja przeznaczona na finansowanie oświaty. Przekazanie szkół jednostkom samorządu terytorialnego było związane z licznymi protestami, mimo to dokonano takiej zmiany. W efekcie nastąpił wzrost niedofinansowania zadań oświatowych. Dotyczy to w największym stopniu gmin. Jak wskazują wyniki badań, w okresie 1999–2006 stopień tego niedofinansowania zwiększył się w gminach z 12,90 do 17,08%. Co wymusza konieczność transferów wyrównawczych i niezależnie od pozytywnej ich oceny budzi wątpliwości

¹¹ Por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 37–44.

w konstrukcji systemu finansowania oświaty. Tym bardziej że samorzady na finansowanie oświaty angażują rocznie około 2 mld zł¹².

Przytoczone przykłady wskazują, że suwerenność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest ograniczona i ma charakter systemowy, ukształtowany przez konstrukcje formalnoprawne w postaci przepisów różnej rangi, od Konstytucji RP poczynając, na ustawach i rozporządzeniach kończąc. W związku z tym należy rozpatrzyć metodologiczne podstawy założeń systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

5. Założenia metodologiczne systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego

Od dłuższego czasu mówi się o potrzebie reform systemu finansów publicznych w Polsce, w tym obu jego sektorów: rządowego i samorządowego, ale wskazuje się głównie na zmiany szczegółowe dotyczące poszczególnych fragmentów systemu, gubiąc z pola widzenia potrzebę zharmonizowania całości, mającej spójny kształt skierowany na dwie kwestie: racjonalne wykorzystanie środków publicznych i zaspokojenie potrzeb społecznych na poziomie zabezpieczającym wzrost poziomu życia społeczeństwa.

Często wskazuje się na brak konkretnego modelu nie tylko systemu finansowania, ale i organizacji władz państwowych i samorządowych¹³. Dyskutuje się trzy modele eksponujące rolę jednostek samorządu terytorialnego w procesie oddziaływania na rozwój.

Jeden model charakteryzuje się aktywnym interwencjonizmem polegającym na formułowaniu lokalnych programów gospodarczych. Drugi jest skoncentrowany na eliminacji interwencji w sferę gospodarczą. Trzeci – neutralny – eksponuje dominację działania mechanizmów rynkowych jako wystarczających i nieoczekujących wspomagania ze strony samorządu terytorialnego¹⁴.

Wszystkie pozytywne modele nie są wystarczające do rozwiązania kwestii kształtu systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Dyskusje na ten temat muszą być poprzedzone ustaleniem niezbędnych założeń do budowy modelu oraz wskazaniem zadań, jakie musi on spełnić, aby był dostosowany do „natury” samorządu.

¹² K. Maj-Waśniowska, R. Góral, *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, UMK, Toruń 2008, s. 326.

¹³ S. Owsiak, op. cit., s. 303.

¹⁴ Por. L. Patrzalek, op. cit., s. 40–41.

Wydaje się, że założenia te, mające charakter podstawowy, są następujące:

- system finansowy sektora rządowego i samorządowego musi być tworzyć spójny układ; oznacza to brak dominacji i zależności każdego z nich,
- podział kompetencji winien mieć uzasadnienie merytoryczne, wynikające z efektywności zaspokojenia konkretnych potrzeb na poziomie państwa czy samorządu – jako całości,
- po ustaleniu kompetencji powinno nastąpić wyznaczenie obszarów, w których decyzje władz samorządowych mają suwerenny charakter,
- podziałowi zadań między sektor rządowy i samorządowy musi towarzyszyć określenie źródeł ich finansowania,
- zabezpieczenie środków na realizację zadań wymaga oparcia kalkulacji na rachunku koszt-korzyść.

Dostosowanie tych założeń do zachowania suwerenności samorządu terytorialnego wymaga:

- ustalenia indeksu zadań własnych JST w drodze porozumień z władzą lokalną,
- ustalenia kompetencji JST, co winno być związane z możliwością podejmowania suwerennych decyzji,
- przekazywane zadań zleconych do realizacji JST za ich zgodą,
- zwiększenia władztwa podatkowego dla jednostek samorządu terytorialnego,
- szerszego wykorzystywania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego,
- ograniczenia zmian zakresu i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, aby ustabilizować system,
- wprowadzenia na zasadach powszechności budżetu zadaniowego,
- rekonstrukcji administracji JST, uwzględniającej planowanie budżetowe wg koncepcji budżetu zadaniowego,
- stworzenia systemu motywacji władzy lokalnej do aktywnej działalności,
- opracowania systemu sankcji za niewykonanie zadań,
- systematycznej oceny działalności JST przez społeczność lokalną.

Przedstawione elementy oczywiście winny być przedmiotem dyskusji. Dopiero w wyniku jej podsumowania może powstać model systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Hicks J.R., *Kapitał i wzrost*, PWN, Warszawa 1978.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002.

- Maj-Waśniowska K., Góral R., *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, UMK, Toruń 2008.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN Warszawa 1999.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001.
- Siedlecki J., *Równowaga a wzrost gospodarczy*, WN PWN, Warszawa – Wrocław 2000.



Emil Ślązak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

The Concept of Implicit Liabilities in the Theory and Practice of Finance

***Summary.** The paper raises the issue of implicit liabilities in terms of its long-term sustainability of pension scheme. On the basis of relevant literature, the main characteristic of implicit liabilities are demonstrated together with the major challenges connected with soaring implicit public debt triggered by unfunded pension schemes.*

***Keywords:** public debt, implicit pension debt; pension system reform*

1. Introduction

The assessment of public finance stability is far from being complete if it overlooks crucial factors of mounting fiscal risk in terms of long-term public income and expenditure dynamics. As the consequence, the overall sustainability of public finance system should be perceived not only through the current legislation, which recognizes these categories of inflows and outflows that has an immediate influence on the current public finance in terms of explicit debt. More thorough approach implies that the analysis of prerequisites for public finance stability also covers a wide scope of factual obligations of public authorities. Many of these obligations take the form of implicit liabilities, especially in systems of public services such as pension and healthcare schemes. The problem is that implicit liabilities are not legally binding in official debt statistics because of their long-term nature and non-obligating nature in public accountancy.

The aim of this paper is to demonstrate the nature of implicit liabilities on the basis of pension scheme to pinpoint their growing importance to public finance stability in the context of acute shortcomings of PAYGS pension scheme and market trends.

2. The complex approach to liabilities in public finance

Implicit liabilities constitute a crucial prerequisite for the change in long-term public debt taking into consideration high amount of funds accumulated within public security systems. They arise as a consequence of presumed public expenditure on the basis of the current scope and level of contributions inflows. The main characteristic of implicit liabilities is a time gap between the origin period of contributions charged (i.e. inflows to the system) and actual benefits paid to the contributors (i.e. outflows to the system). Given their “hidden” nature, these liabilities do not show up in government balance sheets and national statistics but in fact, their long-term consequences to the public debt are non-negligible because of constant deficit in public security systems and unfavourable demographic trends¹. The above reasons make implicit liabilities mostly unrecognisable in current politically-driven measures to curb public debt.

However, the process of accruing pension contributions, deducted from the income of employees within pension and social security care systems, constitutes in fact the form of Treasury obligations which ought to be settled in due time. These liabilities involve rising expectations of citizens connected with appropriate standard of public services (e.g. constant improvement in public medical care standards) or political pressures with a long-term implications (e.g. contribution reductions in certain professions as pension privileges). Nevertheless, implicit liabilities do not usually refer to long term expenditures such as education or defence, which are largely paid on a current basis.

The important characteristic of implicit liabilities is their non-urgent nature as the contribution period and pension benefits are widely deferred in time. The implicit conventional debt is rolled over across generations and current contributions are turned into debt as they are paid out in form of pension benefits². Thus, implicit liabilities aggravate the sustainability of the public finance in the long term by reducing the responsibility of current governments for the constant deterioration

¹ Ch. Kane, R. Palacios, *The Implicit Pension Debt: Concepts and Measurement*, “Finance & Development” 1996, Vol. 33, No. 2, p. 36.

² R. Fenge, M. Werding, *Ageing and Fiscal Imbalances Across Generations: Concepts of Measurement*, “CESifo Working Paper” 2003, No. 842.

public finance. Moreover, implicit public liabilities are difficult to be evaluated accurately, since the amounts of future payments depend on a number of various factors included in the schemes as the result of current political pressures on the government. Furthermore, the public pension scheme is often managed in such a closed manner that a financial market methodology with discounted cash flows is not applicable. Last but not least, implicit liabilities have long-term nature but they are under current influence of each government, which is tempted to modify the setting of the whole system according to its myopic political needs.

In this context, pension schemes in terms of implicit liabilities are subject of extensive analysis in the literature. Most common pay-as-you-go pension schemes (PAYG) involve inevitably implicit public liabilities to be settled in due time in future³. The size of implicit debt reflects the expected payments towards current contributors but the scale of future benefits are more connected with future demographic and economic developments than with the scale of current contributions. With this regard, current contributors are only given a promise on legal grounds to receive pensions with a right replacement rate. Within PAYG scheme outstanding benefits are to be financed from future contributions, so the pension implicit debt is rolled over from one generation to another with its cornerstone concept of “generational solidarity”. Yet collected contributions are fully spent out to finance current pensions and negative demographic trends may lead to intensification of state borrowing needs.

Consequently, the implicit pension debt can no longer be ignored in public finance because of a yawning gap in the fiscal balance. The possibilities of levying higher taxes or increased contribution ratios are very limited. Constantly rising public support to sustain pension scheme is an obvious evidence that each year the growing part of implicit pension debt is transformed into explicit one. The default on the fiscal debt through inflation is far too small and government need to seek for capital resources in the financial markets by issuing T-bonds. However, it is no long-lasting remedy as population projections predict a shrinking share of people active in the labour market in the age pyramids with no extra money earmarked for filling this rapidly growing burden on the public finance. Moreover financial markets penalize severely unsound fiscal policy revealing raising value of implicit liabilities.

³ R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene, *Implicit Pension Debt: issues, measurement and scope in international perspective*, “Discussion Papers” 2004, No. 30153; M. Werding, *Implicit Pension Debt and the Role of Public Pensions for Human Capital Accumulation: An Assessment for Germany*, “CESifo Working Paper” 2006; Y. Wang, D. Xu, Z. Wang, Z. Fan, *Implicit Pension Debt, Transition Cost, Options and Impact of China’s Pension Reform — a Computable General Equilibrium Analysis* [Paper prepared for conference on Developing through Globalization: China’s Opportunities and Challenges in the New Century], Shanghai 2000.

In many countries, reduced public transfers to Notional Defined Contribution (NDC) pillar as the consequence of accumulated funds within private pension funds disperses concerns about their long-term sustainability of the whole pension scheme. That is why some countries are in favour of pension system reforms aiming at replacement part of the public PAYG pension scheme with a private sector managed, fully funded pillar managing the accrued assets from part of contributions. This argument was also raised in Poland as one of most important imperatives for the pension scheme reform towards the end of the 90. last century.

However, the concept of funded pillars within the pension scheme triggers a considerable reduction in contributions to the first pillar, as a certain percentage of money paid has to be redirected to funded pillars. To cope with these extra outflows from unfunded pillar, the government needs to find additional sources of capital to replenish increasing explicit debt in order to fill in this gap. In practice the solutions are limited to the issue of additional T-bonds or accelerating privatisation process provided that State assets still have adequate value and current budgetary spending can be shielded against political pressure. However, relaxation of budget deficit discipline has proved this challenge to difficult to sustain in most EU countries.

The case of Poland has showed that the pension reform with funded pillars has led to the situation that a part of the implicit pension debt is transformed into explicit one with a direct negative influence on the national the public debt statistics. However, the problem is that these accrued assets in the funded pillar of the pension system are not recognized in EU in the national accounts relevant for assessment of the public debt in compliance with the Stability and Growth Pact. Despite their integral participation in pension scheme the private sector managed funds cannot be part of the government accounts. According to the decision by Eurostat funded defined-contribution schemes should be recorded as part of the finance system in private sector.

3. Classification of implicit liabilities in pension schemes

There are three fundamental notions of implicit pension debt based on the types of liabilities i.e. accrued-to-date liabilities, projected liabilities of current workers and pensioners and open system liabilities⁴.

Accrued-to-date liabilities represent the discounted value of pensions which are to be paid in the future on the basis of accrued rights. Neither future contributions nor the accrual of new rights on the basis of these contributions are con-

⁴ R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene, op. cit., p. 12 and M. Werding, op. cit., p. 5–7.

sidered. Consequently, they involve the present value of outstanding benefits of current pensioners (i.e. the full package of disability pensions, old-age pensions and survivor pensions) and the present value of benefit entitlements of the active population accrued till now. The extent to which future benefits are correlated with past contributions may differ. It can be either a proportional link between earnings and benefit entitlements or flat rate under which benefits are assessed based on the periods of contributions on a pro-rata basis.

Accrued-to-date liabilities measures correspond to these liabilities that are very close to any conventional definition of explicit public debt. When assessed in relative terms, for instance, as a percentage of current GDP, they are mainly a function of the “system participation rate”, that is, the fraction of the active population that is actually covered by the public pension scheme, and of the “quasi-replacement rate” of average benefits over average wages⁵.

Projected liabilities of current workers and pensioners involve the assumption that pension scheme continue their existence until the last contributor dies, while no new entrants are allowed. Both the future contribution of existing members and their new rights are therefore allowed under current rules. This is also referred to as the closed-group method for calculating these liabilities⁶.

Open system liabilities include the present value of contributions and pensions of new workers under current rules. The range of options extends to an infinite perspective on the basis of including only children not yet in the labour force. These liabilities include components of accrued-to-date liabilities with additional present values of future benefit entitlements such as in the case of the currently active population. These benefits will arise from their future contributions, to be paid over the regular course of a working life, and future benefit entitlements of all future contributors, estimated with an infinite time horizon.

4. The problem of implicit liabilities in unfunded pension schemes

The inclusion of future benefit entitlements that are not yet accrued is meant to reflect the expectation that the scheme under scrutiny will be continued on the basis of the current legal framework, without an arbitrary choice of the relevant time horizon that is virtually forever. It is worth stressing that the extension to an infinite time horizon does not raise fundamental technical problems – even if

⁵ M. Werding, *Implicit Pension Debt and the Role of Public Pensions for Human Capital Accumulation: An Assessment for Germany*, “CESifo Working Paper” 2006.

⁶ R. Holzmann, R. Palacios, A. Zvinieni, op. cit., p. 13.

benefits are expected to grow on real terms, their discounted present values will usually decline and converge towards zero, so that the sum of all future benefit entitlements should be finite⁷.

Within an unfunded pension scheme, the government makes public commitment mandating the payment of contributions to the current generation and promising to pay future pension benefits. However, practically in all unfunded schemes initial contributions are not set aside to pay future benefits but they are used to pay benefits to the current older generations that contributed little. Consequently, mature public pension schemes based on pay-as-you-go scheme are typically unfunded and to make matters worse, there are also a number of non-contributory pension schemes for civil servants (like policemen, miners) and other professions that are not based on earmarked revenues and so can be considered to be unfunded from the beginning.

While there are quite a few partially funded schemes, most have assets that cover only a small fraction of liabilities. In contrast to private sector pension schemes in some countries in the world (for example, the Netherlands and the United States), there are essentially no examples of fully funded, publicly run, defined benefit schemes⁸. Collecting compulsory contributions currently with the promise to repay benefits in the future out of future contributions makes the underlying debt akin to government borrowing.

Hills (1984) compare making unfunded pension promises to issuing government bonds⁹. However, several economists hold that this analogy has its limitations suggesting that the creditors (i.e. all contributors) in a pay-as-you-go pension scheme do not enter into the agreement voluntarily, but rather are forced by law to participate. Another argument is that there is no market for trading these promises, whereas individuals can sell (and borrow against) their government bonds with relative ease¹⁰. Furthermore, the returns on investments in T-bonds are known (at least the nominal yield), while the ultimate value of a PAYG pension promise depends on a wide array of variables entering the defined benefit formula as well as the possibility that the government may change the formula itself in response to other fiscal demands. In Poland the systemic changes in the pension scheme framework under the social pressure and political reasons are considered as one of the main factors of severely reduced efficiency of pension scheme reforms¹¹.

⁷ M. Werding, op. cit., p. 7–8.

⁸ R. Holzmann, Palacios R., A. Zvinieni, op. cit., p. 5.

⁹ J. Hills, *Public Assets and Liabilities and the Presentation of Budgetary Policy*, in: *Public Finance in Perspective*, Report Series No. 8, Institute for Fiscal Studies, London 1984.

¹⁰ I. Rizzo, *The 'Hidden Debt'*, Financial and Monetary Policy Studies, 19, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1990.

¹¹ M. Bukowski, M. Góra, A. Chłoń-Domińczak, *System emerytalny – finanse publiczne – długookresowe cele społeczne*, “Zeszyty BRE Bank – CASE” 2010, nr 106.

Last but not least, the compulsory nature of the pay-as-you-go pension arrangement implies that there is some tax element in mature schemes, usually through an implicit rate of return below the market rate of interest. However, some of these characteristics can also be ascribed to government bonds in suppressed financial markets.

Public authorities generally have a severe temptation to redefine the pension formula at least several times during one generation of contributors and thereby partially default on their liabilities. While this could create a distinction between government bonds and pension promises, this is only a matter of degree as it may be easier to default on pension promises than bonds. However, neither of the above solutions is without cost. It is highly unrealistic to assume that the pension obligations can be avoided altogether. The situation of complete default on pension liabilities rises such a huge public outcry that such a measure is true only under considerable external pressure within international lender support. In my opinion, the argument holds that usually the government finds it easier to reduce its pension liability than to default or restructure its explicit public debt. Indeed, the frequent number of cost saving revisions to defined benefit formulas in public schemes over the last few decades seems to confirm this assertion¹². This is also a main clue to make adjustments in pension schemes advocated recently by the Polish government.

On the other hand, it is well known that governments can also default on explicit public debt – fully or partially through the repudiation of the principal, reduction of interests due, inflation tax, or changes in taxation of interests due (e.g. the case of Greece). The true extent to which pension promises are kept will depend on an assessment of the ability of the government to reduce benefits, which in turn depends on the political and social environment. The public's perception of their "entitlement" to the payments, the ease with which they can observe the changes to often-complex benefit formulas, and the average age of the population are among the factors that are likely to determine how much room a government has for its maneuver.

In some cases, the courts may even use a broad interpretation of what is protected by the Constitution with implications for the ability of the governments to change the rules. Intervention by the courts to restrict changes that would have reduced the value of pension liabilities has already occurred in some countries like Argentina, Brazil, Croatia¹³. This is also the case of Poland as the Tribunal of State's verdict from 2010 on the unconstitutional framework of special privileges in pension scheme for farmers can be perceived in this context.

¹² A.M. Schwarz, A. Demurgic-Kunt, *Taking Stock of Pension Reforms around the World*, "Discussion Paper" 1999, No. 9917.

¹³ R. Holzmann, R. Palacios, A. Zviniene, *op. cit.*, p. 6.

In the context of macroeconomic analysis the unfunded pension commitments as a source of implicit public debt influence individual decisions of consumption and portfolio allocation. The economic literature on macroeconomic implications of public pension systems assumes that the acquisition of pension wealth through a pay-as-you-go plan may induce individuals to increase their lifetime consumption or lead them to try to compensate future generations that will have to pay off these obligations – so called free-rider phenomenon. In either case, economists treat these unreported obligations as determinants of observed behavior¹⁴.

Furthermore, unless there is pension debt on the government's balance sheet as a liability, pension wealth cannot exist on the individual's balance sheet as an asset. This rises the issue of the tolerance that public authorities enjoy as far as negative changes in the pension scheme are deployed with silent consent of perspective beneficiaries. Most individuals have only a vague perception of the assets value that they are entitled under pension scheme and they are satisfied that on the basis of contributions paid they have guaranteed compensation when they retire. The problem is that the solidarity of generations is likely to come to end over the next decades as negative demographic trends will accelerate.

It is also should emphasized that since unfunded pension obligations are nominally recognized as public debt, they co-determine the inter-temporal budget constraints on the government. In order to maintain solvency, the government requires future tax revenue, partial default on its pension commitments, or future lower public expenditure elsewhere. The constant rise of implicit public debt accentuates these needs in long term. Unfortunately, the time horizon of acute budgetary problems caused by implicit public debt is much longer than political time horizon. Colloquially stated in most cases “the rolling snowball” of implicit public debt is still regarded by the public authorities as the burden laid on future generations. This myopic perspective in public finance diminishes the urgent need to deal with the problem of soaring implicit public debt especially now when the financial crisis has entered into new phase of uncontrolled explicit debt deficit.

The growing implicit public debt with constant policy parameters reduces the ability of government to service the explicit pension debt and heightens the risk of default or monetary bail-out¹⁵. The recent downward trends in the financial markets fueled by ambiguous perspective public finance standing in a number of Euro zone countries prove that “Argentina syndrome” is likely to negatively loom the struggles to rebuild economic growth. The world financial markets are becoming increasingly aware of this link and it is clear that they compensate it with

¹⁴ K. Schmidt-Hebbel, L. Serven, *The Economics of Saving and Growth – Theory, Evidence and Implications for Policy*, Cambridge University Press 1999.

¹⁵ E. Hochreiter, G. Winckler, P. Brandner, *Debt and European Monetary Union – some unpleasant fiscal arithmetic*, “Vienna Economics Paper” 1998, Vol. 9615, University of Vienna.

a risk premium on government debt. Uncertainty about the true scope of implicit public debt in the context of globalization and mobility of short term capital will increase this premium in future.

The estimates about the initial public deficit and its future dynamics path within pension scheme should be used to inform the public opinion about the need of urgent measures to the pension scheme guidelines. Estimates about the expected changes to the implicit public debt future path are to demonstrate the extent to which the scheme preserve its the long-run sustainability. In the author's view the public discussion on the grounds for recent amendments (i.e. May 2011) to Polish pension system lacked this perspective. The problem of mounting initial public debt was hardly evoked in the debate about the advantages of pay-as-you-go system of the first pillar over the funded one in the second pillar. It should be emphasized that focus on the current expenditure and revenue paths of the Polish pension scheme is illusive. The recent changes may reduce the explicit debt to some extent, but its cumulative and negative effects will occur gradually in future in form of implicit public debt undermining the sustainability of public finance.

5. Conclusions

The mounting problem of explicit public debt has been made visible since launch of pension reform in Poland in 1999 and this is one of reasons for its amendments in May 2011. The pension reform entailed the shift to partial funding pension scheme, which has obviously converted the part of implicit debt into explicit one. The underestimated amount of implicit debt with a parallel lack of subsequent efforts to complete the pension reform on the inflow side over last decade has led to the most current situation that the partial funding pension scheme has started to be blamed for its disruptive effects in term of the explicit public debt. The speed of the transition should have been triggered by the growth of government bonds issue to replace implicit debt. Moreover, the comprehensive analysis should have covered all major indirect costs with their burdens on public finance instead of too optimistic projections of privatization revenues.

The underestimation of challenges of implicit public liabilities was the main reason for failing to answer the crucial questions how much explicit debt could have been allowed to emerge in the context of burdens on the pension scheme. In Polish context Holzmann and Palacios and Zviniene (2004) are painfully right stating that "in order to assess the financial success of a pension reform and make sure that it actually leads to a fall in the overall government obligations, joint

and rolling estimates of the implicit public debt and the reform-induced explicit financial debt are required¹⁶.

Istota zobowiązań nieformalnych w teorii i praktyce finansów¹⁷

Streszczenie

W artykule scharakteryzowano istotę zobowiązań nieformalnych (implicit), jako szczególny rodzaj zobowiązań w teorii finansów, oraz przedstawiono analizę ich znaczenia w praktyce finansów publicznych na przykładzie systemu emerytalnego.

Zobowiązania nieformalne są zaliczane do grupy o największym ryzyku finansowym ze względu na złożony charakter i długi czas uzyskiwania uprawnień z ich tytułu. W horyzoncie krótko- i średniookresowym zjawisko to tworzy pokusę nadużycia ze strony państwa jako podmiotu podejmującego długookresowe zobowiązania do realizacji określonych świadczeń na rzecz przyszłych beneficjentów. O nieformalnym charakterze takich zobowiązań decyduje również brak szczegółowego umocowania prawnego zobowiązań w zakresie indywidualnych relacji z beneficjentami. Tym samym beneficjenci podejmujący ciężar obowiązkowych systemów społecznych otrzymują jedynie ogólne zapewnienie władz państwowych o przyszłej realizacji praw nabytych, jeżeli zostaną spełnione określone warunki brzegowe. Ze względu na długi czas narastania zobowiązań i wysoką siłę przetargową państwa w relacji z beneficjentami, przyszła realizacja zobowiązań charakteryzuje się wysokim ryzykiem prawnym (tj. niekorzystnych zmian zasad tworzenia zobowiązań, a następnie czerpania korzyści z ich tytułu).

Brak uwzględniania części zobowiązań w oficjalnych statystykach finansów publicznych sprawia, że w przypadku zobowiązań nieformalnych powstaje istotna trudność w oszacowaniu faktycznej skali długu publicznego. Z tego względu państwo, jako podmiot przyjmujący zobowiązanie do realizacji przyszłych świadczeń, jest skłonne do transformacji części zobowiązań formalnych, tworzących dług oficjalny na poczet zobowiązań nieformalnych wpływających na narastanie długu ukrytego. W konsekwencji dochodzi do paradoksalnej sytuacji obniżenia długu publicznego, pomimo równoczesnego zwiększenia tempa narastania tego długu w części niejawniej.

Problem zobowiązań nieformalnych jest szczególnie znamieny dla finansów publicznych w aspekcie systemu emerytalnego. Brak uwzględnienia zobowiązań nieformalnych w ocenie długookresowej stabilności finansów publicznych sprawia, że system danin społecznych o charakterze składkowym przyjmuje w praktyce postać quasi-podatkowa, gdyż nie ma charakteru ekwiwalentnego. Zjawisko ma charakter szerszy niż system emerytalny, gdyż pomimo obowiązkowego ponoszenia składek na ubezpieczenia zdrowotne czy ubezpieczenie społeczne, usługi sektora finansów publicznego są w praktyce niedostępne lub ich standard ulega zaawansowanej degradacji.

W opracowaniu podjęto analizę źródeł i mechanizmów narastania długu ukrytego w systemie emerytalnym, przyjmując jako główny cel wykazanie, że szczególnie w repartycyjnym systemie emerytalnym (PAYG) wiele współczesnych zjawisk społecznych (tj. odwrócenie „piramidy wieku” ludności, wydłużenie okresu średniego życia ludności, utrzymane przywileje określonych grup społecznych) oraz ekonomicznych (tj. wzrost dotacji z budżetu w sytuacji narastającej nie-

¹⁶ R. Holzmann, R. Palacios, A. Zvinieni, op. cit.

¹⁷ Opracowanie zostało przygotowane w ramach międzynarodowego projektu badawczego „Implicit Debt in Public Social Security Systems”, koordynowanego przez Economic Policy Institute i Haans Seidel Foundation, Bulgaria.

równowagi finansów publicznych) sprawia, że powstaje szczególna pokusa nadużycia władz publicznych w postaci skłonności do generowania ukrytego długu emerytalnego.

Znamiennym symptomem narastania kryzysu finansów publicznych jest niechęć organów państwa do ujawnienia części długu systemu emerytalnego poprzez zastąpienie części repartycyjnego systemu emerytalnego mechanizmem kapitałowym lub zachowanie uprzednio wdrożonych rozwiązań w tym zakresie i w ostateczności wzrost znaczenia systemu repartycyjnego. Tym samym w systemie emerytalnym narasta ryzyko braku zagwarantowania przez państwo realizacji świadczeń adekwatnych do skali zobowiązań, jakie ponoszą osoby płacące składki w ramach aktualnego systemu emerytalnego.

Literature

- Bukowski M., Góra M., Chłoń-Domińczak A., *System emerytalny – finanse publiczne – długookresowe cele społeczne*, “Zeszyty BRE Bank – CASE” 2010, nr 106.
- Hills J., *Public Assets and Liabilities and the Presentation of Budgetary Policy*, in: Public Finance in Perspective, Report Series No. 8, Institute for Fiscal Studies, London 1984.
- Hochreiter E., Winckler G., Brandner P., *Debt and European Monetary Union – some unpleasant fiscal arithmetic*, “Vienna Economics Paper” 1998, Vol. 9615, University of Vienna.
- Holzmann R., Palacios R., Zvinieni A., *Implicit Pension Debt: issues, measurement and scope in international perspective*, “Discussion Papers” 2004, No. 30153.
- Fenge R., Werding M., *Ageing and Fiscal Imbalances Across Generations: Concepts of Measurement*, “CESifo Working Paper” 2003, No. 842.
- Rizzo I., *The ‘Hidden Debt’*, Financial and Monetary Policy Studies, 19, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1990.
- Schwarz A.M., Demurgic-Kunt A., *Taking Stock of Pension Reforms around the World*, “Discussion Paper” 1999, No. 9917.
- Schmidt-Hebbel K., Serven L., *The Economics of Saving and Growth – Theory, Evidence and Implications for Policy*, Cambridge University Press 1999.
- Kotlikoff L., *Deficit Delusion*, in: *What Determines Savings*, MIT Press, Cambridge – Massachusetts 1986.
- Kane Ch, Palacios R., *The Implicit Pension Debt: Concepts and Measurement*, “Finance & Development” 1996, Vol. 33, No. 2.
- Polackova H., *Contingent Government Liabilities – a Hidden Fiscal Risk*, “Finance & Development” 1999, Vol. 36, No. 1.
- Werdning M., *Implicit Pension Debt and the Role of Public Pensions for Human Capital Accumulation: An Assessment for Germany*, “CESifo Working Paper” 2006.
- Wang Y, Xu D, Wang Z, Fan Z., *Implicit Pension Debt, Transition Cost, Options and Impact of China’s Pension Reform – a Computable General Equilibrium Analysis*, [Paper prepared for conference on Developing through Globalization: China’s Opportunities and Challenges in the New Century], Shanghai 2000.



Agnieszka Skoczylas

Uniwersytet Łódzki

Kontrola – remedium na problemy racjonalizacji wydatków publicznych

Streszczenie. *W artykule przedstawiono kwestię racjonalizacji gospodarki finansowej w sektorze publicznym, która stanowi obecnie jedną z głównych przesłanek reformy finansów publicznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na racjonalność wydatków publicznych. Omówiono pojęcie racjonalności, z punktu widzenia zarządzania środkami publicznymi, oraz narzędzia i metody dotychczas prezentowane w tym zakresie w literaturze przedmiotu. Poruszono kwestię poszukiwania rozwiązań mających na celu zapobieganie niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych. Zaproponowano pozafinansowy instrument racjonalizacji wydatków publicznych, jakim jest kontrola.*

Słowa kluczowe: *finanse publiczne, kontrola, wydatki publiczne*

1. Wprowadzenie

Procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, jak zauważa J. Szolno-Koguc, „powinny opierać się na racjonalnych przesłankach, podlegać racjonalizacji w rozumieniu przedsięwzięć prowadzących bądź przynajmniej sprzyjających racjonalności”¹. Tempo zachodzących zmian w otoczeniu lokalnym, krajowym i międzynarodowym wymusza racjonalne podejście do zarządzania jednostkami budżetowymi w taki sposób, aby skuteczność i efek-

¹ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 16.

tywność ich działań prowadziła do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania powierzonymi środkami. Do racjonalizacji wydatków można dążyć różnymi sposobami, wykorzystując zarówno przepisy prawne, jak i metody pomiaru ich efektywności. Żaden z tych sposobów nie daje jednak gwarancji gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Bez względu na zastosowaną metodę mającą na celu efektywniejsze zarządzanie tymi środkami, ważna jest kontrola ich wydatkowania.

Celem opracowania jest przedstawienie pojęcia racjonalności z punktu widzenia zarządzania środkami publicznymi oraz narzędzi i metod dotychczas prezentowanych w tym zakresie, a w konsekwencji zaproponowanie pozafinansowego instrumentu racjonalizacji wydatków publicznych, jakim jest kontrola.

2. Pojęcie racjonalizacji wydatków publicznych

Racjonalizacja stanowi jedno z najczęściej używanych i najważniejszych pojęć współczesnej nauki, pomimo że nie jest ono do końca jasne i proste w wyjaśnieniu.

Pojęcie racjonalizacji w ujęciu psychologicznym stanowi uzasadnienie argumentami rozumowymi własnych czynów i postaw mających źródło w nieuświadomionych motywach². Działanie racjonalne to przemyślany sposób postępowania stanowiący swoisty mechanizm obronny, uzależniony od własnych potrzeb i preferencji.

W ujęciu ekonomicznym pojęcie racjonalności wiąże się z gospodarowaniem środkami finansowymi i oznacza świadome działanie mające na celu osiągnięcie wyższej użyteczności przy mniejszym nakładzie środków pieniężnych, zasobów ludzkich oraz czasu. W zakresie teorii ekonomicznych można wyróżnić dwa rodzaje racjonalności: instrumentalną oraz teleologiczną. Pierwsza z nich, racjonalność instrumentalna, wiąże się z dążeniem danego podmiotu do poprawy efektywności jego działania. Druga, racjonalność teleologiczna, oznacza świadome i rozumne kształtowanie celów danej działalności lub podmiotu. O ile w pierwszym rodzaju racjonalności chodzi o optymalne zestawienie dostępnych środków do realizacji określonego celu, o tyle drugi rodzaj wiąże się z zapewnieniem zgodności działania danego podmiotu z istniejącymi regułami lub przyjętymi wzorcami³.

² R. Hutterski, *Indywidualistyczne podejście do racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, t. 1, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 100.

³ J. Szołno-Koguc, op. cit., s. 16.

W odniesieniu do finansów publicznych szczególną uwagę powinno się poświęcić racjonalności drugiego typu. Wynika to z natury środków publicznych, które są ograniczone⁴. Racjonalność w tym ujęciu sprowadza się do wartościowania i wyboru celów oraz kształtowania struktury, w szczególności w zakresie wydatków publicznych ponoszonych na realizację zadań publicznych celem dostosowania ich do potrzeb danej zbiorowości⁵.

Pojęcie racjonalizacji wydatków nie doczekało się definicji prawnej. W literaturze przedmiotu można znaleźć próby skatalogowania kryteriów racjonalności systemu finansowego. Są one na tyle ogólne, że można je również odnieść do systemu finansów publicznych. Do kryteriów tych należą⁶:

- efektywność systemu,
- wewnętrzna zgodność norm i uregulowań systemowych,
- prostota konstrukcji i spójność kryteriów oraz zasad regulujących gospodarkę finansową,
- zdolność systemu finansowego do samoregulacji.

Nie rosząc pretensji co do stworzenia kompletnego katalogu pożądaných reguł i zasad racjonalnego systemu finansów publicznych, wskazać należy jego najważniejsze cechy. Są to efektywność i skuteczność wydatkowania środków publicznych, z punktu widzenia optymalizacji zaspokojenia potrzeb jednostkowych i zbiorowych, bieżących oraz przyszłych. Zarówno efektywność, jak i skuteczność stanowią podstawowe kryteria oceny racjonalności zasad regulujących gospodarkę finansową, a tym samym cały układ tworzący system finansowy państwa⁷. Skuteczność wiąże się z uzyskaniem optymalnej relacji między wyznaczonymi celami i zadaniami a osiągniętymi efektami ich realizacji⁸. Efektywność w odniesieniu do wydatków publicznych można natomiast rozpatrywać w dwojaki sposób: w zależności od tego, czy punktem wyjścia rozważań są wyznaczone zadania czy też środki finansowe będące do dyspozycji⁹. W pierwszym przypadku kryterium wyboru wiąże się ze wskazaniem sposobu, który zapewni najlepszą realizacją zamierzonego celu¹⁰, w drugim – przedmiotem wyboru jest poszukiwanie największych oszczędności w nakładach, przy porównywalnym efekcie. System finansowy może być racjonalny tylko wówczas, gdy zapewniona

⁴ G. Gołębowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003, s. 714–717.

⁵ J. Szolno-Koguc, op. cit., s. 18.

⁶ Z. Fedorowicz, *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, PWE, Warszawa 1984, s. 7 i n.

⁷ J. Szolno-Koguc, op. cit., s. 20.

⁸ *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 679 i n.

⁹ *Ibidem*, s. 679 i n.

¹⁰ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 303 i n.

jest efektywność i skuteczność jego funkcjonowania. Oznacza to, że poszczególne elementy składowe systemu finansów publicznych powinny być dobierane w sposób świadomy¹¹, zapewniający racjonalność jego działania.

3. Metody i narzędzia oceny racjonalizacji wydatków publicznych

W zakresie racjonalizacji wydatków publicznych mamy do czynienia zarówno z metodami, jak i narzędziami. Pierwsze z nich zaliczają się do tzw. metod złożonych, które polegają na budowaniu różnego rodzaju algorytmów mających na celu dokonanie odpowiedniego podziału środków pieniężnych. Narzędzia racjonalizacji można natomiast zaliczyć do metod prostych, których celem jest eliminowanie wszelkich przejawów niegospodarności i złej organizacji działalności związanej z dokonywaniem wydatków. Metody proste starają się działać w oparciu o narzędzia już istniejące, wprowadzone w życie na podstawie przepisów prawa.

W literaturze przedmiotu od lat podejmowane są próby opracowania skutecznych sposobów racjonalizacji wydatków publicznych. Do najczęściej prezentowanych należą metody tzw. planowania lub programowania budżetowego. Wśród nich należy wymienić m.in.¹²:

- planowanie i programowanie budżetowe (*Planning-Programming-Budgeting System* – PPBS),
- analizę kosztów i korzyści (*Cost-Benefit Analysis*),
- budżetowanie od podstaw (*Zero-Base Budgeting* – ZBB),
- budżetowanie zadaniowe (*Task Budgeting*),
- zarządzanie przez cele (*Management by Objective* – MBO).

Do najpopularniejszej koncepcji, z którą zarówno politycy, jak i społeczeństwo polskie wiążą największe nadzieje w odniesieniu do gospodarnego wydatkowania środków publicznych, jest system budżetowania zadaniowego. Składają się na niego takie elementy, jak¹³: planowanie strategiczne, system pomiaru realizacji celów, *benchmarking* oraz system audytu i monitoringu wyników. Sama idea budżetu zadaniowego nie jest nowa. Wiele państw, dążąc do zwiększenia efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, zdecydowało

¹¹ J. Szolno-Koguc, op. cit., s. 20.

¹² M. Tyniewiecki, *Programowanie budżetowanie w Unii Europejskiej*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007, s. 356.

¹³ W.C. Rivenbark, J.M. Kelly, *Performance Budgeting In State, Federal and Local Government*, „The Journal of Government Financial Management”, Summer 2004, s. 51.

się na zmianę systemu budżetowego na zadaniowy lub uwzględniający formułę zadaniową, m.in.: Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Francja, Holandia, a także Polska.

Metody planowania i programowania budżetowego skupiają się na budżecie jako narzędziu zarządzania i racjonalizacji wydatków jednostek sektora publicznego. Obok opisanych metod istnieją także narzędzia racjonalizacji wydatków, funkcjonujące w zależności od przyjętych w danym kraju wytycznych, w postaci regulacji bądź przepisów prawnych. Należą do nich przede wszystkim regulacje w zakresie udzielania zamówień publicznych, które służyć mają bardziej efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych. Ich celem jest wprowadzenie mechanizmów sprzyjających racjonalnemu społecznie oraz efektywnemu ekonomicznie gospodarowaniu publicznymi środkami pieniężnymi. Uregulowania w zakresie zamówień publicznych stanowią swego rodzaju mechanizm umożliwiający częściowo administracyjne sterowanie procesami zachodzącymi w zakresie finansów publicznych, a tym samym są niezbędne do zachowania równowagi między skutecznością i efektywnością ekonomiczną wydatków z punktu widzenia państwa oraz podmiotów zamawiających¹⁴.

W praktyce trudno jednak oprzeć się wyłącznie na jednym narzędziu i wybranej metodzie. Konieczne jest posługiwanie się wieloma instrumentami, gdyż nie jest możliwe oderwanie się od ukształtowanych historycznie wydatków publicznych, a tym samym dokonanie ich radykalnej zmiany w krótkim czasie¹⁵. Zastosowanie różnorodnych metod planowania i programowania budżetowego wykazało wiele mankamentów, które powodowały, że wycofywano lub ograniczono zakres stosowania nowatorskich rozwiązań w tym zakresie. Problemy, na jakie natrafiano, są aktualne na każdym etapie rozwoju sektora publicznego. Pomimo że ich charakter może być różny, to w uproszczeniu sprowadzają się one do spraw związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego jako całości, a także do trudności technicznych wynikających ze specyfiki stosowanej metody planowania i programowania¹⁶. Wskazane problemy nie są jedynie rezultatem rodzaju stosowanych metod, ale również procesu i stylu zarządzania podmiotami należącymi do sektora publicznego, bowiem zaawansowane metody budżetowania dotyczą wszystkich sfer zarządzania instytucją publiczną¹⁷. Stąd dla efektywne-

¹⁴ T. Grzeszczak, *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury – zarys systemu*, Warszawa 1995, s. 23, przytoczone za A. Panasiuk, *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2007, s. 44.

¹⁵ Ibidem, s. 260–261.

¹⁶ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury i modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 203.

¹⁷ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH, Warszawa 2005, s. 32–39.

go i skutecznego zarządzania organizacją publiczną niezbędne jest zapewnienie kontroli prawidłowości przebiegu procesu wydatkowania środków publicznych.

4. Kontrola jako instrument racjonalizacji wydatków publicznych

Problem racjonalizacji wydatków publicznych łączy się w sposób zasadniczy z zadaniami nałożonymi na organy państwa lub władze jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustaw. Racjonalizacja wydatków nie powinna być więc rozpatrywana jako problem wyłącznie finansowy. Istotne są problemy zadań, kompetencji, regulacji prawnych dotyczących całego systemu finansowego, a w szczególności pozycja i znaczenie organizacji kontrolnych w tym zakresie¹⁸. W dyskusji o racjonalizacji wydatków publicznych często pomija się relacje tego zjawiska do kwestii kontroli sprawowanych nad przebiegiem tego procesu, do której wykorzystania można dążyć trzema metodami¹⁹:

- powołując organ administracji publicznej, który koordynowałby, kontrolował i nadzorował działalność jednostek sektora publicznego w ramach racjonalnego wydatkowania środków publicznych,

- określając zasady postępowania, którymi winni kierować się wydatkujący środki publiczne oraz ustalając konsekwencje niepodporządkowania się tym regułom,

- łącząc obydwie rozwiązania.

Odnosząc się do wskazanych metod, należy podkreślić, że każda z nich ma swoje odzwierciedlenie w polskiej praktyce wydatkowania środków publicznych. W systemie finansów publicznych mamy do czynienia zarówno z zasadami postępowania w zakresie gospodarowania funduszami publicznymi w postaci uregulowań prawnych oraz aktów wewnętrznego kierowania, jak i instytucjami powołanymi do oceny prawidłowości ich wydatkowania. Skąd zatem nieustający problem dotyczący racjonalnego wydatkowania środków publicznych?

W polskim systemie finansów publicznych nad przestrzeganiem zasad dotyczących wydatkowania środków publicznych czuwają różne podmioty w postaci organów i instytucji kontrolnych²⁰. Warto w tym miejscu zastanowić się nad sku-

¹⁸ A. Borodo, *Problem racjonalizacji zadań i wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, tom I, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 78.

¹⁹ J. Stankiewicz, *Prawo zamówień publicznych jako instrument racjonalizacji wydatków*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji...*, s. 232.

²⁰ Analizę porównawczą systemów kontroli w państwach o gospodarce rynkowej oraz szerszą charakterystykę systemu kontroli przeprowadzają m.in. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-

tecznością działań podejmowanych przez jednostki, którym powierzono zadania związane z kontrolą tego obszaru. W ramach rozwiązania tej kwestii niezbędne jest przyjrzenie się pojęciu kontroli.

Termin „kontrola” pochodzi od słowa „zarządzanie”, oznaczającego proces obejmujący takie czynności, jak: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Wykształcił się on wraz z koncepcją zarządzania jako niezbędny element tego procesu. Kontrola jest elementem zarządzania, ogniwem zamykającym cykl zorganizowanego działania. Żaden system zarządzania nie może funkcjonować sprawnie i efektywnie bez odpowiednio zorganizowanego systemu kontroli.

Sprawowanie kontroli w zarządzaniu jednostką może przejawiać się dwutorowo:

- jako funkcja – kontrola w tym zakresie polega na weryfikacji i ocenie zgodności oraz prawidłowości działania danej organizacji,
- jako sprawowanie władzy – wówczas kontrola stanowi system zarządzania przyjęty w jednostce.

Na podstawie zaprezentowanego podejścia do kwestii postrzegania kontroli, można mówić o węższym i szerszym spojrzeniu na ten termin. Kontrola, w węższym ujęciu, oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym oraz dokonanie jego oceny. Z szerszego punktu widzenia to przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy) służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte²¹.

Odnosząc się do problemu racjonalizacji wydatków publicznych, należy podkreślić, że oba podejścia do kontroli są niezmiernie istotne dla efektywnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych.

Kontrola w odniesieniu do procesu racjonalizacji wydatków publicznych może być sprawowana w różny sposób, w zależności od zajmowanej pozycji, jej celu oraz zakresu działania. Można wyróżnić trzy sposoby organizacji kontroli:

- instytucjonalny,
- funkcjonalny,
- samookontrolę.

Kontrola instytucjonalna odnosi się do jednostek, komórek bądź stanowisk organizacyjnych powołanych w celu wykonywania czynności kontrolnych. Stanowi ona element struktury organizacyjnej jednostki. Kontrola w ujęciu funkcjonalnym wiąże się z funkcją nadzoru, jaka została powierzona kierującemu

-Krysiak, por. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.

²¹ Zob. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, Warszawa 2005.

danym obszarem działalności jednostki²². Samokontrola to proces świadomie inicjowany przez organizację celem weryfikacji zgodności działania instytucji z odpowiednim wzorcem, standardem działania, regulacją prawną.

Z punktu widzenia racjonalizacji, sprawowanie odpowiedniej kontroli w ramach wydatkowania środków publicznych przez każdą ze stron odpowiedzialną za działania kontrolne, bez względu na zajmowaną pozycję w procesie wydatkowania, powinno się przyczyniać do efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

W polskim systemie prawno-ustrojowym, zgodnie z zasadą podziału władzy w państwie, kierowanie (zarządzanie) i kontrola to funkcje realizowane przez odrębne organy. Funkcjonowanie instytucji kontrolnych w polskim sektorze publicznym – zob. rys. 1.

Przedstawiony podział nie jest wyczerpujący, ale uwzględnia najważniejsze wewnętrzne i zewnętrzne podmioty kontrolne funkcjonujące w polskim systemie finansowym.

W odniesieniu do instytucji zewnętrznych na szczególną uwagę zasługuje kontrola wydatkowania środków publicznych realizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli, regionalne izby obrachunkowe oraz organy kontroli skarbowej. Kryteria w tym zakresie zostały określone w aktach prawnych.

W zakresie kontroli realizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli aktem regulującym jest Konstytucja RP oraz ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli²³. Zgodnie z wymienionymi aktami prawnymi, do zadań Najwyższej Izby Kontroli należą²⁴:

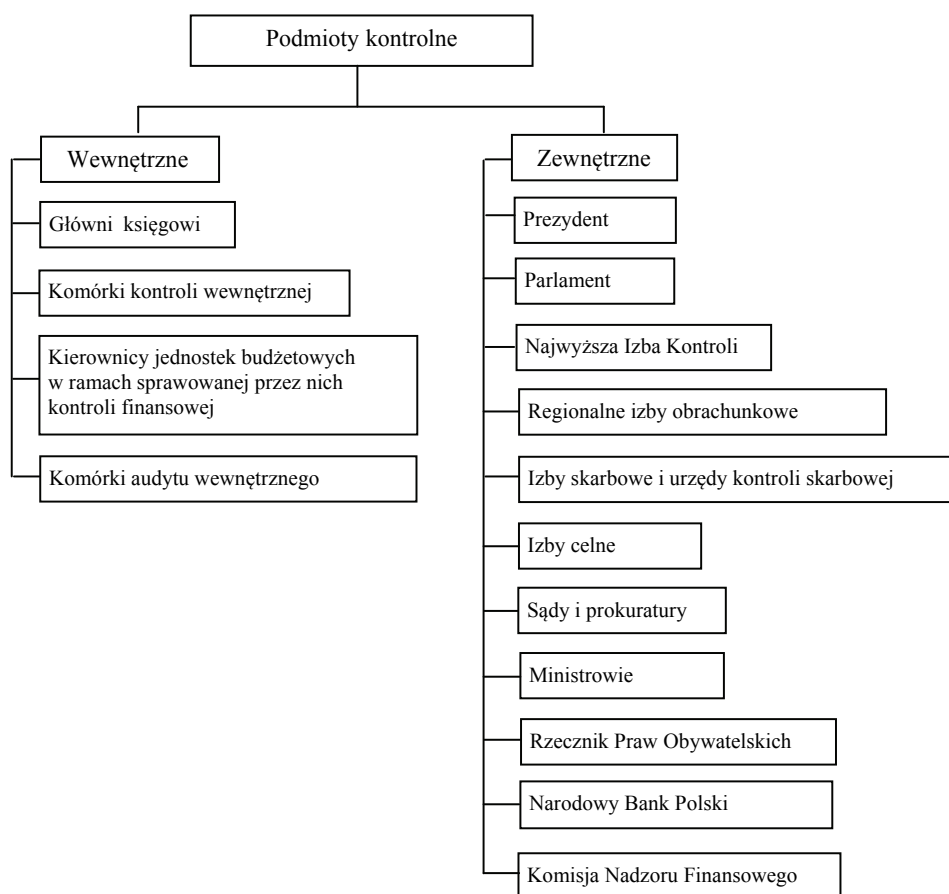
- kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
- kontrola działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności i rzetelności,
- kontrola działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe, lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

²² Zob. B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009, s. 288–297 oraz *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010, s. 30.

²³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

²⁴ Konstytucja RP, art. 203 oraz ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, art. 2.

Do zewnętrznych instytucji kontrolnych należą też regionalne izby obrachunkowe. Sprawują one nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie



Rysunek 1. Podział organów i instytucji kontrolnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240; Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

z postanowieniami ustawy, należy kontrola gospodarki finansowej, w tym realizacja zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych wymienionych podmiotów. Kontrola ta także winna uwzględniać kryterium celowości, rzetelności i gospodarności²⁵.

Inną zewnętrzną instytucją kontrolną są organy kontroli skarbowej. Celem tej kontroli jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i należności stanowiących dochód budżetu państwa oraz badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych. Należy tu kontrola gospodarowania środkami publicznymi pod względem celowości i zgodności z prawem oraz kontrola wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym²⁶.

Każdy z omówionych zewnętrznych podmiotów kontrolnych winien oceniać legalność, gospodarność i celowość gospodarowania środkami publicznymi przez podmioty sektora publicznego. Niestety żaden z wymienionych aktów prawnych nie definiuje tych pojęć. Stąd też zagadnienia te budzą wiele kontrowersji zarówno na gruncie doktryny, jak i w pracy kontrolerskiej²⁷. Pojęcia te zostały wyjaśnione w nieobowiązującym już komunikacie nr 2 Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych²⁸ oraz w obowiązujących standardach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Znaczenie tych terminów – zgodnie ze standardami kontroli NIK – zob. tab. 1.

Katalog zewnętrznych instytucji kontrolnych poszerza E. Chojna-Duch, której zdaniem do zewnętrznych instytucji i organów kontrolnych należy zaliczyć również Ministra Finansów, Narodowy Bank Polski oraz Komisję Nadzoru Finansowego²⁹.

W ramach wewnętrznych podmiotów kontroli należy wskazać na funkcjonowanie komórek kontrolnych w jednostkach sektora publicznego, zajmujących się w szczególności kontrolą finansową tych instytucji. Dodatkowo w zakresie gospodarowania środkami publicznymi kontrolę wewnętrzną w organizacjach pub-

²⁵ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577, art. 1 i 5.

²⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 z późn. zm., art. 2.

²⁷ A. Pomorska, *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 742–744.

²⁸ Komunikat nr 2 Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz.Urz. z 2003 r., nr 3, poz. 14.

²⁹ Szerzej E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 58.

Tabela 1. Kryteria oceny Najwyższej Izby Kontroli gospodarowania środkami publicznymi

Kryterium	Opis
Legalność	Obejmuje badanie zgodności działań z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego), aktami o charakterze wewnętrznym, wiążącymi jedynie podporządkowane organy i jednostki organizacyjne oraz kształtującymi ich sytuację prawną, a także określającymi zadania i kompetencje zatrudnionych pracowników, jak również umowami, decyzjami wydanymi w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami (np. postanowieniami, wyrokami, uchwałami) podjętymi przez uprawnione podmioty.
Gospodarność	Dotyczy badania oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków oraz uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów oraz wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości powstałych szkód.
Celowość	Zawiera badanie zgodności założeń z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, sprawdzenie optymalizacji zastosowanych metod i środków i ich skuteczności dla osiągnięcia założonych celów.
Rzetelność	Obejmuje sprawdzenie zgodności zobowiązań z treścią wewnętrznych reguł funkcjonujących w danej jednostce – pod względem dokładności i terminowości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Podręcznik kontrolera. Standardy Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa, czerwiec 2003.

licznych sprawują główni księgowi³⁰. Do wewnętrznych instytucji i osób sprawujących kontrolę należy także kontrola realizowana przez kierownika jednostki, którego zadaniem jest czuwanie nad prawidłowością gromadzenia i wydatkowania środków publicznych³¹. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma kontrola finansowa. Według ustawy o finansach publicznych, „kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie, określonych ustawą, obowiązków w zakresie kontroli finansowej”³².

Pomimo mnogości podmiotów kontroli zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych zobligowanych do kontroli prawidłowości wykorzystywania środków publicznych przez podmioty sektora publicznego, wciąż istnieje problem racjonalnego ich wydatkowania.

Tymczasem kontrola jako narzędzie racjonalizacji ma do spełnienia wiele zadań, do których należą w szczególności:

- obiektywna ocena efektywności i skuteczności procesu gospodarowania środkami publicznymi,

³⁰ Kontrolę tę główni księgowi sprawują na podstawie ustawy o finansach publicznych, art. 54.

³¹ Por. J. Szolno-Koguc, op. cit., s. 65.

³² Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240, art. 53.

- identyfikacja słabych punktów systemu zarządzania środkami publicznymi,
- ocena formy, sposobów wdrożenia oraz skuteczności celów, programów i działań organizacji, podejmowanych w ramach racjonalizacji wydatków,
- systematyczny monitoring w celu dokonania oceny ryzyka istniejącego w obszarze gospodarowania środkami publicznymi oraz skuteczności mechanizmów kontroli służących jego ograniczeniu,
- analiza przyczyn wystąpienia niezgodności,
- propozycja działań zapobiegawczych,
- dostarczanie informacji z zakresu skuteczności działania przyjętego systemu kontroli w ramach wydatkowania środków.

Kontrola jest integralnym elementem zarządzania każdą instytucją. Jej zadaniem jest dostarczanie informacji o prawidłowości, efektywności i skuteczności działania jednostki. Powinna ona obejmować swym działaniem wszystkie obszary i zjawiska występujące w organizacji, a w szczególności w czasach kryzysu, w odniesieniu do organizacji publicznych, koncentrować się na procesie gospodarowania środkami publicznymi powierzonymi im do dyspozycji.

5. Podsumowanie

Problematyka sektora publicznego zarówno w Polsce, jak i w innych krajach należy współcześnie do jednych z najważniejszych kwestii ekonomicznych. Jednym z istotniejszych problemów w tym zakresie jest racjonalność wydatków publicznych. Z pewnością problem racjonalizacji wydatków istniał i będzie istnieć jeszcze bardzo długo. Różne kraje starają się radzić sobie z tym problemem w różny sposób, a naukowcy od lat prześcigają się w tworzeniu coraz nowszych i bardziej skutecznych metod racjonalizacji wydatków. Kwestia racjonalizacji gospodarki finansowej w sektorze publicznym stanowi obecnie jedną z głównych przesłanek reformy finansów publicznych. Współczesne trendy dotyczące zastosowania zaawansowanych metod budżetowania skupiają się na sposobach opartych na planowanych wynikach bądź celach. Praktyka podąża w kierunku metod mieszanych, łączących metody planowania i programowania budżetowego z narzędziami umożliwiającymi ich wykorzystanie w formie uregulowań prawnych. Nie ma złotego środka na uzdrowienie tak newralgicznego obszaru, jakim jest racjonalne wydatkowanie środków publicznych. Rozwiązanie tego problemu może stanowić skuteczny system kontroli finansowej, stosowany w działalności jednostek publicznych, który powinien przejawiać się w postaci niezawodnych mechanizmów i instytucji kontrolnych zapobiegających wszelkim przejawom niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych.

Literatura

- Borodo A., *Problem racjonalizacji zadań i wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2006.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury i modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Fedorowicz Z., *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, PWE, Warszawa 1984.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Gołębowski G., *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2003.
- Grzeszczak T., *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury – zarys systemu*, Warszawa 1995.
- Huterski R., *Indywidualistyczne podejście do racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, t. 1, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
- Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, red. K. Winiarska, PWE, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Komunikat nr 2 Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz.Urz. z 2003 r., nr 3, poz. 14.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009.
- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa 2000.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH, Warszawa 2005.
- Panasiuk A., *Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2007.
- Pomorska A., *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Rivenbark W.C., Kelly J.M., *Performance Budgeting In State, Federal and Local Government*, „The Journal of Government Financial Management”, Summer 2004.
- Stankiewicz J., *Prawo zamówień publicznych jako instrument racjonalizacji wydatków*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
- Tyniewicz M., *Programowanie budżetowanie w Unii Europejskiej*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1701.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2001, nr 55, poz. 577.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 z późn. zm.
- Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.



Iwona Ładysz

Dolnośląska Szkoła Wyższa

Monitoring wyników budżetowych i zarządzania bezpieczeństwem finansowym Gdańska

Streszczenie. *Artykuł prezentuje możliwości podnoszenia pozycji Gdańska w systemie osadniczym Polski oraz zdolność do bezpiecznego realizowania zadań ze środków budżetowych. W rozważaniach podjęto próbę oceny stabilności realizowanej polityki finansowej przez władze oraz poziomu bezpieczeństwa finansowego. Celem artykułu jest analiza stanu budżetu Gdańska oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym miasta.*

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo finansowe, deficyt budżetowy, dług publiczny*

1. Wprowadzenie

Procesy umiędzynarodowiania gospodarek spowodowały wejście wielkich miast w kolejną fazę rozwoju – metropolizację. Zmieniły się ich struktury, funkcje oraz relacje z otoczeniem. Wielkie miasta wykształcają w ten sposób cechy metropolitalne¹. Miasta tego typu walcząc o pozycję konkurencyjną, starają się brać czynny udział w globalnych procesach gospodarczych².

¹ Szerzej B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002, s. 225.

² I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWU, Warszawa 2009, s. 47.

Badana jednostka – Gdańsk – wchodzi w skład metropolii gdańskiej, która składa się z trzech centralnych miast: Gdańska, Gdyni i Sopotu. Całość zajmuje obszar 4 858 km² i jest zamieszkała przez ponad 1,24 mln osób. Gdańsk jest centralnym ośrodkiem województwa pomorskiego. Jest jednostką samorządu terytorialnego II stopnia i jednostką podziału administracyjnego kraju. Pełni funkcję miasta na prawach powiatu, realizując przypisane mu zadania na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ oraz jest siedzibą województwa zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Gdańsk pełni także inne funkcje – polityczne i administracyjne. Władze miasta współdziałają w ramach Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej oraz Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej. Współpraca ta ma bardzo duże znaczenie dla rozwoju miasta. Gdańsk współodpowiada, funkcjonując w tych instytucjach, m.in. za zintegrowanie transportu w ramach metropolii, za inwestycje komunalne, poprawę warunków życia mieszkańców i działania mające na celu podnoszenie atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej regionu.

Jest to największa jednostka metropolii gdańskiej o ponad 1000-letniej historii, pełniąca szereg funkcji metropolitalnych, takich jak gospodarcze, naukowe, turystyczne, kulturalne, administracyjne. Położenie nadmorskie oraz potencjał rozwojowy powodują, że jest jednym ze znaczących europejskich ośrodków nadbałtyckich. Wpłynęło to na wzrost zamożności regionu. Poziom produktu krajowego brutto na mieszkańca wynosi ponad 7 tys. euro, czyli znacznie przewyższa średnią tego wskaźnika w kraju⁵.

Na możliwości rozwinięcia funkcji gospodarczej wpływa korzystne położenie Gdańska na przecięciu szlaków morskich Morza Bałtyckiego oraz lądowej części VI Transeuropejskiego Korytarza Transportowego. Dzięki temu jest najważniejszym węzłem komunikacyjnym Europy Środkowowschodniej i stanowi węzeł o międzynarodowym znaczeniu komunikacyjnym. Ponadto posiada najgłębszy na Bałtyku port, międzynarodowy port lotniczy, dobrze rozwiniętą sieć połączeń kolejowych i drogowych. Uwarunkowania te wpłynęły na dynamiczny wzrost gospodarczy miasta oraz zajęcie wysokiej pozycji w rankingach atrakcyjności inwestycyjnej miast wojewódzkich Polski.

Poza rozwojem funkcji gospodarczej władze Gdańska stawiają na wizerunek miasta jako jednego z najważniejszych ośrodków turystycznych i kulturalnych w kraju, dzięki unikatowemu środowisku naturalnemu. Władze miasta dążą do

³ Rozdział 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

⁵ <http://www.gdansk.pl/nasze-miasto> (22.12.2011).

podniesienia jego rangi w sieci miast europejskich. Przykładem są przygotowania do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, co pozwala promować Gdańsk w kraju i za granicą. Miasto walczyło także o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury, niestety przegrało z Wrocławiem. Tego typu działania podnoszą jednak prestiż Gdańska w systemie miast europejskich. Ze względu na wagę podejmowanych przez władze miasta Gdańska zadań konieczne się stało ściślejsze zarządzanie jego bezpieczeństwem finansowym.

Celem artykułu jest analiza stanu zadłużenia miasta Gdańska oraz ocena sposobu zarządzania bezpieczeństwem finansowym pod kątem deficytu i poziomu zadłużenia w związku z realizacją zamierzeń strategicznych władz miasta.

2. Analiza wyników budżetowych Gdańska

Stolica województwa pomorskiego należy do grupy najbogatszych miast Polski. Charakteryzuje się dobrze zdywersyfikowaną gospodarką. Posiada wysoką pozycję konkurencyjną i dużą atrakcyjność inwestycyjną. Pozwala to osiągać rosnące dochody z podatków. Poza tym działania inwestycyjne, planowane przez władze miasta, powinny wspierać pozytywny trend rozwojowy.

Oficjalną sytuację finansową Gdańska ukazują uchwały budżetowe oraz sprawozdania z wykonania budżetu, które są przedstawiane Regionalnej Izbie Obrachunkowej i Radzie Miasta. Dokumenty te pozwalają dokonywać ocen stabilności realizowanej polityki finansowej, a jednocześnie analizować poziom bezpieczeństwa finansowego miasta.

Ocenia wiarygodności finansowej miast w poszczególnych krajach opiera się na tak zwanych ratingach. Przez pojęcie „rating” rozumie się proces oceny jednostki samorządu terytorialnego, a także wynik takiego badania, które odbywa się zgodnie z przyjętymi procedurami w jednostce badawczej, tj. agencji ratingowej. Procedury te są ujednolicone pod względem przyjętych kryteriów dla wszystkich jednostek danego typu, co umożliwia porównywanie wyników badań. Agencja Fitch zajmuje się ratingami miast krajów cechujących się relatywnie niskim poziomem inwestycyjnym i spekulacyjnym. Jej oceny są wykorzystywane głównie przez krajowych inwestorów, którzy działają na rynkach krajowych.

Bezpieczeństwo finansowe Gdańska i możliwości realizacji przez tę jednostkę samorządu terytorialnego jego funkcji miejskich zależy od wielkości i struktury dochodów, struktury i skali wydatków, a także źródeł finansowania licznych inwestycji podejmowanych przez władze samorządowe. Gdańsk ma do zrealizowania szereg zadań społecznych, gospodarczych i instytucjonalnych. Ocena bezpieczeństwa finansowego ich realizacji jest możliwa dzięki przeprowadzeniu analizy budżetowej.

Analiza budżetu Gdańska wykazuje, że inwestycje podejmowane przez władze samorządowe podlegają finansowaniu głównie ze środków zewnętrznych. Sytuacja taka powinna zmuszać przedstawicieli władz do ściślejszego zarządzania bezpieczeństwem finansowym miasta, do poszukiwania pozabudżetowych możliwości finansowania inwestycji. Bowiem w dłuższym okresie taka sytuacja łączy się z systematycznym zadłużaniem Gdańska (zob. tab. 1).

Tabela 1. Dochody i wydatki budżetowe Gdańska w latach 2002 do 2010 (mln zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody operacyjne	859,3	869,2	1085,2	1159,7	1308,6	1461,6	1582,7	1591	1766,5
Dochody finansowe	7,9	6,4	12,4	11,2	7,3	6,1	6,4	2,6	4,6
Dochody majątkowe	45,2	101,0	198,1	81,2	133,3	185,7	107,1	117,3	257,0
Wydatki operacyjne	829,3	797,0	985,2	1063,3	1154,2	1223,5	1356,5	1501,2	1574,0
Odsetki zapłacone	152,8	27,7	21,2	20,5	13,0	11,9	13,9	23,1	30,8
Wydatki majątkowe	107,7	33,0	56,6	54,5	251,8	406,6	434,4	453,6	559,8
Splata zadłużenia	34,6	705,0	59,0	73,4	76,4	77,7	59,3	24,3	217,6
Nowe zadłużenie	139,5	65,3	5,6	1,5	1,6	51,0	223,9	330,1	360,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu Urzędu Miasta Gdańska na dzień 31.12 w latach 2002 do 2010.

Gdańsk posiada silną bazę podatkową, dzięki której władze samorządowe mogą liczyć na wysokie dochody podatkowe. Z przedstawionych danych wynika, że systematycznie, corocznie wzrastają dochody operacyjne badanej jednostki samorządu terytorialnego. W 2010 r. wzrosły one dwukrotnie, z 859,3 mln zł w 2002 r. do 859,3 mln zł w 2010 r. Jednocześnie władze Gdańska zaczęły zwiększać skalę wydatków w badanym okresie na skutek zaplanowanych inwestycji oraz decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym, np. podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli. Poza tym występuje duża presja na wzrost wydatków majątkowych, dotyczących głównie przygotowań do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Działania inwestycyjne władz Gdańska powinny się wiązać z poprawieniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej i życia w mieście. Należy jednak pamiętać o dużym ryzyku związanym z przeinwestowaniem oraz ryzyku nietrafionych inwestycji. Jednakże zaniechanie działań inwestycyjnych łączy się także z ogromnym ryzykiem nieutrzymania dotychczasowej wysokiej konkurencyjności Gdańska. Widoczne są działania władz miasta, zmierzające do zwiększenia elastyczności finansowej Gdańska oraz poprawy wskaźników finansowych. Władze Gdańska bardzo ostrożnie zarządzają środkami publicznymi. Dzięki temu miasto osiąga dobre wyniki operacyjne.

Władze miasta Gdańska starają się wykazać osiągnięciami pod względem sumy środków unijnych pozyskanych na realizację zamierzonych inwestycji.

Rozliczenia finansowe tego typu inwestycji następują z opóźnieniem, co pozwala uzyskać przez władze Gdańska pewną elastyczność finansową. Wynika to z faktu, że środki z Unii Europejskiej są przekazywane jako refundacja poniesionych wydatków inwestycyjnych.

W związku z tym władze samorządowe zaczęły wykorzystywać alternatywne metody ograniczania ryzyka realizacji tego typu projektów. Zdywersyfikowanie form finansowania zadań, a co za tym idzie, także różnych rodzajów ryzyka (walutowego i stóp procentowych), poprzez wykorzystanie środków z emisji obligacji, a także z kredytów bankowych na rynku krajowym oraz z kolejnej transzy kredytu inwestycyjnego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także udziały w spółkach można pozytywnie ocenić jako zwiększanie elastyczności polityki finansowej Gdańska. W dużym stopniu zadania miasta Gdańska są realizowane w ramach wielu umów między Urzędem Miasta Gdańska a spółkami z udziałem miasta, przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Wyniki budżetowe Gdańska w latach 2002 do 2010 – zob. tab. 2.

Tabela 2. Wyniki budżetowe Gdańska w latach 2002–2010 (mln zł)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bilans operacyjny	30,0	72,2	100,0	96,4	154,4	238,1	226,2	89,8	192,5
Bilans bieżący	-114,9	50,9	91,2	87,1	148,7	232,3	218,7	69,3	166,3
Bilans majątkowy	-62,5	68,0	141,5	26,7	-118,5	-220,9	-327,3	-336,3	-302,8
Nadwyżka lub deficyt przed obsługą zadłużenia	-177,4	118,9	232,7	113,8	30,2	11,4	-108,6	-267,0	-136,5
Zmiana zadłużenia netto	104,9	-639,7	-53,4	-71,9	-74,8	-26,7	164,6	305,8	142,4
Wynik budżetu ogółem	-72,5	-520,8	179,3	41,9	-44,6	-15,3	56,0	38,8	5,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu Urzędu Miasta Gdańska na dzień 31.12 w latach 2002 do 2010.

W 2010 r. władze Gdańska podjęły działania pozwalające na ograniczenie wydatków oraz zwiększenie dochodów operacyjnych. To pomogłoby odwrócić negatywną tendencję występującą w wynikach operacyjnych. Co prawda zadłużenie miasta corocznie wzrasta i istnieją obawy, że przekroczy ono bezpieczny poziom, mimo to sytuacja jest lepsza niż w większości miast o potencjale porównywalnym z badaną jednostką samorządu terytorialnego.

Zdolność kredytowa miasta Gdańska jest oceniana przy ubieganiu się o zewnętrzne źródła finansowania zadań, np. zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁶, tzn., że bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy.

Realizacja zamierzeń inwestycyjnych wymusza utrzymywanie płynności finansowej i zdolności kredytowej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Przez pojęcie „zdolność kredytowa” rozumie się zdolność jednostki do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami, zgodnie z terminami określonymi w umowie. Określa się ją na podstawie dokumentów i informacji przedstawionych przez kredytobiorcę na żądanie instytucji udzielającej kapitału.

Gdańsk wykazywał się niską zdolnością do finansowania inwestycji z nadwyżki operacyjnej. W związku z tym podjęto decyzję, że część wydatków majątkowych będzie realizowana przez spółki miejskie, podobnie jak w innych porównywalnych jednostkach samorządowych. Udziały i akcje spółek prawa handlowego stanowią mienie miasta Gdańska. Spółki te, podobnie jak Gdańsk, cechują się pewnym stopniem zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego. W związku z tym należy ich sytuację finansową uwzględnić w analizie poziomu bezpieczeństwa finansowego miasta na prawach powiatu.

W Gdańsku wzrosło zadłużenie spółek miejskich, co jednocześnie spowodowało zwiększenie zobowiązań pośrednich Gdańska. W wyniku realizacji zadań przez spółki z udziałem miasta Gdańska pojawiają się trudności z realną wyceną deficytu budżetowego i zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza sytuacji budżetowej Gdańska oraz bezpieczeństwa prowadzonej polityki finansowej przez władze samorządowe pozwala stwierdzić, że pomimo nacisku na wzrost wydatków operacyjnych miasto stara się osiągać dobre wyniki operacyjne. Negatywnym czynnikiem dla bezpieczeństwa finansowego miasta Gdańska jest duży nacisk na wzrost wydatków inwestycyjnych, a co za tym idzie, wyraźny wzrost zadłużenia w badanym okresie i kolejnych latach. Zadłużenie miasta w 2010 r. wzrosło do poziomu blisko 854 mln zł i będzie rosnąć w kolejnych latach, jednakże miasto powinno zachować dosyć dobrą płynność.

W polskim prawie istnieją różnice w zasadach rachunkowości stosowanych w sektorze publicznym i prywatnym. Zmniejsza to możliwości bezpośredniego dodawania do wskaźników deficytu i zadłużenia przychodów lub zysków spółek miejskich. W celu przybliżenia rzeczywistej sytuacji finansowej i poziomu bezpieczeństwa budżetu Gdańska można wykorzystać tzw. metodę kasową. Pozwala ona uwzględnić wydatki inwestycyjne jednostki samorządu terytorialnego i przepływy inwestycyjne spółek z udziałem badanej jednostki. Poziom bezpieczeństwa finansowego miasta Gdańska – zob. tab. 3.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. nr 140, poz. 939 z późn. zm.

Tabela 3. Poziom bezpieczeństwa finansowego miasta Gdańska w 2010 roku

Wyniki oficjalne	Wartość	Wyniki rzeczywiste	Wartość	Różnica
Dochody budżetowe	2 308 575 965 zł	Dochody budżetowe	2 308 575 965 zł	0 zł
Wydatki inwestycyjne	1 018 223 243 zł	Rzeczywiste wydatki inwestycyjne	1 141 674 411 zł	123 451 168 zł
Deficyt budżetowy	364 487 435 zł	Rzeczywisty deficyt budżetowy	419 605 734 zł	55 118 299 zł
Zadłużenie	1 187 612 001 zł	Rzeczywiste zadłużenie	1 391 524 990 zł	203 912 989 zł
Deficyt/dochody	15,79%	Deficyt rzeczywisty/dochody	18,18%	2,39%
Deficyt/wydatki inwestycyjne	35,80%	Deficyt rzeczywisty/rzeczywiste wydatki inwestycyjne	36,75%	0,95%
Dług/dochody	51,44%	Dług rzeczywisty/dochody	60,28%	8,84%
Stopień ukrytego deficytu			1,15	
Stopień długu ukrytego			1,17	

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, w: *Brief programowy Instytutu Kościuszki*, Instytut Kościuszki, Kraków, marzec 2011.

W 2011 r. Fitch Ratings potwierdził międzynarodowe długoterminowe ratingi dla miasta dotyczące zadłużenia w walucie krajowej i zagranicznej. Rating został utrzymany na poziomie „BBB+”⁷, przy długoterminowym ratingu krajowym na poziomie „AA-(pol)”⁸. Oznacza to, że Gdańsk ma dobre wyniki operacyjne i bezpieczne wskaźniki zadłużenia. Ponadto perspektywa ratingów jest stabilna,

⁷ BBB(pol) – rating krajowy „BBB” oznacza, że dany emitent lub emisja reprezentuje średnie ryzyko w porównaniu z innymi występującymi w Polsce. Jednak istnieje większe prawdopodobieństwo, że zmiany czynników lub warunków ekonomicznych mogą mieć wpływ na zdolność do terminowego wywiązania się z danych zobowiązań finansowych niż w przypadku zdolności do obsługi zobowiązań finansowych zaliczonych do wyższych kategorii ratingu. Po każdym ratingu krajowym zamieszcza się specjalny identyfikator kraju. Dla Polski jest to (pol). Możliwe jest dodanie do ratingu modyfikatorów „+” lub „-”, które określają status w ramach poszczególnych kategorii ratingu.

⁸ AA(pol) – rating krajowy „AA” oznacza, że dany emitent lub emisja reprezentuje bardzo niskie ryzyko w porównaniu z innymi emitentami lub emisjami występującymi w Polsce. Ryzyko jest jedynie nieznacznie wyższe od ryzyka, jakie reprezentują najwyżej notowani w Polsce emitenci lub emisje. Po każdym ratingu krajowym zamieszcza się specjalny identyfikator kraju. Dla Polski jest to (pol). Możliwe jest dodanie do ratingu modyfikatorów „+” lub „-”, które określają status w ramach poszczególnych kategorii ratingu.

co znaczy, że prognozuje się ustabilizowanie sytuacji budżetowej na zadowalającym poziomie.

Oficjalne wskaźniki poziomu zadłużenia są bezpieczne pomimo prognozowanego wzrostu długu jednostki samorządu terytorialnego. Szacuje się, że nie przekroczą w kolejnych latach poziomu 70% dochodów bieżących, a okres spłaty długu, liczony jako relacja długu jednostki do nadwyżki bieżącej, wyniósł w 2010 r. 8 lat.

Analizę bezpieczeństwa finansowego Gdańska należy rozszerzyć o wskaźnik relacji deficytu budżetu do dochodów budżetowych, która nie powinna przekraczać poziomu wynikającego z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹. Dla jednostek samorządu terytorialnego sytuacja jest tym korzystniejsza, im mniejsza jest jego wartość. Dla Gdańska wynosi 15,79%, zatem wskaźnik ten jest znacznie wyższy niż wymagany próg ustawy. Z kolei biorąc pod uwagę rzeczywisty poziom deficytu, czyli skorygowany o sumę przyrostów zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego spółek, w których akcje i udziały posiada miasto Gdańsk, i uwzględniając jednocześnie udział miasta w kapitałach całkowitych tych spółek, to otrzymujemy wynik przekraczający 18,18%. Zatem różnicę w wynikach należy uznać za niepokojącą. Świadczy bowiem o dążeniu władz miasta do wypychania deficytu poza sektor finansów publicznych i jednocześnie niespełnianiu kryteriów ustawowych.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakłada na władze Gdańska kolejny obowiązek. Polega on na ustalaniu takiej relacji poziomu skumulowanego zadłużenia do dochodów budżetowych danej jednostki, aby wyliczony współczynnik nie przekraczał 60% dochodów budżetowych ogółem. W tym wypadku Gdańsk nie przekroczył oficjalnie granicy ustawowej, osiągając poziom zadłużenia w stosunku do dochodów budżetowych na poziomie 51,44%. Jednakże po uwzględnieniu przyrostów zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego spółek, w których akcje i udziały posiada miasto Gdańsk, i udziałów miasta w kapitałach całkowitych tych spółek okazuje się, że stosunek rzeczywistego długu miasta do dochodów budżetowych wynosi 60,28%. Zatem nieznacznie przekracza ustawowy próg ostrożnościowy i sanacyjny. Można powiedzieć, że władze Gdańska starają się podnosić bezpieczeństwo finansów tej jednostki, wykorzystując alternatywny sposób finansowania inwestycji, tj. spółki z udziałem miasta. Wadą takich działań jest niestety dalszy wzrost zobowiązań pośrednich miasta, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo finansów badanej jednostki samorządu terytorialnego.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Można powiedzieć, że miasto pożycza więcej niż wynoszą jego półroczne dochody. W związku z tym konieczne jest ograniczenie możliwości dalszego zadłużania się Gdańska w kolejnych perspektywach budżetowych.

3. Podsumowanie

Miasto Gdańsk ma dość dobrze zarządzany budżet. Jednakże na skutek realizowania licznych inwestycji zaistniał wysoki poziom zadłużenia w tej jednostce samorządu terytorialnego. Wyniki przeprowadzonej analizy bezpieczeństwa finansowego i stabilności polityki finansowej prowadzonej przez władze miasta Gdańska potwierdzają, że w niewielkim stopniu, w stosunku do porównywalnych jednostek, są wykorzystywane możliwości ukrywania rzeczywistego stanu zadłużenia miasta na prawach powiatu. Niewykazywanie wszystkich wydatków w budżecie jednostek samorządu terytorialnego stanowi w pewnym sensie łamanie jednej z podstawowych zasad finansów publicznych, czyli zasady przejrzystości i jawności. Utrudnia to monitorowanie zadłużenia i powoduje obawy, że poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, także kraju, jest znacznie wyższy niż wynika z oficjalnych wyników budżetowych.

Z kolei analizując, w jakim stopniu deficyt miasta Gdańska jest wypychany poza budżet, czyli o ile wzrośnie zarówno zadłużenie, jak i wysokość deficytu budżetowego, jeśli uwzględnimy długi spółek miejskich, okazuje się, że Gdańsk jest zadłużony na poziomie blisko 60,28%, czyli przekracza dopuszczalny poziom zadłużenia założony w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy przy tym zauważyć, że miasto nie zwiększyło w badanym okresie w równym stopniu wydatków inwestycyjnych. Oznacza to, że wzrost deficytu przekroczył wielkość wzrostu wydatków inwestycyjnych. Wstępnie można więc stwierdzić, że przyrost zadłużenia nie jest w pełni rekompensowany przez funkcjonowanie spółek z udziałem miasta i prowadzone przez nie inwestycje.

Wartość ukrytego zadłużenia można policzyć jako stosunek wartości długu rzeczywistego do wartości długu oficjalnego, natomiast stopień ukrytego deficytu – jako stosunek deficytu rzeczywistego do deficytu oficjalnego. Kumulacja wartości deficytów budżetowych następowała w badanej jednostce samorządu terytorialnego stopniowo. Władze Gdańska ukrywają obecnie około 17% zadłużenia i około 15% deficytu budżetowego.

Istnieje silny związek między deficytem i zadłużeniem rzeczywistym a deficytem i zadłużeniem oficjalnym. Im większy jest oficjalny deficyt, czy też zadłużenie, tym większe będą rzeczywiste wartości i rozbieżności między wynikami przeprowadzonych badań. Ze względu na to, że ustawa nie precyzuje, jak ograniczać tego typu rozbieżności i nie określa kwestii dostępności do danych rzeczy-

wistych, należy postulować uwzględnienie takich zmian w nowelizacji ustawy. Oto rekomendacje:

- ujednoczenie zasad wyliczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego i kraju,
- w dłuższej perspektywie polityka finansowa powinna być skupiona na własnych źródłach finansowania inwestycji,
- ograniczenie dużej niepewności źródeł zewnętrznych,
- egzekwowanie realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Działania te powinny pomóc w realnej ocenie bezpieczeństwa finansowego nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale także całego kraju, co jest tym bardziej istotne, gdy rozważa się skalę i rangę problemów bezpieczeństwa finansowego krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Literatura

Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, WN Scholar, Warszawa 2002.

Ładysz I., *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWU, Warszawa 2009.

Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich, w: *Brief programowy Instytutu Kościuszki*, Instytut Kościuszki, Kraków, marzec 2011.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. nr 140, poz. 939 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Elżbieta Wansacz

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

Budżetowanie zadaniowe w jednostkach samorządu lokalnego

***Streszczenie.** W artykule przybliżono istotę i sposób wdrażania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu lokalnego. Omówiono cechy budżetu zadaniowego oraz jego zastosowanie w procesie zarządzania gminą. Porównano tradycyjny budżet z budżetem opracowanym według zadań. Zwrócono uwagę na wady i zalety budżetowania zadaniowego. Podkreślono jego rolę jako narzędzia zarządzania.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, budżetowanie, budżet zadaniowy*

1. Wprowadzenie

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego jest procesem realizacji celów, jakie dana społeczność lokalna uznaje za priorytetowe i konieczne. Lokalna władza stara się im sprostać, wykorzystując dostępne zasoby. Zarządzanie jednostką samorządu jest ściśle powiązane z zarządzaniem jej finansami i prowadzeniem gospodarki finansowej. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ narzuca zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Tradycyjne budżety jednostek samorządu terytorialnego często są mało czytelne, brakuje w nich ukierunkowania na poszczególne zadania, co powoduje trudności w efektywnym zarządzaniu środkami publicznymi. Nowa metoda opracowywa-

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

nia budżetu według zadań jest wprowadzana w polskich samorządach. Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania: Jak wprowadzić i realizować budżet zadaniowy w gminie? Jak planować wydatki i dochody gminy? Od czego gminy powinny zacząć planowanie? Czy budżety zadaniowe spełniają swoje zadanie? Jakie korzyści może przynieść planowanie zadań? Dlaczego brakuje budżetów zadaniowych w gminach?

2. Geneza budżetu zadaniowego w Polsce

Teoretyczną podstawą dla budżetu zadaniowego jest koncepcja tzw. New Public Management, której początki sięgają lat 60. XX w., a od ponad 25 lat była popularna na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych. Po 1989 r. idee New Public Management zaczęto przenosić na grunt polski. Inicjatorami byli doradcy zagraniczni, którzy wspierali działania samorządów. Idea New Public Management była początkowo określana jako przedsiębiorcze zarządzanie instytucjami publicznymi, przeciwstawiane biurokratyzowanemu zarządzaniu opartemu na hierarchicznej strukturze organów władzy oraz ich funkcjonalnej specjalizacji. W procesie doskonalenia systemu zarządzania, w sektorze publicznym zaczęto stosować metody i techniki zarządzania przeniesione z sektora prywatnego, nastąpiło też otwarcie na sektor organizacji non profit oraz włączenie ich do realizacji zadań publicznych². Koncepcja ta traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawców specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące, przypisane prawem, biurokratyczne działania.

Wprowadzanie budżetu zadaniowego w Polsce rozpoczęto 1994 r. w Krakowie, reformą metody planowania wydatków. Kolejnymi dużymi miastami były Lublin, Szczecin i Poznań. Przeprowadzone w latach 90. wdrożenia budżetu zadaniowego były możliwe dzięki realizacji programów finansowanych przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego USAID oraz brytyjski fundusz Know-How Fund³.

W latach 2002–2003 był realizowany Program Rozwoju Instytucjonalnego, adresowany do urzędów administracji publicznej. Objęto nim 30 jednostek samorządu terytorialnego oraz 3 urzędy wojewódzkie.

W 2009 r. budżet zadaniowy wdrażono w 6 powiatach i 11 gminach województwa zachodniopomorskiego, realizując projekt finansowany w ramach Priorytetu V (Dobre Rządzenie), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Prace wdrożeniowe są realizo-

² D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 511.

³ *Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002, s. 131.

wane przez zespół pracowników Uniwersytetu Szczecińskiego pod kierunkiem prof. T. Lubińskiej⁴.

W procesie tworzenia budżetu zadaniowego na szczeblu samorządowym dużą wagę przywiązuje się do konsultacji społecznych, opisu dokonanych wyborów, proponując wariantowe prezentacje⁵. Samorządy gminne w różnym zakresie stosują budżet zadaniowy: w pojedynczych dziedzinach, np. dla samego urzędu gminy, lub w pełnym zakresie, gdy budżet zadaniowy obejmuje urząd oraz wszystkie podległe mu jednostki organizacyjne. Wdrożenie budżetu zadaniowego jest przełomowym przedsięwzięciem w zakresie reformy finansów publicznych. Wdrożenie budżetu zadaniowego we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego planowane jest od 2012 r. Wiele samorządów na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim już od kilku lat z własnej inicjatywy podejmuje próbę wdrożenia budżetu zadaniowego, jako mechanizmu usprawniającego system wydatkowania środków publicznych.

3. Istota budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy jest planem finansowym gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego, przygotowanym w postaci zadań. Każde zadanie ma przypisane określone cele i mierniki, za pomocą których można sprawdzić stopień realizacji danego zadania. Budżet zadaniowy pomaga w ustaleniu, które z zadań są najważniejsze w realizacji określonych celów oraz czy zostały one wykonane i w jakim stopniu. Dotychczasowa klasyfikacja budżetowa zmienia się w nową klasyfikację opartą na zadaniach.

Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie działalnością gminy poprzez ujęcie tej działalności w zadania. Dotyczy to zarówno wykonywanych przez gminę kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych wynikających z woli samorządu, określanych na podstawie priorytetów zawartych w programie gospodarczym oraz potrzeb mieszkańców⁶. Budżet zadaniowy wprowadza zarządzanie wydatkami publicznymi, poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników⁷.

⁴ www.efs.gov.pl (10.10.2011).

⁵ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 254.

⁶ *Budżet zadaniowy. Wprowadzenie do metodologii*, www.portal.wsiz.rzeszow.pl/plik.aspx?id=2755 (11.10.2011).

⁷ T. Lubińska, A. Lozano Platonoff, T. Strąg, *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „*Ekonomista*” 2006, nr 5, s. 647.

Budżetowanie zadaniowe jest przeciwieństwem tradycyjnego układu podziału klasyfikacji budżetowej: dział – rozdział – paragraf. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie na lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Odpowiada na zapisy ustawowe dotyczące celowości wydatkowania środków finansowych gminy. Wiąże konkretny wydatek z zadaniem, które gmina realizuje na rzecz społeczności lokalnej, oraz pomaga w wyborze najlepszego sposobu realizacji zadania. Poprzez układ zadaniowy budżet staje się czytelny i przejrzysty, zrozumiały dla jego wykonawców – pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych gminy, radnych – i wszystkich mieszkańców gminy. Pozwala radnym, pracownikom i mieszkańcom brać udział w tworzeniu budżetu, co powoduje zwiększenie poczucia faktycznej odpowiedzialności za realizację zadań.

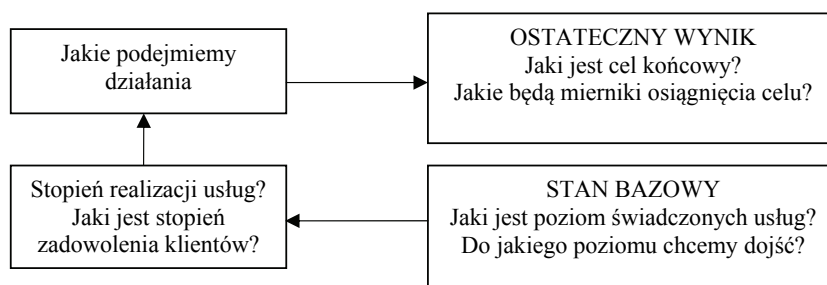
Budżet zadaniowy jest układem zadań, podzadań oraz działań, dla których wyznaczmy cele i wskaźniki zakładanego poziomu osiągnięcia celu. Budżet jest tworzony w ujęciu wieloletnim, minimum trzyletnim. Posiada narzędzia ewaluacji i monitoringu, pozwalające na dopilnowanie skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Stworzenie budżetu zadaniowego wiąże się z identyfikacją wszystkich zadań realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego i ich odpowiednim zapisaniem do budżetu. Zadania, które nie przyczyniają się do realizacji celu, jaki sobie postawiła jednostka, podlegają wyłączeniu z budżetu. Pozostałe zadania zostają uszczegółowione, opisane, zmierzone. Cele są ustalane w dokumentach strategicznych ogólnych i tematycznych, takich jak strategia rozwoju gminy, strategia rozwoju turystyki, oraz wymaganych przy pozyskiwaniu środków unijnych w ramach programów rozwoju lokalnego i planów odnowy miejscowości. Ważnym elementem budżetu zadaniowego są koszty. Dla każdego zadania są określane nie tylko koszty bezpośrednie, tj. takie, które można w całości przypisać do danego zadania, ale także koszty pośrednie.

4. Tworzenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego

Przystępując do tworzenia budżetu zadaniowego, należy zebrać informacje dotyczące obecnego stanu zadań gminy, tj. informacje o budżecie gminy, jego powiązaniu z zakresem działalności w ciągu ostatnich lat, informacje o poziomie świadczonych usług oraz informacje o strategicznych działaniach. Ważnym elementem jest także ocena usług świadczonych przez dany wydział jednostki samorządu terytorialnego. Wyznaczenie poziomów wyjściowych, które będą opisywać aktualny stan świadczonych usług, powinno się koncentrować na ocenie następujących zakresów: sposobu i warunków świadczonych usług, do-

stępnosci dla mieszkańców, jakości i kosztach usług oraz poziomie zadowolenia mieszkańców.

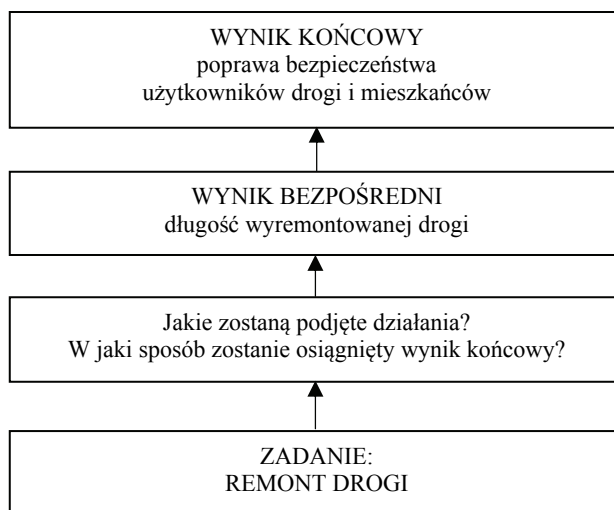
Na podstawie wyników oceny tych zakresów przygotowujemy jest raport, który opisuje stan faktyczny pracy i świadczenie usług przez dany wydział gminy. W dalszym etapie pracy pomoże on zdefiniować program i zadania oraz określić dla nich mierniki. Przygotowany raport pozwala określić parametry charakteryzujące usługi, a następnie wyznaczyć pierwsze (bazowe) wskaźniki. Wskaźniki te będą służyć do mierzenia postępu w kolejnych latach. Następnym etapem jest poprawianie działań programu. Podstawowym sposobem osiągnięcia postępu jest ulepszanie istniejących działań w ramach programu, co nie wiąże się ze znacznymi kosztami. Podnoszenie standardu i zwiększanie podaży usług powinno się odbywać w taki sposób, na jaki pozwolą możliwości finansowe gminy. Istotną czynnością poprzedzającą przygotowanie budżetu zadaniowego powinno być przeanalizowanie dokumentów, o charakterze strategicznym, pod kątem ustalonych w nich priorytetów. Dobór kierunków działań powinien być adekwatny do celów określonych w tych dokumentach (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Kierunek prac nad budżetem zadaniowym

Źródło: opracowanie własne.

Do oceny i wartościowania zadań w budżecie nie wystarczy stan bazowy świadczenia i kierunki zmian. Konieczne są także standardy jakości usług. W interesie gminy jest standaryzacja poszczególnych usług. Pracownicy gminni i powołane jednostki muszą się nauczyć stawiania wymagań i ich praktycznej kontroli, dotyczy to zarówno własnych pracowników, jak i podmiotów zewnętrznych świadczących usługi. Społeczność lokalna interesuje się i ocenia wynik końcowy, dlatego dla samorządu są ważne przede wszystkim wyniki bezpośrednie. Jednostka samorządu terytorialnego, jako dostarczyciel usługi, potrzebuje wyników bezpośrednich do dokonywania pomiarów i skuteczności swojego działania (zob. rys. 2).



Rysunek 2. Różnica pomiędzy wynikiem bezpośrednim a wynikiem końcowym

Źródło: opracowanie własne.

Działania, które mają doprowadzić do osiągnięcia wyniku końcowego powinny zostać zebrane i zaprezentowane w powiązanych ze sobą kategoriach. Pomiar stopnia realizacji podstawowego zadania daje odpowiedź na pytanie: jaki jest poziom świadczonych usług?. Właściwie dobrane mierniki do programu dają odpowiedź na pytanie: czy dana usługa osiągnęła proponowane cele? Każdy cel i jego cecha wymaga miary.

5. Cechy budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy powstaje z zadań realizowanych przez gminę. Składa się z zadań określonych i wyliczonych według określonej metody. Do każdego z zadań przyporządkowane są określone wydatki. Posiada narzędzia ewaluacji i monitoringu, które pozwalają na sprawdzenie skuteczności i efektywności podejmowanej przez samorząd interwencji. Za cel działań przyjmuje się stan przyszły, pożądany, realistyczny, osiągalny i określony w czasie, który wychodzi z analizy problemu. Istotnym elementem dla urealnienia rezultatów jest system mierników i wskaźników budżetu. Powinny być one adekwatne, akceptowane, wiarygodne, łatwe do monitorowania oraz odporne na manipulację. Najmniejszym elementem w budżecie zadaniowym jest zadanie. Każde zadanie posiada: charakterystyczną dla siebie nazwę, cel, jaki ma zostać osiągnięty poprzez jego realizację, wynik

ZADANIE: WYDRUK ALBUMU PROMUJACEGO GMINĘ
CEL – promocja gminy
WYNIK – wydruk 1000 sztuk albumu, liczba stron 150, format A3, papier kreda, oprawa twarda itd.
KOSZTY – np. kwota za sztukę wydruku, opracowanie tekstu, tłumaczenia, akcja promocyjna itd.
ODPOWIEDZIALNI – P. Kowalski i wydział promocji gminy
MIERNIKI – liczba instytucji, do których został przekazany album, liczba informacji w mediach, liczba odbiorców akcji promocyjnych, koszt wydruku 1 szt. publikacji itd.

Rysunek 3. Zadanie budżetowe

Źródło: opracowanie własne.

działania, czyli produkt określony ilościowo i jakościowo, koszty niezbędne do realizacji zadania, określenie osób odpowiedzialnych za realizację zadania oraz mierniki i wskaźniki służące do oceny stopnia realizacji zadania (zob. rys. 3).

Przy wyznaczaniu zadań ważne jest rzetelne określenie jego zakresu, czyli potrzeb, na jakie odpowiada i w jakim stopniu je zaspokoi. Zakres zadania nie może być zbyt duży, ze względu na problemy związane z zarządzaniem nim i mierzeniem efektów realizacji. Nie może też być zbyt wąski, bo to prowadzi do rozmycia pomiędzy zadaniami. Zadanie powinno obejmować swym zakresem co najmniej jedną usługę lub grupę usług, może być realizowane w różnych formach: poprzez własne jednostki organizacyjne, zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, dotacje oraz porozumienia.

Budżet zadaniowy umożliwia każdemu obywatelowi sprawdzenie, na jakie zadania i cele wydatkowane są pieniądze publiczne, a także, co jest bardzo istotne, jakie są konkretne rezultaty poniesionych wydatków. Dzięki budżetowi zadaniowemu powinna się zwiększyć racjonalność i oszczędność wydatkowania środków budżetowych, a więc także – skuteczność i efektywność działania instytucji administracji publicznej. Budżet zadaniowy planuje wydatki publiczne w perspektywie wieloletniej, dzięki temu można precyzyjniej ustalić wydatki na kolejne lata realizacji zadań, co w wielu przypadkach jest podstawowym warunkiem możliwości pełnej ich realizacji.

6. Główne zalety i wady budżetowania zadaniowego

Korzyścią wynikającą z wdrożenia budżetu zadaniowego jest stworzenie systemu budżetowania mobilizującego administrację publiczną do osiągnięcia lep-

szych wyników w zakresie efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych, a także pozwalającego na obiektywną i miarodajną ocenę stopnia zrealizowanych celów. Nowy sposób przedstawienia budżetu zapewnia konsolidację prezentacji wydatków wielu dysponentów w ramach wspólnie realizowanych celów i zadań przyporzędowanych tym celom, co poprawia koordynację działań i pozwala na identyfikację oraz wyeliminowanie zbędnych wydatków. Budżet zadaniowy jest bardziej czytelny i zrozumiały nie tylko dla urzędników, ale i dla każdego obywatela. Ważnym atutem budżetu zadaniowego jest związane z nim wieloletnie planowanie wydatków – co jest niezbędne w warunkach dużej złożoności i dynamiki czynników i zjawisk wpływających na finanse publiczne.

Budżet zadaniowy pokazuje przejrzystość i precyzyjnie, na co idą środki publiczne. Jego zaletą jest to, że pokazuje: co w gminie zostanie zrobione, dlaczego te, a nie inne zadania będą realizowane, co gmina chce osiągnąć, w jaki sposób będzie realizować zadania, jakie środki są niezbędne do ich realizacji oraz jak można zmierzyć efekty, które gmina chce osiągnąć.

Reforma związana z wdrażaniem budżetu zadaniowego jest procesem wieloletnim i bardzo złożonym. To powoduje, że działania podejmowane na rzecz wprowadzenia budżetowania zadaniowego i planowania wieloletniego wydatków muszą z natury rzeczy trwać wiele lat i nie przynoszą natychmiastowych, spektakularnych efektów. Szczególnej uwagi wymaga długotrwały proces sformułowania odpowiedniej bazy mierników, tak aby można było oceniać efektywność i skuteczność realizacji celów budżetowych gminy miarodajnie i obiektywnie. Ta specyficzność reformy powoduje, że wprowadzenie budżetu zadaniowego jest przedsięwzięciem, które wymaga dużej cierpliwości i pracy, a także odpowiedniej aktywności wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces wdrożenia. Gminy działają na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, która określa normy dotyczące sprawozdawczości budżetowej. To powoduje, że nawet jeśli gmina realizuje wskazania zawarte w budżecie zadaniowym, musi sporządzać drugi budżet, tradycyjny.

7. Budżet zadaniowy jako narzędzie zarządzania

Wdrożenie metod budżetowania zadaniowego jest przedsięwzięciem, które swym zasięgiem przekracza granice problemów finansowych. Ostatecznym celem wdrożenia budżetowania zadaniowego jest nie tylko zmiana kształtu budżetu, ale także zmiana sposobu myślenia o funkcjonowaniu instytucji publicznych, w tym samorządu terytorialnego. Dążąc do demokratyzacji procesu budowy i wykonania budżetu przez rozszerzenie kręgu osób biorących udział w procesach decyzyjnych, znajdujących odzwierciedlenie w budżecie, zrywamy z au-

tokratycznym podejściem, w którym budżet jest narzucany wykonawcom przez wąskie grono osób. To buduje odpowiedzialność za wyznaczone cele, podejmowane działania i pieniądź publiczny. Informacja wpływająca z systemu monitoringu i ewaluacji na podstawie analizy i oceny wartości wskaźników i mierników może stanowić punkt wyjścia podejmowanych przez decydentów decyzji zarządczych. Budżet zadaniowy pozwala na zarządzanie zintegrowane jednostką samorządu terytorialnego – poprzez realizację celów długoterminowych, które są realizowane przy ekonomicznym wykorzystaniu dostępnych zasobów i środków. Plany długookresowe wytyczają zasadnicze kierunki działania i określają ogólne cele gminy. Nowoczesne budżetowanie powinno wykorzystać zasadę związania celów i środków oraz stworzyć podstawę do efektywnego zarządzania. Efektywne zarządzanie polega na właściwym wyborze i sprecyzowaniu zapisu celów, wyborze ekonomicznych sposobów ich realizacji oraz zdolności organizacji do wykonania przyjętych planów.

Wprowadzając budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego, szczególną uwagę należy zwrócić na aspekt zarządzania personelem. Do istotnych elementów w tym zakresie należą: procedury rekrutacji personelu, system ocen i awansowania pracowników oraz system szkoleń i doskonalenia zawodowego. Analiza tych obszarów powinna być dokonywana w celu wskazania kierunków i sposobów doskonalenia procesu zarządzania kadrami. Ważną sprawą przy zarządzaniu kadrami jest rzeczywista decentralizacja zarządzania. W przypadku wprowadzenia budżetu zadaniowego w gminie, możliwe jest wprowadzenie decentralizacji pionowej. W tym wypadku należy się zastanowić, jakie uprawnienia decyzyjne przenieść na niższe szczeble i jak sprawować kontrolę nad działaniem niższych szczebli. Szczególnym rodzajem decentralizacji jest delegowanie uprawnień. Może ono odciążyć wójta lub kierowników od zajmowania się sprawami bieżącymi, rutynowymi, o mniejszym znaczeniu dla organizacji. Wójt i poszczególni kierownicy mają wiele obowiązków, ciąży na nich odpowiedzialność za realizację programów i zadań przez gminę i podporządkowane wydziały, dlatego też powinni przekazywać swoim podwładnym zadania, których nie muszą wykonywać osobiście, np. ze względu na brak czasu. Kierownik powinien koncentrować się na sprawach kluczowych, być aktywny jedynie w obszarach, które decydują o porażce lub sukcesie. Delegowanie uprawnień pozwala przezwyciężyć poczucie bierności u pracowników niższych szczebli, zwiększając ich zaangażowanie w pracę. Poczują się oni wyróżnieni tym, że doceniono ich kompetencje, kwalifikacje, umiejętności. Takie działanie umożliwia wypróbowanie w samodzielnym działaniu pracowników przewidzianych do awansu, może też stanowić okazję do wskazania im błędów, sposobów doskonalenia umiejętności. Stosując budżetowanie zadaniowe, ważne jest stworzenie systemu motywacyjnego. Celem systemu motywacyjnego jest zachęcenie pracowników do podejmowania zachowań korzystnych oraz unikania zachowań niepożądanych z punktu

widzenia całej gminy. W tym wypadku należy zwrócić szczególną uwagę na spójność systemu ocen pracowników odpowiedzialnych za zadania z systemem oceniania zadań.

Ważnym elementem zarządzania, przy budżetowaniu zadaniowym, jest organizacja pracy, która powinna zapewniać warunki do realizacji zadań i celów na określonym poziomie i w określonym czasie. Powinna dawać gwarancje prawidłowego wykorzystania kwalifikacji zatrudnionych ludzi. Jej podstawowym zadaniem jest dobór, rozmieszczenie i zespolenie ludzi w procesie pracy, aby realizacja tego procesu była możliwa przy najmniejszych nakładach środków rzeczowych i pracy.

8. Podsumowanie

Samorządy znajdują się dopiero na początku drogi wdrażania budżetów zadaniowych i metod ewaluacji podejmowanych działań. Budżet zadaniowy i ewaluacja podejmowanych działań napotyka opór wśród samorządowców. Ale budżet zadaniowy jest niezbędnym warunkiem profesjonalnego zarządzania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala na właściwą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie lepsze zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Odpowiada postulatowi ustawowym (ustawa o finansach publicznych) w zakresie celowości wydatkowania środków publicznych, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem. Budżet zadaniowy pozwala na skuteczne wdrożenie określonej strategii, co w efekcie przekłada się na szansę uzyskania znacznej przewagi konkurencyjnej w obszarach działania samorządu. Żeby odnieść sukces, metodyka budżetu zadaniowego musi być testowana i adaptowana w ciągłym procesie wprowadzania innowacji i zbierania rezultatów.

Budżet zadaniowy, jak każda nowość, może budzić obawy. Szczególnie wiele wątpliwości mają bezpośrednio zainteresowani. Dlatego ważne jest, aby jego koncepcja, zalety i użyteczność były nie tylko znane, ale także rozumiane we wszystkich strukturach jednostek organizacyjnych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

Implementacja budżetu zadaniowego to proces, który się nie kończy. Ciągłe należy dbać o jego podtrzymanie, o aktualizację, o szybkie dostosowywanie raz opracowanego budżetu do zmieniającego się otoczenia. Budżet zadaniowy jest instrumentem dającym bardzo duże możliwości efektywnego zarządzania samorządami i wymaga praktycznego wprowadzenia w życie. Warto podkreślić, że dla osiągnięcia optymalnych rezultatów zarządzania, należy nadać priorytetowe znaczenie zasobom ludzkim, a nie wskaźnikom kontrolującym realizację strategii. Prawdziwe wyzwanie to nie tylko możliwość stosowania narzędzi pomiaru

czy oceny, ale i umiejętność zastosowania w praktyce zebranych w ten sposób informacji. Szczególnie w chwili napływających środków finansowych z Unii Europejskiej ważne się staje takie dostosowanie systemów zarządzania i wykorzystywanych technik, aby było możliwe absorbowanie jak największych zasobów. Opracowanie strategii rozwoju gminy i powiązanie jej z realizowanym budżetem zadaniowym stanowi doskonały początek drogi do pozyskania dodatkowych funduszy strukturalnych. Przejrzystość budżetu zadaniowego i długoterminowa perspektywa przyjętych celów strategicznych stanowi pełny obraz przyszłości gminy, jej planu działania i oczekiwanych rezultatów. Budżet zadaniowy pokazuje przejrzystość i precyzyjnie, na co idą środki publiczne – jest odwróceniem myślenia o środkach, jakie otrzymuje gmina. W tradycyjnym systemie radni skupiają się na tym, ile gmina może dostać pieniędzy, a następnie decydują, na co powinni je przeznaczyć. W budżecie zadaniowym najpierw trzeba ustalić, co należy w gminie zrobić, a następnie zdecydować, jakie środki mogą być przeznaczyć na ten cel. Niestety budżet zadaniowy nie może być jedyną formą budżetu gminy, ponieważ nie pozwala na to ustawa o finansach publicznych.

W niniejszym artykule podjęto temat związany z budżetowaniem zadaniowym i jego wpływem na szeroko rozumiany proces zarządzania. Temat wymaga dalszych opracowań, które będą uwzględniać wyniki praktycznego wdrażania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu lokalnego.

Literatura

- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2008.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Lubińska T., Lozano Platonoff A., Strąk T., *Budżet zadaniowy – racjonalność – przejrzystość – skuteczność*, „Ekonomista” 2006, nr 5.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.



Miron Michniak

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

Kontrola zarządcza w publicznej placówce oświatowej

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono ogólną charakterystykę kontroli zarządczej oraz jej cele. Ukazano aspekty prawne wdrażania kontroli zarządczej, która praktycznie zastąpiła dotychczasową kontrolę wewnętrzną i objęła wszystkie obszary działalności jednostek. Przybliżono przeszkody we wdrażaniu kontroli zarządczej w placówkach oświatowych, ze względu na specyficzny charakter ich pracy, oraz wskazano korzyści wynikające z właściwego wykorzystania standardów kontroli do poprawy zarządzania.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, kontrola, oświata*

1. Wprowadzenie

Na podstawie obowiązującej do końca 2009 r. ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych były zobowiązane do prowadzenia kontroli finansowej. Zgodnie z ustawową definicją, kontrola finansowa dotyczyła procesów związanych z gromadzeniem i dysponowaniem środkami publicznymi oraz gospodarowaniem mieniem. Kontrola finansowa obejmowała przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Polegała na badaniu i porównaniu stanu faktycznego ze stanem wymaganym, w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu

środków publicznych, prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów objętych kontrolą. Za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej odpowiedzialność ponosił kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Na kierownika spoczywał obowiązek ustalenia w formie pisemnej procedury kontroli finansowej i zapewnienia jej stosowania. Nowa ustawa o finansach publicznych¹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., rezygnuje z instytucji kontroli finansowej, zastępując ją kontrolą zarządczą. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazała, że była ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki budżetowej. Obecna ustawa objęła zakresem kontroli zarządczej wszystkie obszary działalności jednostki, z naciskiem na to, że kontrola stanowi instrument procesu zarządzania jednostką.

W artykule zostały przedstawione specyficzne uwarunkowania towarzyszące wdrażaniu kontroli zarządczej w placówkach oświatowych, wynikające z faktu, że elementami tej kontroli są zarówno działania w sferze finansowej, jak i działania w ramach nadzoru pedagogicznego. Ukazano także bariery we wdrażaniu kontroli zarządczej w placówkach oświatowych, wynikające ze specyfiki pracy tych placówek. Wskazano korzyści płynące z usystematyzowania działań kontrolnych, umiejętne wykorzystania standardów kontroli do poprawy jakości zarządzania. Usystematyzowanie działań, o których mowa, zostało oparte na odrębnym planowaniu i realizacji kontroli zarządczej i nadzoru pedagogicznego.

2. Cele, poziomy i standardy kontroli zarządczej

Według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (art. 68), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza to nowa nazwa dla dobrze znanej w instytucjach komercyjnych kontroli wewnętrznej.

Celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Zgodnie z zapisem ustawy, w dniu 19 grudnia 2009 r. został wydany przez Ministra Finansów komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w którym czytamy, że: „Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa”² (pkt 1.2 załącznika do komunikatu). Standardy kontroli zarządczej tworzą system tej kontroli i wskazują na potrzebę zorganizowania tej kontroli na dwóch poziomach. Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie jest odpowiedzialny kierownik jednostki. W ramach administracji rządowej i samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza, odpowiednio na poziomie działu administracji rządowej, a także na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako całości (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie, w JST odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa. Standardy kontroli zarządczej przypisane zostały do pięciu obszarów.

W obszarze A znajdują się cztery standardy odnoszące się do personelu tworzącego środowisko wewnętrzne jednostki. Właściwa struktura organizacyjna, odpowiedni podział obowiązków oraz właściwe kompetencje pracowników mają zasadniczy wpływ na jakość i skuteczność realizowanych przez jednostkę zadań.

Standardy zebrane w obszarze B mają pomóc w ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz pozwolić na efektywne zarządzanie ryzykiem. Prowadzenie ciągłej identyfikacji ryzyka i jego analiza wpłynę na minimalizację zagrożeń.

W obszarze C są zawarte standardy związane z dokumentacją kontroli zarządczej. Wiąże się to z wprowadzeniem w życie niezbędnych wytycznych, instrukcji oraz regulaminów. W grupie tej znalazły się również standardy związane ze sposobem prowadzenia nadzoru nad wykonywanymi przez personel zadaniami.

W obszarze D standardy odnoszą się do prawidłowego przepływu informacji. W jednostce powinien być zbudowany system komunikacji wewnętrznej, umożliwiający przepływ informacji we wszystkich kierunkach: przełożony – pracownik, pracownik – przełożony oraz pracownik – pracownik. System ten powinien również umożliwić wymianę niezbędnych informacji z podmiotami zewnętrznymi.

² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. nr 15, poz. 84.

Standardy z obszaru E stanowią pomocne wskazówki w tworzeniu monitoringu i oceny funkcjonowania kontroli. Zaleca się wprowadzenie formy oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, składanego przez kierownika jednostki. Oświadczenie takie może być złożone na podstawie wiedzy kierownika o stanie kontroli, uzyskanej ze źródeł takich, jak samoocena czy przeprowadzony audyt.

Przedstawione standardy z założenia nie stanowią przepisów prawa powszechnego. Podobnie jest również w tym przypadku. Należy je traktować jako podstawę i wytyczne do opracowania bardziej szczegółowych procedur, z uwzględnieniem tzw. dobrych praktyk, które jednostki będą tworzyć, uwzględniając własną specyfikę i warunki.

3. Obowiązek wdrażania kontroli zarządczej

Podstawy prawne działań w zakresie kontroli zarządczej stanowią przepisy:

- ustawa o finansach publicznych,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. nr 21, poz. 108),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz.U. nr 61, poz. 378),
- rozporządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2009 r. w sprawie komitetu audytu (Dz.U. nr 226, poz. 1826),
- komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. nr 15, poz. 84),
- komunikat nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. nr 2, poz. 12).

Obowiązek ustanowienia kontroli zarządczej oznacza, że kierujący jednostką jest odpowiedzialny za wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych i procedur, a następnie za zapewnienie, że są one przestrzegane w takim zakresie, jaki jest konieczny do osiągnięcia celów danej organizacji. Istotne jest to, że w ramach wdrożenia kontroli zarządczej kierujący jednostką może dowolnie wybierać konkretne rozwiązania. Dla wzmocnienia kontroli, kierujący jednostką może wprowadzać dodatkowe procedury, bo ustawa o finansach publicznych wyposaża go w takie możliwości.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- kierownika jednostki organizacyjnej (art. 69),
- ministra finansów – w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych (m.in. upowszechnianie standardów kontroli zarządczej zgodnych z międzynarodowymi standardami oraz opracowanie wytycznych – art. 71),

- ministra – kierującego działem – który może określić w formie komunikatu i ogłosić w dzienniku urzędowym ministra szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej.

Obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej w działających już jednostkach polega m.in. na usystematyzowaniu obecnych procedur i zidentyfikowaniu, które z zawartych w nich działań stanowią element kontroli zarządczej. Następnie powinny zostać poddane krytycznej ocenie pod kątem ich zasadności i skuteczności. Oczywiście wdrożenie kontroli zarządczej (szczególnie w pierwszym roku obowiązywania ustawy o finansach publicznych) może oznaczać dla wielu instytucji dodatkowe nakłady pracy i związane z tym koszty. W zbiurokratyzowanych instytucjach finansów publicznych można się spodziewać, że usystematyzowanie kontroli zarządczej pozwoli na wyeliminowanie zbędnych punktów decyzyjnych z obecnych procedur i w rezultacie wpłynie na poprawę jakości zarządzania. Sukces zależy tu jednak głównie od kierującego daną instytucją i od tego, jakie cele sformułuje wobec pracowników realizujących to przedsięwzięcie. Wdrożenie zaleceń ustawy o finansach publicznych tylko w minimalnym zakresie, bez jednoczesnego poszukiwania usprawnień, wpłynie z pewnością na zwiększenie biurokracji.

4. Specyfika wdrażania systemu kontroli zarządczej w publicznej placówce oświatowej

Szczególnym obszarem wpisującym się w działania wynikające z realizacji kontroli zarządczej jest sprawowany przez dyrektora szkoły lub placówki, na mocy odrębnych przepisów, nadzór pedagogiczny. To szczególne umocowanie nadzoru pedagogicznego w systemie prawa powszechnego sprawia, że działania składające się nań należy traktować odrębnie od kontroli zarządczej. W związku z tym w codziennej praktyce szkolnej kontrola zarządcza będzie sprowadzała się do dobrze znanych z praktyki: kontroli finansowej oraz kontroli sprawowanej przez dyrektora, jako kierownika zakładu pracy, na mocy odrębnych przepisów. W każdej placówce oświatowej znajdują się i funkcjonują od lat regulaminy i instrukcje, np. regulamin zamówień publicznych, instrukcja inwentaryzacyjna,

kasowa, gospodarki drukami ścisłego zarachowania, a także polityka rachunkowości. Wszystkie te dokumenty stanowiły podstawę funkcjonowania kontroli wewnętrznej i finansowej, a obecnie mogą być punktem wyjścia do opracowania i wprowadzenia w placówce systemu kontroli zarządczej. Nie będzie konieczna całkowita wymiana dotychczas funkcjonujących w szkole regulacji, gdyż kontrola wewnętrzna czy kontrola finansowa stały się obecnie częścią kontroli zarządczej. Należy jednak ten istniejący zbiór procedur wewnętrznych zaktualizować i dostosować do nowych przepisów, a w razie potrzeby rozszerzyć.

Kontrola zarządcza w wielu szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych w dalszym ciągu budzi wiele emocji, mimo prawie dwuletniego już okresu obowiązywania. Wiele obaw wynika po prostu z niezrozumienia jej elementarnych zagadnień oraz z obowiązków z nich wynikających. Działa tutaj tradycyjny mechanizm myślowy: brak pełnego zrozumienia danego zagadnienia budzi wątpliwości i powoduje poczucie niepewności. Taki stan wywołuje z kolei negatywne emocje. Punktem wyjścia jest zatem rozpoznanie i zrozumienie podstawowych zagadnień kontroli zarządczej i praktyczne ich odniesienie do aktualnej rzeczywistości oświatowej. Sam proces wdrażania systemu kontroli zarządczej należy rozpocząć od dokładnego poznania i zrozumienia celów oraz standardów kontroli. To z kolei pozwoli na wypracowanie wytycznych do samooceny.

Określone obszary kontroli zarządczej i zdefiniowane dla nich standardy dają się łatwo przenieść na grunt placówek oświatowych.

Standardy te nie są nowe w działalności placówek oświatowych, wiele z nich to kanony funkcjonowania oświaty. Dlatego też odniesienie się do nich w procesie kontroli zarządczej pozwoli na uzyskanie rzeczywistego stanu działalności szkoły czy placówki oświatowej.

Uchwycenie powiązań między standardami stanowiącymi uporządkowany zbiór wskazówek i wzorców w poszczególnych obszarach działalności jednostki a wytycznymi do samooceny pozwoli na rzetelne odniesienie się kierownika jednostki do procesu samooceny. Wytyczne do samooceny stają się z jednej strony rozszerzeniem standardów, a z drugiej – są podstawą do bieżącej i okresowej oceny funkcjonowania całego systemu. Pierwszą samoocenę należałoby przeprowadzić w początkowej fazie wdrażania, przekazując wstępne wytyczne członkom kierownictwa związanym z tymi celami oraz pracownikom realizującym zadania w obszarach kontrolnych.

Samoocenę systemu należy ponawiać w miarę realizacji działań podejmowanych w zakresie kontroli zarządczej. Po wdrożeniu całego systemu samoocena powinna być przeprowadzana przynajmniej raz w roku. Ważnym etapem w procesie wdrażania systemu kontroli zarządczej jest określenie misji jednostki oraz zdefiniowanie na tej podstawie celów szczegółowych i zadań związanych z tymi celami. Następnym krokiem jest lokalizacja i identyfikacja ryzyka stanowiącego zagrożenie w realizacji poszczególnych celów. Można opracować rejestr wszyst-

kich rodzajów ryzyka zidentyfikowanych w jednostce, opierając się na indywidualnych kwestionariuszach przekazanych do wypełnienia osobom wymienionym powyżej. Dla zapewnienia obiektywizmu wypowiedzi, zarówno ankiety do samooceny, jak i kwestionariusze identyfikacji ryzyka powinny być anonimowe.

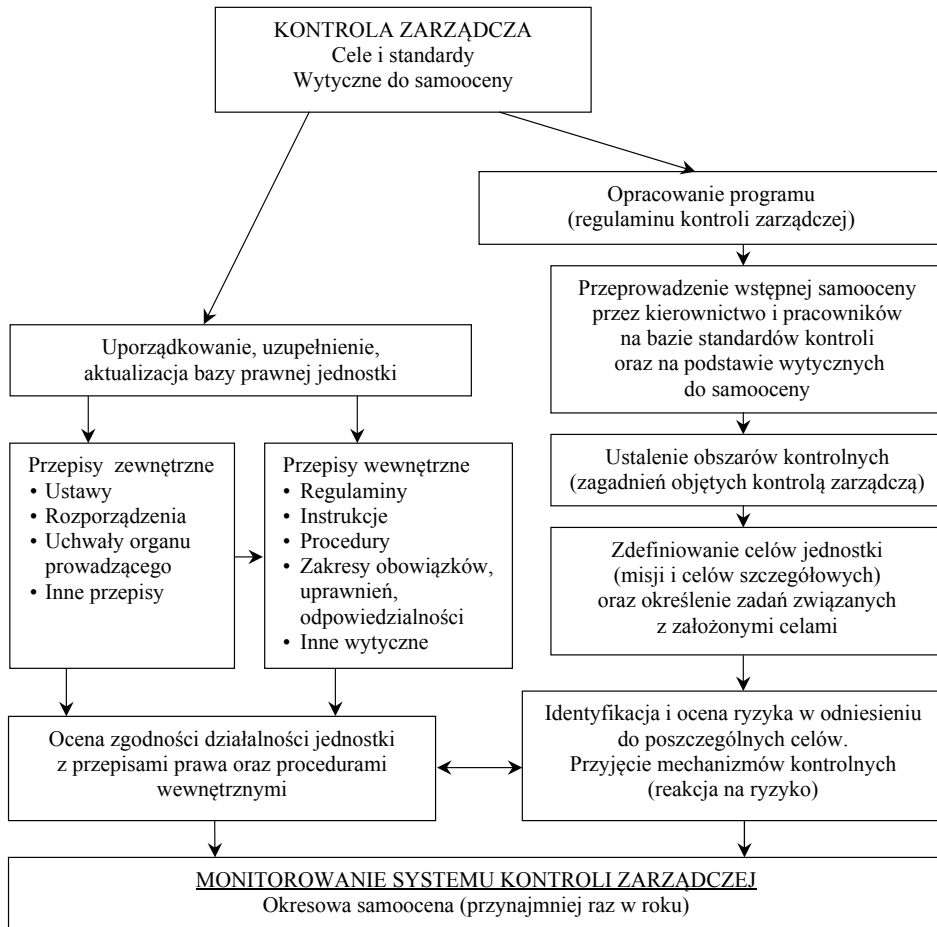
W zarządzaniu ryzykiem ważnym elementem jest ocena skuteczności podejmowanych działań wobec ryzyka. Dla zachowania spójności i przejrzystości, wszystkie działania dotyczące systemu kontroli należy zebrać w całość, np. tworząc program (regulamin) kontroli zarządczej. Uzupełnieniem takiego programu powinien być, prowadzony na bieżąco, rejestr działań wprowadzających i monitorujących oraz czynności sprawdzających, podejmowanych w poszczególnych obszarach kontrolnych (np. książka kontroli zarządczej). Przykład funkcjonowania kontroli zarządczej w placówce oświatowej – zob. rys. 1.

Ustawa o finansach publicznych dodatkowo podkreśla osobistą odpowiedzialność kierujących jednostką za kontrolę zarządczą, wprowadzając obowiązek składania corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Podobnie jak wiele innych rozwiązań, obowiązek składania oświadczeń jest zapożyczony z sektora komercyjnego (a dokładnie z amerykańskiej ustawy *Sarbanes-Oxley*³, uchwalonej przez Kongres Stanów Zjednoczonych 30 lipca 2002 r., która w odpowiedzi na afery finansowe (m.in. Ekronu), zaostrzyła wymagania wobec przejrzystości finansów korporacji.

W praktyce ten obowiązek oznacza, że kierujący jednostką musi nie tylko zadbać o jednorazowe wdrożenie kontroli zarządczej, ale też raz w roku musi on dodatkowo upewnić się i potwierdzić własnoręcznym podpisem, że wdrożone rozwiązania funkcjonują zgodnie z założeniami i pozwalają na bieżąco diagnozować ewentualne nieprawidłowości w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Korzystając z doświadczeń sektora komercyjnego, można się spodziewać, że oświadczenie o stanie kontroli przyniesie w perspektywie kilku lat znaczące korzyści. W sektorze komercyjnym obowiązek własnoręcznego potwierdzenia przez prezesów i dyrektorów finansowych, że kontrola wewnętrzna jest skuteczna, spowodował przełom w zasadach sprawowania nadzoru. Zarządy spółek zaczęły aktywnie interesować się stosowanymi procedurami kontrolnymi i dążyć do ich usprawnienia. W początkowym okresie funkcjonowania ustawy *Sarbanes-Oxley* można było zauważyć tendencję do inwentaryzowania i formalizowania obowiązujących procedur. Jednak już po roku, gdy zarządy lepiej zrozumiały skalę realizowanych działań kontrolnych, zaczęto poszukiwać oszczędności. Zbędne procedury były eliminowane, a nieskuteczne lub pracochłonne działania kontrolne były automatyzowane w systemach informatycznych. Dzięki corocznie

³ Ustawa Sarbanesa-Oxleya (nazywana też *SOX* lub *SarOx*) uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych 30 lipca 2002 r.



Rysunek 1. Schemat funkcjonowania kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne.

składanym oświadczeniom nastąpiło usprawnienie i uproszczenie procedur kontrolnych. Opierając się na doświadczeniach sektora komercyjnego, można jednak założyć, że kierujący daną instytucją będą musieli potwierdzić, że zapoznali się z ogółem rozwiązań zarządczych oraz zweryfikowali, czy są one skuteczne. Zgodnie z dobrymi praktykami, w ramach oświadczenia jest też wymagane przeanalizowanie wszystkich znanych kierownictwu przypadków nieprawidłowości, wyjaśnienie ich przyczyn i podjęcie decyzji, czy dla zapobieżenia podobnym sytuacjom w przyszłości zasadne jest dokonanie zmiany w obecnie przyjętych procedurach. Ewentualne słabe punkty systemu kontroli zarządczej powinny być ujawnione w oświadczeniu, razem z informacją o postępie prac mających na celu

usunięcie znanych słabości w przyszłości. Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja obowiązków w zakresie kontroli zarządczej są objęte odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.

Standardy kontroli zalecają przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana. W ramach oceny kontroli niezbędne jest również uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej. Jego źródłem dla kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Standardy zalecają coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Dokument kontroli, jak wspomniano na wstępie, powinien integrować istniejące mechanizmy kontroli wraz z elementami wymienionymi w standardach, takimi jak samoocena czy analiza ryzyka. Oznacza to, że dyrektor jest obowiązany stworzyć procedury samooceny, wyznaczania celów jednostki, samokontroli i inne, o których standardy wspominają. Samoocena może dotyczyć zarówno procesów zachodzących w jednostce, jak i poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej. W procesie samooceny biorą udział pracownicy jednostki bezpośrednio zaangażowani w daną działalność. Należy zidentyfikować procesy krytyczne w działalności jednostki, które w pierwszej kolejności powinny być poddane przeglądowi i ocenie, oraz opracować plan oceny systemu kontroli dla tych procesów. Pracownikom biorącym udział w procesie samooceny powinno się wcześniej zapewnić szkolenia w tym zakresie. W przypadku samooceny środowiska wewnętrznego należy zapewnić anonimowość udzielanych przez uczestników odpowiedzi i wyrażanych opinii. Elementem kontroli zarządczej jest identyfikacja i analiza wszystkich rodzajów ryzyka, czyli wskazanie obszarów, które występują lub mogą się pojawić w szkole, a których nieprawidłowe funkcjonowanie może spowodować ujemne skutki dla działalności szkoły. W każdej jednostce sytuacja może być inna, inne będą rodzaje ryzyka i inne mogą być przyczyny ich występowania. Obszary, na które należy zwrócić szczególną uwagę, to m.in. obieg dokumentów, sposób kontroli finansowej i zatwierdzanie dokumentów finansowych, ewidencja operacji gospodarczych, ewidencja majątku szkoły, komunikacja i podejmowanie bieżących decyzji koniecznych do prawidłowego funkcjonowania szkoły, a także realizacja planu finansowego szkoły oraz rzetelność sprawozdań finansowych. Aby kontrola zarządcza odniosła zamierzony

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 1114 z późn. zm.

skutek, należy przede wszystkim przestrzegać zasad i procedur zapisanych w regulaminach i instrukcjach funkcjonujących w szkole. A wówczas będzie możliwe osiągnięcie końcowego efektu prowadzonej kontroli zarządczej, którym jest minimalizacja, a w sytuacji idealnej – całkowita eliminacja występowania jakiegokolwiek ryzyka. W przypadku wprowadzania kontroli zarządczej w placówkach oświatowych, pojawia się pytanie: czy działania wynikające z nadzoru pedagogicznego w szkole należy traktować odrębnie od kontroli zarządczej? Obydwie czynności, tj. kontrola zarządcza i nadzór pedagogiczny mają wiele wspólnych celów szczegółowych, np. działanie zgodne z prawem, efektywność osiąganych wymagań, określonych w aktach wykonawczych, wydanych na podstawie dwóch różnych ustaw. W związku z tym zasadne wydaje się odrębne planowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz kontroli i ewaluacji, tak aby występowała spójność działań na rzecz osiągnięcia celów ogólnych działalności szkoły lub placówki, szczególnie w zakresie zarządzania.

5. Podsumowanie

Z ustawy o finansach publicznych wynika jednoznacznie, że odpowiedzialność za decyzje podjęte w zakresie kontroli zarządczej spoczywa na kierującym jednostką, w tym przypadku na dyrektorze placówki oświatowej. Zgodnie z intencją ustawodawców, kontrola zarządcza sprawowana przez kierującego jednostką ma być narzędziem wspierającym zarządzanie – drogą do efektywnego i gospodarnego wydatkowania finansów publicznych, a nie jeszcze jednym zadaniem polegającym na kontrolowaniu urzędników pod kątem podejmowania decyzji zgodnie z przepisami prawa. Obowiązek sprawowania kontroli dla zarządzającego jest sprawą równie oczywistą, jak odpowiedzialność za planowanie, organizowanie czy motywowanie. Dlatego mogą się pojawiać pytania: czy do tej pory brakowało elementu kontroli w jednostkach sektora finansów publicznych?, czy ustawa o finansach publicznych jest najlepszym miejscem na podkreślanie wagi podstawowych zadań zarządzającego? Kolejne pytanie może się pojawić podczas analizy obwarowań finansowych kontroli zarządczej. Czy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie umniejsza wagi innych, równie istotnych jej elementów, takich jak terminowość, legalizm, etyka czy też niewspomniana w ustawie, a szczególnie istotna w realiach funkcjonowania jednostek, orientacja na klienta. Dotychczasowa kontrola wewnętrzna kojarzona była szczególnie z kontrolą finansowo-księgową. Kontrola zarządcza mocno wzbogaca rozpoznanie faktycznego stanu działalności placówki oświatowej, a przez to pozwala na podejmowanie zdecydowanych i szybkich reakcji na pojawiające się negatywne zjawiska w procesie zarządzania. Realizacja kontroli zarządczej,

przez pryzmat standardów, powoduje, że staje się ona rozwiązaniem ogólnosystemowym, w tym również dla placówek oświatowych. Z pewnością zaletą nowej regulacji jest stopień jej ogólności. Oczywiście poziom kadry zarządzającej w jednostkach sektora finansów publicznych jest zróżnicowany. Tym samym dla jednych nowy przepis jest pretekstem do przeglądu wypracowanych przez lata rozwiązań zarządczych – usystematyzowanie podejścia w jednej procedurze i udoskonalenie funkcjonującego systemu. Dla innych nowa sytuacja wymusi położenie nacisku na podniesienie kompetencji kadry kierowniczej i wdrożenie systemów wypracowanych przez inne jednostki lub oferowanych przez konsultantów i ekspertów. Największym wyzwaniem dla zwiększenia skuteczności kontroli zarządczej jest intensyfikacja współpracy pomiędzy zarządzającymi w celu wypracowania modelowych wskaźników oceny efektywności dla jednostek realizujących ten sam lub zbliżony zakres zadań. Doświadczenie pokazuje, że wykorzystanie sprawdzonych rozwiązań daje największą, skokową poprawę rezultatów realizacji konkretnych procesów. W tym przypadku nie ma wymogów i sankcji ustawowych – liczą się natomiast kompetencje i determinacja zarządzającego.

Literatura

- Duda-Piechaczek E., *Budżetowanie jako narzędzie rachunkowości zarządczej*, OnePress, Gliwice 2007.
- Dylewski M., *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 1 Ministra Finansów z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz.Urz. nr 2, poz. 12.
- Lipiec-Warzecha L., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansowej*, <http://finanspubliczne.bdo.pl/biuletyn/70/finansanse> (16.12.2010).
- Rachunkowość zarządcza*, red. D. Dobija, M. Kucharczyk, Wyd. AiP, Warszawa 2009.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 152 poz. 1223 z późn. zm.



Wojciech Misterek

Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

Wpływ pozyskiwania środków z Unii Europejskiej na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego

***Streszczenie.** W artykule omówiono wpływ realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na zadłużenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Badanie na potrzeby publikacji zostało przeprowadzone wśród miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego. Wyniki badań wskazały, że podmioty, które pozyskały w latach 2000–2010 znacznie większą dotację ze środków UE nie charakteryzują się wyższym wskaźnikiem zadłużenia do dochodów. Tym samym należy przypuszczać, że podmioty najefektywniej pozyskujące środki z poszczególnych programów UE należą do najdynamiczniej rozwijających się, a inwestycje realizowane systematycznie przyczyniają się nie tylko do wzrostu wydatków budżetowych, ale i wpływów. W konsekwencji aktywność inwestycyjna wpięra środkami bezzwrotnymi ma neutralny wpływ na samorządowy dług publiczny, na którego wzrost mają wpływ inne czynniki.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, zadłużenie, środki UE*

1. Wprowadzenie

Pogarszająca się sytuacja finansów publicznych w Polsce coraz częściej skłania do zastanowienia się nad przyczynami tak dynamicznego wzrostu zadłużenia tego sektora. Diagnoza problemów może się stać podstawą do podjęcia działań naprawczych, które są szczególnie ważne w okresie pojawienia się zagrożenia kolejną falą kryzysu gospodarczego na świecie. Jednym z elementów, który w ostatnim okresie został poddany wnikliwej kontroli, jest zadłuże-

nie jednostek samorządu terytorialnego (JST). I chociaż jego wartość ma wciąż niewielki wpływ na zadłużenie całego sektora, to jednak dynamika wzrostu jest niepokojąca. Wydaje się, że w tym obszarze ograniczenia są bardzo trudne, gdyż w znacznej części sytuacja jest efektem braku realizacji zasady adekwatności środków do powierzonych samorządom zadań. Zmusza to poszczególne jednostki do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania w celu zabezpieczenia wykonywania ustawowych funkcji. Ponadto gminy, powiaty i województwa aktywnie uczestniczą w procesie modernizacji infrastrukturalnej kraju, w znacznej części finansowanej ze środków Unii Europejskiej (UE). Tym samym konieczne było wygospodarowanie w poszczególnych budżetach odpowiednich środków na zabezpieczenie wkładu własnego, który najczęściej był finansowany zwrotnymi środkami w postaci kredytu lub emisji obligacji komunalnych¹. Ten drugi aspekt stał się powodem do rozważań zamieszczonych w tym artykule, a dotyczących wpływu wsparcia pomocowego na wielkość zadłużenia JST. Analiza tej problematyki pozwoli na zweryfikowanie dwóch przeciwstawnych tez. Pierwsza z nich mówi o tym, że podmioty, które bardzo aktywnie uczestniczyły w pozyskiwaniu bezzwrotnych źródeł finansowania z poszczególnych programów mają znacznie trudniejszą sytuację finansową, mierzoną wielkością zadłużenia. Musiały one bowiem wygospodarować fundusze nie tylko na pokrycie znacznej części kosztów niekwalifikowanych, ale także na pokrycie wkładu własnego. W konsekwencji, nie mogąc zabezpieczyć tych środków z bieżących wpływów, były zmuszone do korzystania z kredytów, pożyczek czy też emisji obligacji komunalnych. Druga teza mówi o tym, że podmioty najefektywniej pozyskujące środki z poszczególnych programów UE należą do najdynamiczniej rozwijających się, a systematycznie realizowane inwestycje przyczyniają się nie tylko do wzrostu wydatków budżetowych, ale i wpływów. W konsekwencji aktywność inwestycyjna wspierana środkami bezzwrotnymi ma neutralny wpływ na samorządowy dług publiczny, gdyż wzmożony rozwój gospodarczy społeczności lokalnej pozwala na wzrost wpływów z dochodów własnych.

2. Wzrost zadłużenia jednostek samorządowych w latach 2000–2010

Jak zostało zasygnalizowane we wstępie, jednostki samorządu terytorialnego chcą sprostać zadaniom postawionym przed nimi w ustawach samorządo-

¹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 30–31.

Tabela 1. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w relacji do dochodów ogółem w latach 2000–2010 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jednostki samorządu terytorialnego, w tym:	12,7	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
Gminy	14,8	16,8	15,7	18,4	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5	30,3
Miasta na prawach powiatu	17,3	22,0	32,4	32,1	30,0	28,7	27,6	24,0	25,8	37,2	43,5
Powiaty ziemskie	3,0	3,8	7,0	11,0	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2
Województwa	0,7	6,0	10,3	14,1	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6	30,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010, www.mf.gov.pl (31.10.2011).

wych², a jednocześnie realizować projekty inwestycyjne mające na celu poprawę infrastruktury, były zmuszone do korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. A ponieważ bieżące wpływy nie pozwalały na spłatę zobowiązań oraz obsługę kosztów finansowych, miało to silne przełożenie na systematyczny wzrost zadłużenia poszczególnych szczebli samorządowych. Zjawisko to było powszechne i zaczęło przyjmować w ostatnim okresie niepokojące wartości (zob. tab. 1). Głównie dotyczyło to, najaktywniejszych na rynku inwestycji, miast na prawach powiatu, których średnie zadłużenie osiągnęło poziom ponad 40% dochodów budżetowych. Względnie wysoki poziom zadłużenia pojawił się także wśród pozostałych gmin oraz samorządów województwa. Na szczególną uwagę zasługuje fakt dynamicznego pogorszenia się sytuacji w latach 2009–2010, kiedy średni wskaźnik zadłużenia dla wszystkich samorządów w Polsce wzrósł o ponad 13 pkt proc., a w przypadku miast na prawach powiatu pogorszenie sytuacji nastąpiło o blisko 20 pkt proc.³ Jest to efekt spowolnienia gospodarczego, będącego następstwem kryzysu na rynkach finansowych oraz wzmożonej aktywności inwestycyjnej. Zważywszy na pojawiające się w gospodarce światowej zagrożenie kolejną falą kryzysu, uzasadnione jest przeanalizowanie problematyki zadłużenia samorządów, które znacznie wzrasta przy spadku koniunktury (zob. tab. 1). Jest to głównie efektem spadku dochodów budżetowych w postaci samorządowej części podatków dochodowych oraz wpływów z podatków i opłat lokalnych. W dodatku

² Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 7; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm., art. 4; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 11, 14.

³ Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010, www.mf.gov.pl (31.10.2011).

konsekwencje dekonstrukcji na rynku pojawiają z rocznym opóźnieniem, co jest następstwem metodologii rozliczania subwencji w Polsce.

Badając zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego, można zauważyć podobną zależność jak w przypadku samorządów z całego kraju, przy czym wskaźniki zadłużenia dla poszczególnych szczebli w latach 2000–2010 były o około 1–2 pkt proc. niższe. Sytuacja ta jest następstwem znacznie szybszego wzrostu zadłużenia w porównaniu ze wzrostem dochodów. W 2000 r. średnie dochody wszystkich samorządów z województwa lubelskiego na jednego mieszkańca wyniosły 1700 zł, zaś w 2010 r. wzrosły o 131% – do poziomu blisko 4000 zł. W tym samym okresie zadłużenie na jednego mieszkańca wzrosło o ponad 600% – ze 167 zł do poziomu blisko 1200 zł. W konsekwencji relacja zadłużenia do dochodów pogorszyła się: z poziomu 9,85% do poziomu 30,20%⁴.

Ta zła sytuacja skłania do szczególnego zbadania czynników przyczyniających się do wzrostu zadłużenia. Artykuł ten poświęcony jest weryfikacji tezy, że jedną z determinant takiej sytuacji jest chęć realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. W badanym okresie do samorządów zostały skierowane znaczne środki finansowe. Aby je pozyskać, należało sfinansować całość kosztów niekwalifikowanych, a także wygospodarować odpowiedni wkład własny, który wynosił najczęściej około 25% wartości kosztów kwalifikowanych. Było to więc znaczne obciążenie budżetów poszczególnych jednostek.

3. Wielkość wsparcia finansowego Unii Europejskiej skierowana do jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2000–2010

Kilkunastoletnie doświadczenie samorządów w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej pokazało, że gminy, a z czasem także powiaty i województwa samorządowe doskonale radziły i radzą sobie w pozyskiwaniu bezzwrotnej pomocy publicznej. Dotyczyło to zarówno okresu przedakcesyjnego i wykorzystania trzech filarów wsparcia (ISPA, PHARE i SAPARD), jak i okresu późniejszego, związanego z wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2004–2006, a także w obecnym okresie programowania 2007–2013. Efektywnie zmieniło to infrastrukturę poszczególnych regionów i przyczyniło się zarówno do poprawy środowiska bytowego mieszkańców, jak i zwiększenia aktywności gospodarczej.

⁴ Dane RIO w Lublinie.

Potwierdzeniem tych poglądów są dane dotyczące województwa lubelskiego, wskazujące, że w okresie przedakcesyjnym samorządy na projekty infrastrukturalne pozyskały wsparcie w wysokości blisko 100 mln euro, zaś w pierwszym okresie po akcesji Polski, czyli w latach 2004–2006, wielkość tej pomocy publicznej z poszczególnych programów wyniosła ok. 40 mln euro. W konsekwencji udział pomocy publicznej na infrastrukturę, w nakładach inwestycyjnych samorządów do 2006 r., wyniósł aż 21%⁵.

Należy jednak zauważyć, że w celu sfinansowania tych projektów inwestycyjnych, gminy, powiaty i samorząd województwa musiały wygospodarować znaczne środki własne. Zakładając, że konieczne było wyłącznie sfinansowanie wkładu własnego w wysokości 25% wartości inwestycji, to jednostki samorządowe musiały posiadać ok. 35 mln euro. Najczęściej były to środki pozyskiwane z banków w postaci kredytów lub bezpośrednio z rynku, w wyniku emisji obligacji komunalnych. W obu przypadkach wpływało to na wzrost zadłużenia.

W obecnym okresie programowania gminy i powiaty województwa lubelskiego nadal korzystają ze środków skierowanych bezpośrednio do regionu w postaci Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 lub do programów ogólnokrajowych, z których Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej mają kluczowe znaczenie.

Celem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 była i jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej, przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej⁶. W ramach tego programu jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego zakontraktowały 4 projekty o łącznej wartości 108 mln zł. Aby móc je zrealizować, w budżetach miast na prawach powiatu: Lublina i Zamościa konieczne było wygospodarowanie ponad 46 mln zł⁷.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej stanowi element wsparcia z funduszy strukturalnych najsłabiej rozwiniętych regionów kraju. Jego celem jest poprawa spójności społeczno-gospodarczej. Środki z tego programu zostały skierowane na obszar pięciu najsłabiej rozwiniętych województw⁸. Jednostki samorządu terytorialnego województwa lubelskiego zakontraktowały do chwili

⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 2 października 2007 r., s. 68–69.

⁶ *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, przewodnik po funduszach UE dla JST*, red. M. Szczepański, Twigger, Warszawa 2007, s. 167.

⁷ Dane na podstawie Mapy Dotacji UE, MRR, www.mapadotacji.gov.pl (9.11.2011).

⁸ E. Kronberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 133.

obecnej 10 projektów o łącznej wartości 1 268 mln zł, z których wkład własny samorządów stanowił wartość blisko 475 mln zł⁹.

Największy wpływ na samorzady województwa lubelskiego ma Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013, który jest formą bezpośredniego wsparcia Lubelszczyzny. Celem głównym programu jest podniesienie konkurencyjności regionu, prowadzącej do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia, z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych województwa. Podstawowym założeniem realizacji RPO WL jest rozwijanie konkurencyjności obszarów o największym potencjale społeczno-gospodarczym, dlatego przedsięwzięcia realizowane z jego środków mają za zadanie stworzyć obszarom, cechującym się największymi możliwościami rozwojowymi, warunki do konkurowania w układzie krajowym i europejskim, a także stymulować wzrost gospodarczy, również na obszarach słabiej się rozwijających¹⁰. W tym aspekcie kluczowym punktem realizacji programu jest szybki rozwój infrastruktury, pozwalający z jednej strony aktywizować gospodarczo społeczność lokalną, a z drugiej – pozyskiwać inwestorów zewnętrznych. W konsekwencji znaczna część środków z tego programu została skierowana do jednostek samorządu terytorialnego. Na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 przeznaczono ok. 5,44 mld zł, z czego na priorytety, w których bezpośrednio mogą partycypować samorzady, przekazano ponad 2,5 mld zł. W ramach tego programu samorzady zakontraktowały ponad 400 projektów o łącznej wartości prawie 3 mld zł. Aby móc zrealizować te projekty, w budżetach gmin, powiatów i samorządu województwa konieczne było wygospodarowanie ponad 1 mld zł¹¹.

Podsumowując, można zauważyć, że w latach 2000–2010 jednostki samorządowe województwa lubelskiego potrafiły efektywnie wykorzystać wsparcie w postaci programów pomocowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Świadczy o tym łączna wartość zrealizowanych projektów na poziomie ok. 4,4 mld zł. Należy jednak zauważyć, że działania te nie pozostały bez wpływu na budżety tych gmin, powiatów czy też samorządu województwa. Wymienione jednostki musiały wygospodarować łącznie około 1,7 mld zł na współfinansowanie wyżej wymienionych projektów, co mogło mieć silne przełożenie na wzrost zadłużenia.

⁹ Dane na podstawie Mapy Dotacji UE...

¹⁰ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 2 października 2007 r., s. 89–90.

¹¹ Sprawozdanie z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 za rok 2010, załącznik 2.

4. Oddziaływanie aktywności w zakresie pozyskiwania środków Unii Europejskiej na wielkość zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

Omówione w poprzednim rozdziale programy pomocowe Unii Europejskiej skierowane do jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego z jednej strony stworzyły olbrzymią szansę rozwoju poszczególnych gmin i powiatów, a z drugiej – przyczyniły się do wzrostu wydatków budżetowych, które w wielu przypadkach musiały być finansowane przychodami zwrotnymi. Należy więc przeanalizować, czy jednostki, które aktywniej pozyskiwały środki pomocowe UE mają obecnie znacznie trudniejszą sytuację budżetową, mierzoną wielkością zadłużenia, czy też efekty realizowanych projektów inwestycyjnych przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarczej na terenach poszczególnych samorządów i tym samym, w perspektywie długoterminowej, inwestycje te nie wpłynęły na wzrost wartości zobowiązań.

Badaniami zostały objęte wszystkie miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie i miejsko wiejskie województwa lubelskiego, łącznie 40 samorządów. Są to bowiem jednostki dysponujące względnie dużymi budżetami, w porównaniu z gminami wiejskimi i powiatami ziemskimi, dla których pojedynczy projekt inwestycyjny nie miał znacznego wpływu na pogorszenie się sytuacji finansowej.

Pierwszym etapem badania było porównanie średniej wartości dotacji ze środków Unii Europejskiej, jaką otrzymały miasta o różnym poziomie zadłużenia. Okazało się, że wśród podmiotów, które w 2010 r. charakteryzowały się zadłużeniem mniejszym niż średnia dla miast województwa lubelskiego, wartość otrzymanej dotacji z Unii Europejskiej na mieszkańca w latach 2000–2010 wyniosła 554 zł. Wartość ta była wyższa aż o 22% (czyli dokładnie o 100 zł), niż w przypadku samorządów o zadłużeniu wyższym od średniej. Tym samym można stwierdzić, że aktywność w pozyskiwaniu środków pomocowych nie ma bezpośredniego wpływu na wielkość zadłużenia.

Potwierdzają to dane szczegółowe, na podstawie których nie można jednoznacznie potwierdzić, że im większe środki pomocowe udało się pozyskać w latach 2000–2010, tym wskaźnik zobowiązań do dochodów na koniec badanego okresu plasował się na wyższej pozycji (zob. tab. 2). Co prawda, w grupie 3 podmiotów najbardziej zadłużonych (pow. 50% dochodów) średnia wielkość dotacji na mieszkańca była największa i sięgała poziomu ponad 900 zł. Jednak znaczną wartość środków pomocowych, na poziomie ponad 680 zł, pozyskały także podmioty o najniższej relacji zobowiązań do wielkości dochodów (poniżej 10%). Bardzo wysoką aktywnością w realizowaniu projektów współfinansowanych z bezzwrotnych środków pomocowych Unii Europejskiej, mierzoną dotacją na

poziomie ponad 700 zł na mieszkańca, charakteryzowały się miasta województwa lubelskiego o niskim poziomie zadłużenia, sięgającym zaledwie 10–20% dochodów. Najmniej aktywne w realizowaniu projektów współfinansowanych ze środków UE okazały się jednostki, które miały przeciętne zadłużenia na poziomie 30–40% dochodów. W tej grupie wielkość dotacji na jednego mieszkańca wyniosła zaledwie 292,06 zł, czyli ponad dwukrotnie mniej niż w przypadku jednostek o najniższym wskaźniku zadłużenia lub zadłużeniu mniejszym niż 20% dochodów.

Tabela 2. Średnia wartość dotacji ze środków Unii Europejskiej uzyskana w latach 2000–2010 przez miasta województwa lubelskiego o różnym poziomie zadłużenia

Wskaźnik zadłużenia w 2010 r.	Średnia wartość dotacji ze środków Unii Europejskiej uzyskana w latach 2000–2010 (w zł)	Liczba miast w danej kategorii
Powyżej 50%	907,45	3
Od 40 do 50%	402,76	7
Od 30 do 40%	292,06	9
Od 20 do 30%	464,50	17
Od 10 do 20%	731,02	4
Poniżej 10%	682,19	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Podsumowując, można zauważyć, że powyższe badanie nie potwierdziło tezy, że realizacja projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej przyczyniła się do wzrostu zadłużenia samorządów. Należy raczej stwierdzić, że wpływ tych działań był neutralny dla wielkości zobowiązań.

Drugim etapem badania była analiza tempa wzrostu wskaźnika zadłużenia dla samorządów o różnym poziomie absorpcji środków z Unii Europejskiej. Okazało się, że w przypadku podmiotów, które uzyskały większą dotację niż średnia w województwie, wartość zobowiązań względem dochodów pogorszyła się o 14,31 pkt proc. Było to nieznacznie więcej niż wśród samorządów mniej aktywnych w zakresie pozyskiwania bezzwrotnej pomocy publicznej, gdzie badany wskaźnik wzrósł o 13,36 pkt proc. W tym przypadku można zauważyć nieznaczny wpływ realizacji projektów z poszczególnych programów UE na wzrost zadłużenia miast województwa lubelskiego. Wydaje się jednak, że różnica pomiędzy obiema grupami jest zbyt mała, aby potwierdzić badaną w publikacji tezę.

Analiza danych szczegółowych (zob. tab. 3) również nie potwierdziła jednoznacznie tezy o wpływie absorpcji środków z Unii Europejskiej na wielkość zadłużenia. Co prawda, największe pogorszenie relacji zobowiązań do dochodów nastąpiło w grupie miast, które pozyskały najwięcej środków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jednak w grupie, któ-

Tabela 3. Średni wzrost wskaźnika zadłużenia w latach 2000–2010 odnotowany przez miasta województwa lubelskiego o różnym stopniu absorpcji dotacji ze środków Unii Europejskiej

Wartość dotacji na mieszkańca pozyskana przez samorządy w latach 2000–2010	Średni wzrost wskaźnika zadłużenia (w punktach procentowych)	Liczba miast w danej kategorii
Poniżej 100 zł	14,24	8
Od 100 do 300 zł	15,78	11
Od 300 do 500 zł	12,92	8
Od 500 do 1000 zł	6,75	7
Powyżej 1000 zł	18,31	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

ra miała wysoką absorpcję w latach 2000–2010 – na poziomie od 500 do 1000 zł – wskaźnik zadłużenia wzrósł zaledwie o 6,75 pkt proc. Jest to ponad dwukrotnie mniej niż w przypadku jednostek o niskim poziomie absorpcji, czyli zarówno tych, które średnio na mieszkańca pozyskały poniżej 100 zł, jak i tych, które pozyskały na mieszkańca od 100 do 300 zł. Dla obu grup badany wskaźnik zadłużenia wzrastał na poziomie około 15 pkt proc. Nie można więc jednoznacznie stwierdzić, że wysoki poziom absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej miał bezpośrednie przełożenie na obecnie wysokie zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego.

5. Podsumowanie

Przedstawione w artykule badania wskazały, że do jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego były skierowane różne programy pomocowe Unii Europejskiej o łącznej wartości ok. 4,4 mld zł. Zmusiło to jednostki samorządowe, które chciały skorzystać z tej pomocy, do wygospodarowania we własnych budżetach ok. 1,7 mld zł na sfinansowanie kosztów niekwalifikowanych projektów oraz odpowiedniego wkładu własnego. Niewielka zdolność gmin i powiatów do wygospodarowania odpowiednich środków własnych, skłaniała je, w większości przypadków, do pozyskiwania tych funduszy z kredytów lub emisji obligacji komunalnych, co miało bezpośrednie przełożenie na wzrost zadłużenia.

Przeprowadzone analizy pokazały jednak, że wysoka aktywność poszczególnych miast województwa lubelskiego w pozyskiwaniu środków pomocowych nie miała przełożenia na wysoki wskaźnik zobowiązań do dochodów w 2010 r. Tym samym nie potwierdziła się teza o wpływie tej aktywności na wzrost zadłużenia

samorządowego. Zrealizowane z pomocy publicznej projekty w wielu przypadkach przyczyniały się do rozwoju infrastruktury, która miała silny wpływ na wzrost aktywności gospodarczej lokalnych przedsiębiorców oraz pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych. Tym samym działania te nie tylko spowodowały wzrost wydatków w perspektywie krótko- i średnioterminowej, ale też przyczyniły się do wzrostu wpływów budżetowych w perspektywie długoterminowej, głównie z samorządowej części podatków PIT i CIT oraz podatków i opłat lokalnych. Należy zaznaczyć, że wiele projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i tak byłoby realizowanych bez tego wsparcia, co w znacznie większym stopniu obciążałoby budżety poszczególnych samorządów. Tym samym środki te przyczyniły się do realizacji znacznie większej liczby projektów infrastrukturalnych, co miało silne przełożenie na rozwój poszczególnych regionów.

Podsumowując, można stwierdzić, że przedstawione w artykule badania potwierdziły tezę nr 2 – o neutralnym wpływie absorpcji środków – Unii Europejskiej na obecny, wysoki poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Literatura

- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Kronberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską 2 października 2007 r.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010.
- Sprawozdanie z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 za rok 2010, załącznik 2.
- Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, przewodnik po funduszach UE dla JST*, red. M. Szczepański, Twigger, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

**Justyna Siekanko
Magdalena Torz**

Politechnika Poznańska

Fundusze Unii Europejskiej jako narzędzie w efektywnym zarządzaniu finansami samorządów terytorialnych

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono możliwości pozyskiwania środków unijnych, przez samorzady lokalne w ramach poszczególnych programów operacyjnych, jako narzędzia efektywnego zarządzania finansami i szansy na zwiększenie konkurencyjności. Dokonano analizy struktury podziałów środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego oraz przedstawiono rezultaty składania wniosków o dofinansowanie. Omówiono też opinie samorządów terytorialnych uczestniczących w badaniach ankietowych dotyczących aplikowania o dotacje unijne.*

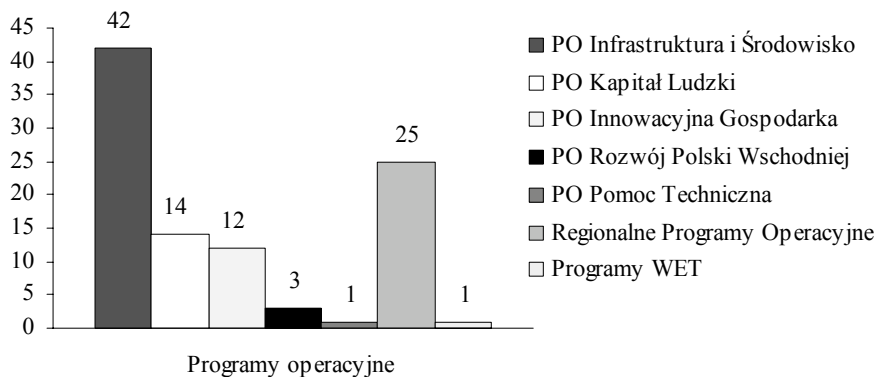
***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, środki UE, efektywność*

1. Wprowadzenie

W początkowych latach członkostwa w Unii Europejskiej (UE) Polska pozyskała około 13 mln euro finansowych środków wspólnotowych. Zostały one przeznaczone w głównej mierze na rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich oraz eliminowanie bezrobocia. Dotacja ta była przyznawana w ramach siedmiu programów operacyjnych, w skład których wchodził Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego, jako najbardziej zróżnicowany pod względem możliwości¹.

¹ ZPORRe zmiany w regionie, MRR, Warszawa 2008, s. 3.

W obecnym programowaniu Polska może skorzystać z siedmiu programów operacyjnych w ramach *Narodowej strategii spójności*, której głównym celem jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarczej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej². Podział środków finansowych na poszczególne programy w ramach *Narodowej strategii spójności* – zob. rys. 1.



Rysunek 1. Podział środków finansowych w ramach NSS (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”*, MRR, Warszawa 2009, s. 6.

Wielkopolska, podobnie jak piętnaście innych województw, może skorzystać z dofinansowania Unii Europejskiej w ramach programów krajowych oraz przeznaczonego dla regionu, Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Beneficjentami, zaprezentowanych programów operacyjnych, są między innymi jednostki samorządu terytorialnego (JST), jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, przedsiębiorcy i instytucje otoczenia biznesu oraz administracja rządowa i organizacje pozarządowe.

Środki finansowe przekazywane beneficjentom w ramach poszczególnych programów operacyjnych mogą stanowić efektywne narzędzie zarządzania finansami oraz przyczynić się do zwiększania konkurencyjności organizacji działających zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie funduszy UE oraz możliwości ich efektywnego wykorzystania przez zarządzających finansami JST.

² *Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”*, MRR, Warszawa 2009, s. 5.

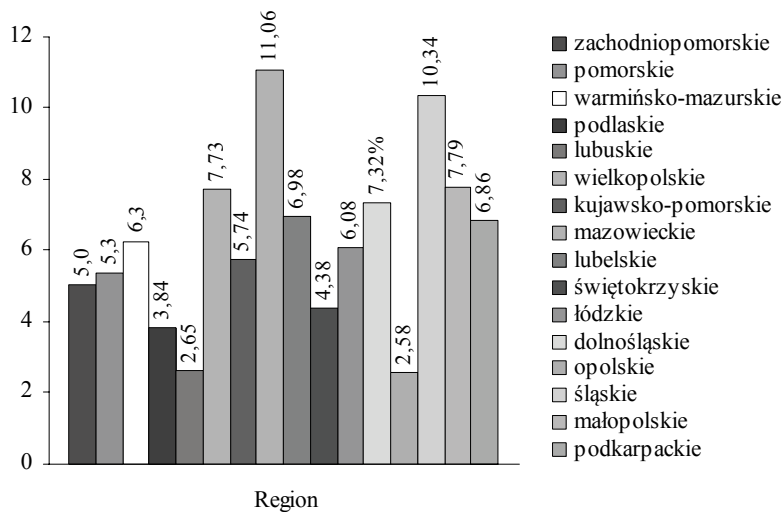
2. Fundusze unijne szansą dla samorządu terytorialnego

2.1. Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny

Od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przed samorządami terytorialnymi, jak i innymi beneficjentami programów operacyjnych, pojawiły się nowe perspektywy finansowania inwestycji.

Dla wielkopolskich samorządów terytorialnych jednym z istotnych źródeł pozyskiwania środków finansowych na realizację zaplanowanych zadań jest Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny. Głównym celem programu, wynikającym ze *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, jest wzmocnienie potencjału rozwoju Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia.

Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wynika, że region Wielkopolski jest trzecim w kolejności pod względem ilości przyznanych środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Stwarza to dla samorządów terytorialnych możliwość realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, przy oszczędności własnych środków budżetowych. Dostępność środków dla poszczególnych regionów Polski – zob. rys. 2.

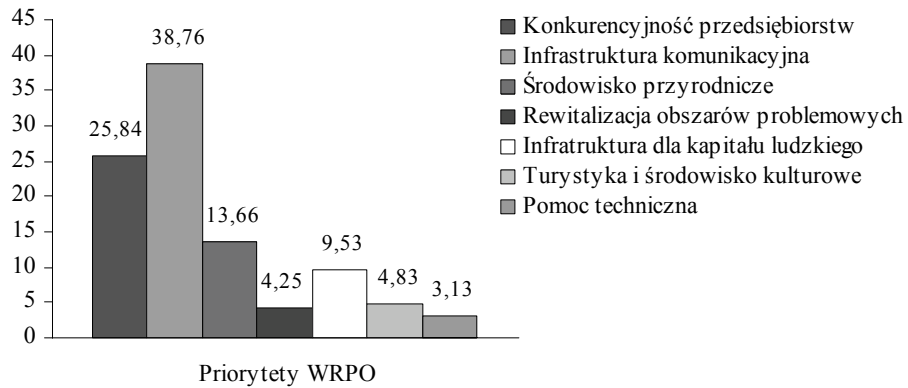


Rysunek 2. Podział środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Polska i jej fundusze*, MRR, Warszawa 2009.

W programie przeznaczonym dla Wielkopolski samorzady terytorialne mogą aplikować w ramach siedmiu priorytetów, takich jak konkurencyjność przedsiębiorstw, infrastruktura komunikacyjna, środowisko przyrodnicze, rewitalizacja obszarów problemowych, infrastruktura dla kapitału ludzkiego, turystyka i środowisko kulturowe, pomoc techniczna.

Procentowy podział środków unijnych przypadających na poszczególne priorytety w ramach WRPO³ – zob. rys. 3.



Rysunek 3. Podział środków UE w ramach priorytetów WRPO (udział %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

Dla każdego z wymienionych priorytetów określono działania, w ramach których potencjalni beneficjenci aplikują o przyznanie im środków finansowych.

Z kolei działania szczegółowo określają m.in. cele, poziom dofinansowania, rodzaje projektów, uzasadnienie działań, tematykę projektów, formę finansowania, typ obszaru interwencji, typ beneficjenta, listę wydatków kwalifikowanych, zakres stosowania cross-financingu, grupy docelowe, alokację finansową, wkład ze środków unijnych i krajowych w ramach działania, maksymalny udział środków UE w wydatkach kwalifikowanych, minimalny wkład własny beneficjenta⁴.

³ www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

⁴ *Szczegółowy opis priorytetów Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego*, UMWW, Poznań 2008.

2.2 Wybrane programy krajowe w ramach *Narodowej strategii spójności*

Oprócz programu regionalnego, wielkopolskie samorządy mogą korzystać również z pięciu programów krajowych. Podobnie jak w WRPO, programy na poziomie krajowym składają się z priorytetów, które dzielą się na działania i poddziałania. Wszystkie zostały opracowane w taki sposób, aby wzajemnie się uzupełniać. Tym samym dostępne fundusze trafią do wszystkich obszarów wymagających wsparcia⁵.

Najwięcej, bo ponad 40% środków finansowych przekazano na PO Infrastruktura i Środowisko. Wdrażane projekty w ramach tego programu mają się przyczynić do podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej Polski, a tym samym jej regionów, poprzez rozwój infrastruktury technicznej, ochronę i poprawę stanu środowiska. Potencjalni beneficjenci w ramach tego programu mogą aplikować o środki finansowe na zadania związane m.in. z gospodarką wodno-ściekową, gospodarką odpadami i ochroną ziemi, zarządzaniem zasobami i przeciwdziałaniem zagrożeniom środowiska, ochroną, kształtowaniem postaw ekologicznych, drogownictwem i lotnictwem sieci TEN-T, bezpieczeństwem transportu i sieci transportowych, infrastrukturą energetyczną, bezpieczeństwem energetycznym, bezpieczeństwem zdrowia, infrastrukturą szkolnictwa wyższego⁶.

Kolejnym programem krajowym, dla którego samorządy terytorialne mogą stanowić grupę beneficjentów, jest PO Kapitał Ludzki. Celem programu jest wzrost poziomu zatrudnienia w spójności społecznej. Działania wspomagające realizację ustalonego celu są nastawione głównie na aktywizację zawodową, rozwijanie potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji państwowej. PO KL obejmuje dziesięć priorytetów i jest wdrażany na poziomie centralnym oraz regionalnym. Komponent regionalny stanowią cztery priorytety, natomiast komponent centralny to pięć priorytetów.

W ramach PO KL samorządy terytorialne mogą realizować m.in. zadania dotyczące zatrudnienia i integracji społeczeństwa, rozwoju zasobów ludzkich, wysokiej jakości systemu oświaty, dobrego rządzenia, rynku pracy, promocji integracji społeczeństwa, rozwoju wykształcenia i kompetencji w swoich regionach.

Jednostki samorządu terytorialnego aplikują również o środki unijne w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Na ten program przeznaczono 12% środków

⁵ *Polska i jej fundusze*, MRR, Warszawa 2009, s. 7.

⁶ *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013*, MRR, Warszawa 2008, s. 108.

wspólnotowych. W ramach PO IG realizowane są projekty, których celem jest zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw i konkurencyjności polskiej nauki, podniesienie roli nauki w rozwoju gospodarczym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy, wzrost wykorzystania technologii informacyjnej i komunikacyjnej w gospodarce.

PO IG stanowi idealne narzędzie finansowania zadań samorządów terytorialnych chcących realizować projekty z zakresu wsparcia rozwoju powiązań kooperacyjnych, innowacji produktów turystycznych, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion⁷.

Jednostki samorządów terytorialnych powinny wykorzystywać instrumenty finansowania, jakim są programy operacyjne. Fundusze europejskie to możliwość bezzwrotnego pozyskiwania pozabudżetowych form finansowania zadań realizowanych przez instytucje sektora publicznego.

3. Jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie pozyskiwania funduszy unijnych

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią największą i najefektywniejszą grupę beneficjentów aplikujących i realizujących inwestycje z funduszy unijnych.

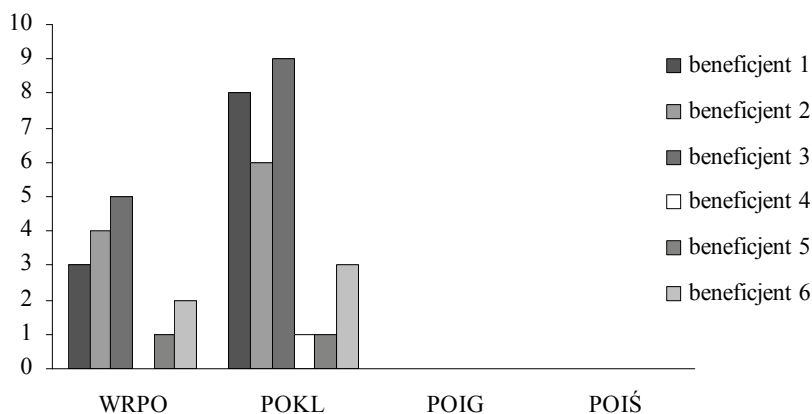
Autorki pracy przeprowadziły badania ankietowe, których celem było przedstawienie efektów pozyskiwania i wdrażania funduszy unijnych stanowiących narzędzie inwestycyjne dla samorządów terytorialnych.

Badania przeprowadzono na terenie trzech powiatów Wielkopolski. Swoim zakresem objęły sześć jednostek samorządu terytorialnego, były nimi urzędy gmin, urzędy miast i starostwa powiatowe.

Badania pozwoliły ustalić liczbę składanych wniosków aplikacyjnych dla poszczególnych programów operacyjnych, z podziałem na wnioski, które zostały zatwierdzone do dofinansowania oraz wnioski, które nie otrzymały pozytywnej oceny formalnej bądź merytorycznej (zob. rys. 4 i 5).

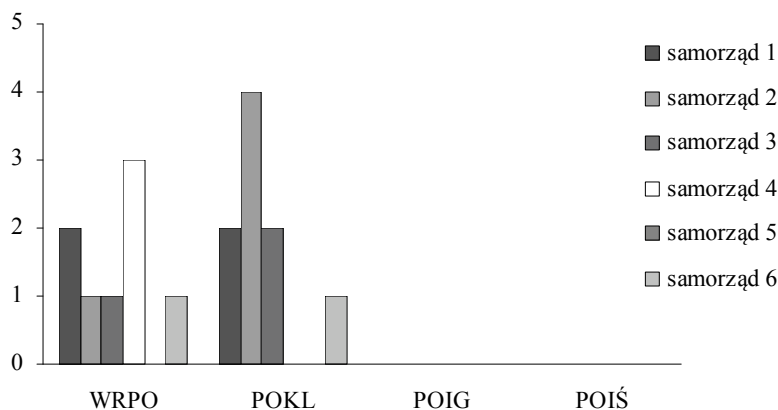
Najczęściej wskazywanymi przez beneficjentów programami, z których pozyskiwali fundusze unijne na realizację swoich zadań, były WRPO oraz POKL. Liczba wniosków w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego to 23 aplikacje, stanowiące 38% wszystkich złożonych wniosków. W ramach POKL złożono 37 wniosków, co stanowiło 62% w ogólnej liczbie aplikacji. Żaden z badanych respondentów nie wskazał programów krajowych POiŚ oraz POIG,

⁷ *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, MRR, Warszawa 2009, s. 6.



Rysunek 4. Wnioski zatwierdzone do dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.



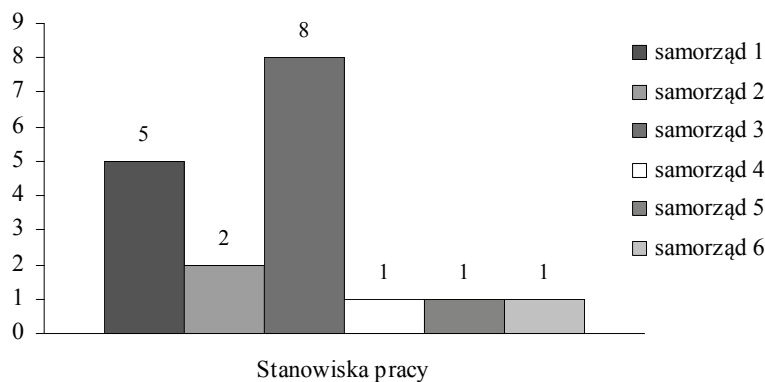
Rysunek 5. Wnioski, dla których nie przyznano dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.

jako źródła pozyskiwania funduszy unijnych dla realizowanych przez siebie inwestycji. Wynikiem tak niskiego zainteresowania POIŚ i POIG jest konieczność spełnienia wymagań określonych w wytycznych dla beneficjentów programów dotyczących wysokości finansowanego wkładu własnego. Wsparcie z tych programów mogą uzyskać projekty, których wartość całkowita i wkład własny niejednokrotnie przewyższają możliwości budżetowe badanych samorządów.

Analizując przedstawiony wykres, można stwierdzić, że na 60 składanych przez respondentów wniosków w ramach WRPO i POKL, 43 otrzymały dofinansowanie, co stanowi 71% wszystkich składanych aplikacji.

Aby pozyskiwanie funduszy unijnych i w dalszej perspektywie realizacja zaplanowanych inwestycji przebiegały sprawnie, wszystkie jednostki samorządów terytorialnych, objęte badaniem, utworzyły w tym celu stanowiska pracy bądź wydziały, w których pracownicy w ramach swoich obowiązków realizują zadania związane z pozyskiwaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych. Liczba pracowników zajmujących się tego typu zadaniami w poszczególnych urzędach administracji publicznej wynika z możliwości pozyskiwania funduszy UE (zob. rys. 6).



Rysunek 6. Stanowiska pracy związane z pozyskiwaniem i wdrażaniem funduszy UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych podczas badania ankietowego.

Jak wynika z badań, jednostki samorządu terytorialnego w pełni wykorzystują możliwości dofinansowania realizowanych przez siebie zadań ze środków unijnych. W celu sprostania wymaganiom formalnym i merytorycznym, jakie stawiają przed potencjalnymi beneficjentami wytyczne instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym oraz kryteria wyboru wniosku do dofinansowania, samorządy aplikując o dotacje, mają na uwadze możliwości oraz zasoby, jakie posiadają.

Wszyscy respondenci uważają, że fundusze unijne stanowią istotne narzędzie wspomagające zarządzanie finansami publicznymi oraz ułatwiają realizację inwestycji istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej.

4. Podsumowanie

Fundusze unijne wpływają pozytywnie na podstawowe kategorie makroekonomiczne, takie jak wzrost gospodarczy czy zmiana sytuacji na rynku pracy. Dzięki inwestycjom realizowanym przez samorządy terytorialne znacznie poprawiły się warunki życia lokalnych społeczności oraz sytuacja podmiotów gospodarczych. Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich umożliwił ich mieszkańcom podejmowanie pracy innej niż rolnictwo, co wpływa na zmniejszenie poziomu bezrobocia na terenach wiejskich⁸.

Realizowane przez samorządy terytorialne projekty dotyczące inwestycji w kapitał ludzki, przyczyniły się do zwiększenia spójności lokalnego społeczeństwa oraz zmniejszenia liczby osób pozostających bez zatrudnienia.

Dla samorządów terytorialnych realizacja zadań dofinansowanych z funduszy unijnych powoduje poprawę kondycji finansowej ich budżetów, zmniejszenie poziomu zadłużenia zaciąganego na konieczne do zrealizowania zadania oraz ułatwia realizację inwestycji na poziomie zakładającym wysoką innowacyjność.

Członkostwo w Unii Europejskiej stwarza dla Polski szanse na wyrównanie dystansu, jaki istnieje między krajami Unii Europejskiej. Samorządy terytorialne powinny korzystać z tych możliwości, przyczyniając się tym samym do rozwoju wielu gałęzi życia gospodarczego i społecznego.

Literatura

Narodowa strategia spójności, MRR, Warszawa 2007.

Polska i jej fundusze, MRR, Warszawa 2009.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, MRR, Warszawa 2008.

Przewodnik po „Narodowej strategii spójności”, MRR, Warszawa 2009.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, MRR, Warszawa 2009.

Szczegółowy opis priorytetów Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, UMWW, Poznań 2008.

www.wrpo.wielkopolskie.pl (30.11.2011).

ZPORRe zmiany w regionie, MRR, Warszawa 2008.

⁸ *Narodowa strategia spójności*, MRR, Warszawa 2007, s. 26.



Aneta Tylman
Tomasz Uryszek
Magdalena Ślebocka

Uniwersytet Łódzki

Subwencje jako dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego – zbieżność dylematów ekonomicznych i prawnych*

***Streszczenie.** Subwencje odgrywają istotną rolę w finansowaniu działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Mogą wspierać podejmowanie działań prorozwojowych. Są też ważnym elementem realizacji polityki rozwoju regionalnego (w tym – niwelowania różnic pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi). System ich przyznawania oraz efektywność wykorzystania budzą jednak wiele kontrowersji. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i usystematyzowanie najistotniejszych finansowych oraz prawnych dylematów dotyczących subwencji jako dochodów transferowych JST w Polsce. Artykuł oparto na polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu. Wykorzystano także analizę aktów prawnych różnej rangi oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego. Wyniki badań wskazują, że ekonomiczne i prawne kontrowersje wokół wykorzystania subwencji dotyczą przede wszystkim nie dość przejrzystego i konsekwentnego sposobu ich regulacji, obliczania i podziału. Problem stanowi też bardzo znaczące uzależnienie JST od przyznawanych kwot. W artykule zawarto sugestie dotyczące ewentualnych zmian w tym zakresie.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, dochody publiczne, subwencje*

1. Wprowadzenie

Subwencje odgrywają podstawową rolę w rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) poprzez aktywizację tych jednostek w podejmowaniu działań

* Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy „System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych”.

prorozwojowych¹ czy poprzez realizację szerszej polityki równoważenia rozwoju (niwelowania różnic) pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi.

Polityka równoważenia rozwoju jest ponadto integralną częścią polityki spójności (polityki strukturalnej, regionalnej) Unii Europejskiej (UE), której celem jest wyrównywanie różnic w rozwoju społecznym i gospodarczym regionów (NUTS) poprzez strumienie finansowania pochodzące głównie z funduszy strukturalnych. Polityka równoważenia rozwoju jest także integralną częścią światowej polityki zrównoważonego rozwoju prowadzonej pod auspicjami ONZ. Subwencje są zatem tym rodzajem transferu pochodzącego z budżetu krajowego, którego znaczenie jest nie do przecenienia, nie tylko w związku z przekazywanymi wielkościami kwotowymi (a te są znaczne), ale także w związku z wpisywaniem się tego transferu w realizację unijnej i światowej polityki niwelowania różnic rozwojowych².

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i usystematyzowanie najważniejszych finansowych oraz prawnych dylematów dotyczących subwencji jako dochodów transferowych JST w Polsce. Problematyka subwencjonowania jest złożona i wieloaspektowa. Narosło wokół niej wiele kontrowersji tak ze strony przedstawicieli ekonomicznej nauki finansów, jak i ze strony przedstawicieli nauki prawa finansowego. Usystematyzowanie istniejących dylematów, zarówno z punktu widzenia finansowego, jak i prawnego, może się zatem przyczynić do bardziej skutecznej realizacji dążeń podejmowanych w obu naukach, do wyeliminowania wszystkich tych rozbieżności i wątpliwości, które zakłócają poprawne funkcjonowanie transferu subwencji w Polsce.

2. Ekonomiczne dylematy dotyczące przyznawania (podziału) subwencji ogólnej

System subwencjonowania JST jest bardzo istotnym elementem struktury finansowej sektora finansów publicznych. Związana z nim problematyka jest dobrze rozpoznana w literaturze dotyczącej finansów publicznych³. Jak wskazano

¹ J. Marczak, A. Tylman, T. Uryszek, M. Ślebocka, *Aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego a ich dochody transferowe*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica”, 2011, nr 247.

² A. Tylman, *Imbalance In Financing Sustainable Development In Poland*, „Evropské finanční systémy” 2011, Masarykova univerzita, Brno 2011.

³ Zob. np. E. Slack, *Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers*, Review of Economics & Statistics, August 1980, s. 364–370; E. Gramlich, *Alternative Federal Policies for Stimulating State And Local Expenditures: a Comparison of their Effects*, „National Tax Journal”, June 1968, s. 119–129.

we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, budzi ona jednak wśród przedstawicieli ekonomicznej nauki finansów wiele kontrowersji. System subwencjonowania JST w Polsce jest ponadto różnorodnie oceniany w literaturze przedmiotu⁴.

Z jednej strony system subwencjonowania stanowi obciążenie dla budżetu państwa, z drugiej – jest źródłem dochodów budżetów JST. Subwencje ogólne dla JST są jedną z najważniejszych pozycji w wydatkach budżetu państwa. Szczegóły – zob. tab. 1.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa na subwencje dla JST w latach 2004–2009

Rok	Wydatki (w mln PLN)	Udział w wykonanych wydatkach ogółem (%)
2004	31 386,9	15,88
2005	32 486,6	15,61
2006	34 540,4	15,51
2007	36 759,2	14,57
2008	40 667,4	14,63
2009	45 303,6	15,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2010, MF, tablice 16 i 17.

Kwoty subwencji pochłaniają także znaczną część dochodów budżetowych: przeciętnie jest to kilkanaście (nawet do dwudziestu) procent ogólnej sumy dochodów budżetu państwa. Według danych Ministerstwa Finansów⁵, w 2009 r. było to 18,7%.

Subwencje, obok dotacji oraz dochodów własnych, są jednym z najważniejszych źródeł dochodów JST. Stanowiły one w 2009 r. niemal 30% łącznej kwoty dochodów budżetów jednostek samorządowych wszystkich szczebli. Udział ten był oczywiście różny dla poszczególnych szczebli JST, co wynika z zakresu ich samodzielności dochodowej, specyfiki funkcjonowania oraz zakresu realizowanych zadań. Struktura dochodów poszczególnych szczebli JST w 2009 r. – zob. tab. 2.

Duży udział subwencji w strukturze źródeł dochodów JST świadczy o znaczącym uzależnieniu JST wszystkich szczebli od budżetu państwa. Jest to wynikiem centralizacji polskiego systemu finansów publicznych. Taka sytuacja jest

⁴ Por. np. *Poland on its Way to a Federal State?*, ed. A. Bohnet, Peter Lang, Frankfurt am Main 2008, s. 145–164, 311–312; *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009, s. 237–250.

⁵ Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2009 i 2010, MF (odpowiednio: tablica 16 i tablica 17).

niekorzystna dla jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ ich kondycja ekonomiczno-finansowa jest ściśle związana z sytuacją budżetu centralnego. Z jednej strony uzależnienie takie sprawia, że gorsza sytuacja finansowa na szczeblu centralnym może ograniczyć realizację wydatków budżetowych na subwencje w stosunku do wcześniejszego planu, co spowoduje, że jednostki samorządowe zostaną zasilone niższymi kwotami dochodów. Jednak przekazywanie subwencji do budżetów JST oznacza zwiększanie ich samodzielności wydatkowej, ponieważ ta forma transferu ma charakter „nieprzypisany”, a o jej wydatkowaniu decydują organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego⁶. Zwiększa to samodzielność wydatkową JST.

Tabela 2. Struktura dochodów poszczególnych szczebli JST w 2009 roku

Wyszczególnienie		Subwencje	Dotacje	Pozostałe dochody
JST łącznie	PLN	45 295 386 768,00	34 249 722 728,64	75 297 351 734,62
	udział %*	29,25	22,12	48,63
Gminy	PLN	21 989 242 322,00	12 871 052 258,22	30 021 854 402,62
	udział %	33,89	19,84	46,27
Powiaty	PLN	9 211 823 006,00	5 174 023 705,53	5 698 647 837,97
	udział %	45,87	25,76	28,37
Miasta na prawach powiatu	PLN	11 302 386 229,00	5 762 970 147,87	33 262 151 091,99
	udział %	22,46	11,45	66,09
Województwa	PLN	2 791 935 211,00	10 441 676 617,02	6 314 698 402,04
	udział %	14,28	53,41	32,30

* udział % oznacza udział dochodów z poszczególnych źródeł w łącznej kwocie dochodów różnych szczebli JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych.

Należy się w tym miejscu zastanowić, czy nie powinno się zwiększyć stopnia samodzielności dochodowej JST. Można byłoby tego dokonać poprzez stopniowe zastępowanie transferów „nieprzypisanych” źródłami dochodów własnych. Proces ten wymagałby jednak zmian w ustawie o finansach publicznych, ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz szeregu innych aktach prawnych różnej rangi.

Ogólna kwota subwencji jest ustalana w budżecie państwa, a następnie zostaje podzielona (według określonych algorytmów) między poszczególne JST. Kwoty otrzymywanych subwencji zależą ściśle od konstrukcji tych algorytmów⁷. Pod-

⁶ Szerzej *Federalizm fiskalny...*, s. 54–66.

⁷ B.F. Davie, J.T. White, *Equalization Alternatives in Grant-in Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity*, „National Tax Journal”, June 1967, s. 193–203.

noszonym tu najczęściej problemem jest ocena sposobów obliczania wysokości subwencji, należnej konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Ze względu na znaczącą liczbę zmiennych, stosowanie „liczb przeliczeniowych” możliwe są różne interpretacje sposobu wyliczania subwencji. W literaturze⁸ można spotkać analizy tego problemu, wskazujące szczegółowo podstawowe wady metodyki obliczania wysokości poszczególnych części subwencji.

Jedną z najważniejszych funkcji subwencji jest funkcja wyrównawcza. Podstawowym celem wyrównywania dochodów JST jest niwelowanie nierównowagi w potencjale ekonomicznym (lub potencjale dochodowym) pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla. W najprostszym ujęciu jest to sposób na wyrównanie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez transfery środków pieniężnych z budżetu centralnego (budżetu państwa) do jednostek najsłabszych ekonomicznie lub transfery bezpośrednio z jednostek „bogatszych” do „biedniejszych”. Transfery o charakterze wyrównawczym⁹ bardzo często mają charakter subwencji ogólnej, której formuła wyliczania oparta jest na miarach charakteryzujących sytuację ekonomiczno-finansową lub społeczną danego regionu (obszaru).

W Polsce został wprowadzony system wyrównawczy, który „ma za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie”¹⁰. System ten oparto na bazie transferów: różnice w dochodach gmin i powiatów są wyrównywane za pomocą części wyrównawczej oraz części równoważącej subwencji ogólnej, natomiast dla województw przewidziano część wyrównawczą i regionalną tej subwencji. Łączna wartość transferów wyrównawczych przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w 2009 r. wyniosła ponad 11 mld zł. Stanowiło to ponad 7% łącznej kwoty dochodów wszystkich JST. System ten funkcjonuje sprawnie, ponieważ jest widoczna wyraźna korelacja między kwotami dochodów własnych oraz wartościami wskaźnika PKB per capita a sumami transferów wyrównawczych przekazywanych do poszczególnych JST. Współczynnik korelacji między wartościami PKB w poszczególnych regionach a kwotą przyznanych transferów wyrównawczych w latach 2007–2009 wyniósł około –70%. Oznacza to silny związek statystyczny między tymi zmiennymi. Ogólnie wzrost wartości PKB powodował zmniejszanie kwot przekazywanych transferów wyrównawczych. Podobna sytuacja występowała w przypadku porównania sum dochodów własnych z przyznawanymi transferami o charakterze wyrównawczym: tu współczynnik

⁸ Por. *Poland on its Way...*, s. 145–164, 311–312; B. Stępień, M. Makrenek, *Subwencja wyrównawcza dla gmin. Analiza szczegółowa*, IAR w Kielcach, Kielce 2008.

⁹ Tzw. equalisation grants, szerzej H. Blöchliger, C. Charbits, *Fiscal Equalisation*, OECD Journal: „Economic Studies” 2008, No. 44, s. 273.

¹⁰ Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 29 listopada 2003 r., znak: ST4-4820/667/2003 skierowane do Prezydentów Miast na Prawach Powiatu oraz do Zarządów Powiatów, s. 4.

korelacji wynosił około -72% . Najwyższe kwoty transferów otrzymywały dwa „najbiedsze” regiony: Lubelskie i Podkarpackie.

Należy jednak zauważyć, że w teorii finansów istnieje pogląd, że transfery wyrównawcze powinny być oparte w znacznej mierze na systemie tzw. *negative grants*. Oznacza to tworzenie (finansowanie) ich z wpłat „najbogatszych” jednostek samorządowych¹¹. „Bogate” JST, dla których odpowiednie wskaźniki ekonomiczne przekraczają średnią dla kraju o pewną, ustaloną wcześniej, wartość, wpłacają do budżetu państwa (lub na specjalny fundusz) kwoty obliczane według odpowiedniej formuły. Kwoty te są następnie dzielone i przeznaczane dla jednostek „biedniejszych”. Tymczasem w Polsce wpłaty jednostek „bogatej” (głównie z województwa mazowieckiego) pokrywały zaledwie niewielką część łącznej kwoty środków przekazywanych w formie transferów wyrównawczych do „biedniejszych” JST.

Tabela 3. Wydatki z budżetu państwa na transfery wyrównawcze dla JST w 2009 roku

Rodzaj transferu	Plan		Wykonanie	
	tys. zł	udział*	tys. zł	udział*
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	6 118 976	2,04	6 087 937	2,04
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów	1 575 141	0,52	1 575 140	0,53
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw	1 167 783	0,39	1 167 783	0,39
Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin	716 114	0,24	538 817	0,18
Część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów	1 095 042	0,36	1 095 042	0,37
Część regionalna subwencji ogólnej dla województw	890 881	0,30	890 881	0,30
Razem	11 563 937	3,85	11 355 600	3,81

* udział % w wydatkach budżetu państwa ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych.

Oceniając syntetycznie funkcjonowanie systemu wyrównywania dochodów JST, należy zaznaczyć, że w skali całego kraju, w 2009 r. średnia wartość otrzymywanych przez JST subwencji o charakterze wyrównawczym wynosiła 337,17 zł per capita. W tym samym okresie średnia wartość *negative grants* per capita wyniosła zaledwie 39,60 zł per capita¹². Pozostała część była „dotowana” z budżetu państwa (a więc powiększała ogólną kwotę wydatków budżetu państwa). Transfery wyrównawcze stanowiły więc obciążenie dla budżetu państwa. Szczegóły – zob. tab. 3.

¹¹ Szerzej *Federalizm fiskalny...*, s. 54–55.

¹² Źródło: obliczenia własne na podstawie GUS, Bank Danych Lokalnych.

Wydatki z budżetu państwa na transfery wyrównawcze dla JST w 2009 r. stanowiły ok. 3,81% ogółu wydatków budżetowych. Nie były to więc obciążenia bardzo duże, jednakże system wyrównawczy musiał być w znaczącej części finansowany z budżetu państwa. Jest to zatem kolejny przykład na uzależnienie budżetów JST od budżetu państwa.

Podsumowując, dylematy funkcjonowania transferu subwencji w Polsce z punktu widzenia ekonomicznej nauki finansów obejmują kwestie znacznego uzależnienia JST wszystkich szczebli od budżetu państwa, problematykę obliczania wysokości subwencji należnej konkretnej jednostce samorządu terytorialnego oraz oparcia transferów wyrównawczych na systemie tzw. *negative grants*.

3. Dylematy dotyczące terminologii oraz konstrukcji prawnej obliczania i podziału subwencji ogólnej

Subwencje, zgodnie z postanowieniami obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (UFP) stanowią, obok wydatków budżetu państwa na funkcjonowanie organów władzy publicznej, wydatków na zadania wykonywane przez administrację rządową, wydatków na dotacje dla JST, na wpłaty do budżetu Unii Europejskiej itd., wyszczególniony wprost rodzaj wydatków budżetu państwa (art. 112 ust. 1 UFP). W przywołanym wyżej przepisie art. 112 ust. 1, UFP wskazuje ponadto na dwa rodzaje subwencji: subwencje ogólne dla JST (pkt 3) oraz subwencje dla partii politycznych (pkt 6)¹³.

Redakcja językowa przepisów UFP w zakresie subwencji ogólnej, w tym powoływanego wyżej art. 112 ust. 1, pozostawia jednak wątpliwości, czy w istocie mamy do czynienia z jedną subwencją ogólną, w której partycypują poszczególne JST – jak w art. 104 ust. 3 pkt 5, art. 179 ust. 3, czy z wieloma subwencjami ogólnymi, jako wydatkami budżetu państwa na rzecz JST (jak w art. 112 ust. 1 pkt 3 jw., art. 114 ust. 2 pkt 1). W pierwszym przypadku bardziej wskazane byłoby zapewne posługiwanie się pojęciem: udziały JST w kwocie subwencji ogólnej. Okazać się może, że z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia rozróżnienie to nie ma większego znaczenia, jednakże powaga aktu prawnego wymaga jednoznacznego wskazania, czy posługujemy się na gruncie UFP pojęciem subwencji ogólnych – uzyskiwanych przez jednostki samorządu, czy też przyjmujemy istnienie określonego rodzaju wydatku zbiorczego budżetu państwa dla wszystkich jednostek samorządowych – subwencji ogólnej dla tych jednostek. Terminologia aktu prawnego, szczególnie aktu prawnego, jakim jest UFP – akt podstawowy dla organizacji i funkcjonowania finansów publicznych – ma bowiem podstawowe

¹³ Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

znaczenie dla konstruowania przepisów innych aktów prawnych tej gałęzi. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy¹⁴.

Dla porównania warto wskazać, że w UFP z 2005 r. mowa była o subwencjach dla JST (art. 32 ust 2)¹⁵. Ustawodawca posługiwał się tu jednak zamiennie pojęciami subwencje ogólne dla JST (art. 97 ust. 1 pkt 4) oraz subwencje dla JST (art. 32 ust. 2). Można było zatem zastanawiać się, czy obok subwencji ogólnych mogły istnieć także innego rodzaju subwencje przyznawane JST.

Prawo JST do subwencji ogólnych (liczba mnoga) ustanowione zostało Konstytucją RP w art. 167 ust. 2, który stanowi, że dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa¹⁶.

Zasady przyznawania subwencji ogólnych (wydatkowania ich z budżetu państwa na rzecz JST) to materia, która może być regulowana wyłącznie na poziomie ustawowym. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „podstawową zasadą wyrażoną w tym artykule jest to, iż w kwestii finansów publicznych, w zakresie ich gromadzenia, jak też wydatkowania, organy administracji nie mogą postępować w sposób arbitralny, że cała ta sfera życia podlega regulacjom ustawowym. Czyli w tej dziedzinie normy prawne mogą stanowić organy władzy ustawodawczej, co zapewnia działanie publiczne, jawne, podejmowane pod kontrolą społeczną [...]”. W treści tego artykułu wyrażona została troska o zdrową gospodarkę w państwie¹⁷. Do zasad wydatkowania subwencji ogólnych na rzecz JST w sposób niekwestionowany zaliczyć należy zasady ich obliczania, a także podziału. Zasady obliczania i podziału należeć powinny do materii podlegającej regulacji ustawy co najmniej w takim zakresie, w jakim decydują one o istocie tych obliczeń bądź podziałów.

Zasady przyznawania subwencji ogólnych (wydatkowania ich z budżetu państwa na rzecz JST) to materia regulowana na poziomie ustawowym, tj. obowiązującą UFP oraz ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r. (ustawa o dochodach JST). Obowiązująca UFP, pomimo bycia aktem zasadniczym dla organizacji i funkcjonowania finansów publicznych, kwestię zasad przyznawania subwencji ogólnych dla JST traktuje marginalnie (podobnie

¹⁴ Zasady techniki prawodawczej, par. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz. 908.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, t.j.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002.

UFP z 2005 r.). Zasady te w zasadniczym stopniu regulowane są ustawą o dochodach JST. Warto zauważyć, że działania w kierunku kodyfikacji prawa finansów publicznych, o jakich niejednokrotnie ostatnio wspomina się w doktrynie prawa finansowego¹⁸, zmierzać powinny raczej do objęcia zasad wydatkowania publicznych środków finansowych jednym aktem prawnym, tj. UFP. Ustawa, szczególnie będąca „kodeksem” bądź „prawem” dla danej gałęzi (dziedziny) prawa, powinna bowiem **wyczerpująco** regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny¹⁹ (a do takich zaliczyć należy zasady przyznawania subwencji ogólnych JST):

Ustawa o dochodach JST posługuje się w art. 3 pojęciem jednej subwencji ogólnej (liczba pojedyncza) należnej jednostkom samorządu (liczba mnoga)²⁰, wskazując w art. 7 na jej poszczególne części należne danemu rodzajowi JST (gminie, powiatowi, województwu)²¹.

W art. 3 bardziej poprawne byłoby sformułowanie „należnej jednostce samorządu – gminie, powiatowi, województwu”.

Aby z kolei art. 7 powołanej wyżej ustawy „odpowiadał terminologicznie” regulacjom Konstytucji RP oraz UFP, jak się wydaje, mógłby stanowić on:

- bądź o trzech subwencjach ogólnych – dla gmin, powiatów i województw – na które składałyby się wymienione w nim części,
- bądź też o rodzajach subwencji: oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej należnych poszczególnym rodzajom jednostek samorządu (gminom, powiatom, województwom).

Ustawodawca, w ustawie o dochodach JST, jak wynika z dalszych regulacji tamże zawartych (art. 19–32), przyjął drugą z przedstawionych powyżej możliwości. W ustawie mowa jest bowiem *de facto* o poszczególnych rodzajach subwencji należnych w pierwszej kolejności gminom, następnie powiatom i województwom.

W zależności od rodzaju subwencji (z wyjątkiem subwencji oświatowej), ustawodawca przyjmuje dwa rozwiązania, gdy chodzi o zasady przyznawania (wydatkowania z budżetu państwa):

- część wyrównawczą wylicza się i wypłaca dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na podstawie określonych wskaźników,

¹⁸ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3.

¹⁹ Zasady techniki prawodawczej, par. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz. 908.

²⁰ Ustawa o dochodach JST w art. 3 ust. 1 stanowi: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: 1) dochody własne; 2) subwencja ogólna; 3) dotacje celowe z budżetu państwa”.

²¹ Ustawa o dochodach JST w art. 7 ust. 1 stanowi: „Subwencja ogólna składa się z części: 1) dla gmin: a) wyrównawczej, b) równoważącej; 2) dla powiatów: a) wyrównawczej, b) równoważącej; 3) dla województw: a) wyrównawczej, b) regionalnej; 4) oświatowej – dla gmin, powiatów i województw”.

– część równoważącą i regionalną dzieli się pomiędzy poszczególne gminy, powiaty i województwa na podstawie określonych wskaźników, z puli środków wpłacanych przez dany rodzaj jednostek samorządu.

Zauważyć należy, że w zakresie zasad ustalania wielkości wypłat bądź podziału kwot subwencji regionalnej, równoważącej i wyrównawczej, nie ma delegacji ustawowej dla wydawania rozporządzeń wykonawczych. Zasady te reguluje sama ustawa o dochodach JST, co nie pozostawia wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą art. 216 ust. 1²².

Regulacja powyższa wywołuje jednak pewną wątpliwość, a mianowicie, czy opisy wzorów, z jakimi mamy w niej do czynienia, nie mogłyby zostać uzupełnione, przynajmniej w części do tego się nadającej, konkretnymi wzorami? Z wzorami matematycznymi spotykamy się przecież również na gruncie UFP (art. 243 ust. 1 pkt 3). Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą²³. Jeżeli zatem dopuszczamy obecność w ustawach finansowych wzorów matematycznych, to niewątpliwie obecność ta bardziej odpowiada realizacji powyższej zasady techniki prawodawczej.

Inaczej jest w przypadku subwencji oświatowej. Ustawa o dochodach JST daje Ministrowi Finansów delegację dla ustalenia zasad podziału części oświatowej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu. Sama z kolei ustawa wskazuje, w ograniczonym zakresie, na zasady ustalania kwoty tego rodzaju subwencji (art. 28).

W związku z przyjętym sposobem regulacji pojawiają się pytania: dlaczego rozwiązanie w przypadku subwencji oświatowej jest inne niż w przypadku innych rodzajów subwencji, tj. ustawa o dochodach JST nie reguluje zasad przyznawania (wydatkowania) bądź podziału subwencji oświatowej? oraz: czy istnienie tego rodzaju delegacji ustawowej dla Ministra Finansów nie stoi w sprzeczności z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, a także: w jakim zakresie może istnieć upoważnienie ustawowe do określania tego rodzaju zasad? Dwa ostatnie pytania można w zasadzie sprowadzić do jednego: czy zasady regulowane ustawą o dochodach JST w zakresie subwencji oświatowej przesądzają na poziomie ww. ustawy o istocie obliczania lub podziału tej subwencji?

²² Ustalenie zasad podziału części równoważącej dla gmin i powiatów pozostawione było do 1 stycznia 2008 r. Ministrowi Finansów (ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. nr 191, poz. 1370) uchyliła ust. 3 art. 21 i ust. 3 art. 23 ustawy o dochodach JST, zawierające delegację dla Ministra Finansów oraz dodała art. 21a i 23a.

²³ Zasady techniki prawodawczej, par. 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz. 908.

Warto dodać, że przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego była kwestia przekroczenia przez Ministra Finansów dopuszczalnych granic upoważnienia zawartego w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST oraz stopnia uznaniowości obliczania subwencji oświatowej. W orzeczeniu K27/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „uregulowany poddany kontroli jego konstytucyjności rozporządzeniem sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2006 r., dopuszczający – w granicach upoważnienia ustawowego – możliwość systemowego różnicowania parametrów algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej JST w stosunku do określonych „klas” jednostek uprawnionych do korzystania z subwencji, nie ma charakteru arbitralnego wyboru. Jest jednolity dla wszystkich jednostek objętych daną „klasą” w oparciu o jednolite kryteria i przyjęte wagi i jako taki nie narusza też konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji)”²⁴.

Należy także zauważyć, że w odniesieniu do wszystkich rodzajów subwencji dla JST, ustawa o dochodach JST pozostaje ustawą niepełną w zakresie określenia i szczegółowego, odrębnego zdefiniowania celów, jakich realizacji służyć mają poszczególne rodzaje subwencji. Zadanie to spełniają między innymi nazwy nadane poszczególnym rodzajom subwencji czy wskaźniki, na podstawie których następuje ich wyliczenie lub podział.

Podsumowując, zasadnicze dylematy prawne dotyczą rozbieżności terminologicznych niesłużących przejrzystości tekstu prawnego, posługiwania się opisami wzorów przy subwencjach wyrównawczej, równoważącej i regionalnej, rozbieżności w sposobie uregulowania subwencji oświatowej względem pozostałych rodzajów subwencji. Wątpliwości dotyczyć mogą również stopnia skomplikowania obliczania i podziału wszystkich rodzajów subwencji, stopnia uznaniowości przy obliczaniu i podziale subwencji oświatowej.

4. Podsumowanie

„Subwencja jako jeden z elementów systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna realizować kilka funkcji. Jedną z nich jest uzupełnianie dochodów [...] wówczas gdy są one niedopasowane do poziomu wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego”²⁵. Jest to tak zwana funkcja wyrównawcza, której istota – jak już wspomniano – polega na uzupełnianiu

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, OTK-A 2006/8/105.

²⁵ A. Niezgodna, *Subwencja ogólna jako źródło dochodu gmin*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce, aspekty prawne i ekonomiczne*, US, Szczecin 2005, s. 534.

dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, ponadto ma ona także za zadanie przeciwdziałać powstawaniu i pogłębianiu się różnic i dysproporcji w rozwoju terytorialnym. Oprócz niej wymienia się funkcję stymulującą, której celem jest pomoc we wspieraniu działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, aktywizujących organy samorządowe w kreowaniu warunków lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Istotność wskazanych funkcji świadczy o potrzebie dokonania bardziej precyzyjnych ustaleń od strony ekonomicznej, a w konsekwencji i uregulowań prawnych, zakresu uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do otrzymywania tego rodzaju dofinansowania.

Zbieżność dylematów ekonomicznych i prawnych następuje na gruncie nie dość przejrzystego i konsekwentnego sposobu regulacji obliczania i podziału subwencji. Należy zwrócić uwagę na znaczące uzależnienie funkcjonowania JST od wartości przyznawanych subwencji, a także na dylematy związane z wyrównywaniem dochodów JST. W aspekcie przedstawionych dylematów ekonomicznych warto rozważyć dwie kwestie: możliwość prawnego uregulowania zasad, na podstawie których nastąpiłoby, w perspektywie czasu, zmniejszenie roli transferu subwencji na rzecz zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządowych, oraz wprowadzenia regulacji aktywizujących jednostki samorządu do podejmowania wysiłków na rzecz pozyskiwania subwencji. W chwili obecnej, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, jednostki samorządu wolą raczej nie angażować swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej, licząc jedynie na wspomaganie ze strony państwa²⁶.

Literatura

- Blöchliger H., Charbits C., *Fiscal Equalisation*, OECD Journal: „Economic Studies” 2008, No. 44.
- Brol M., *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, www.mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/39/17.pdf (15.03.2011).
- Gramlich E., *Alternative Federal Policies for Stimulating State And Local Expenditures: a Comparison of their Effects*, „National Tax Journal”, June 1968.
- Davie B.F., White J.T., *Equalization Alternatives in Grant-in Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity*, „National Tax Journal”, June 1967.
- Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, red. K. Piotrowska-Marczak, Difin, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3.

²⁶ M. Brol, *Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego*, www.mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/39/17.pdf (15.03.2011).

- Marczak J., Tylman A., Uryszek T., Ślebocka M., *Aktywność organów jednostek samorządu terytorialnego a ich dochody transferowe*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica”, 2011, nr 247.
- Niezgoda A., *Subwencja ogólna jako źródło dochodu gmin*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce, aspekty prawne i ekonomiczne*, US, Szczecin 2005.
- Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 29 listopada 2003 r., skierowane do Prezydentów Miast na Prawach Powiatu oraz do Zarządów Powiatów.
- Poland on its Way to a Federal State?*, ed. A. Bohnet, Peter Lang, Frankfurt am Main 2008.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., Dz.U. nr 100, poz. 908.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Slack E., *Local Fiscal Response to Intergovernmental Transfers*, „Review of Economics & Statistics”, August 1980.
- Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2009 i 2010*, MF.
- Stępień B., Makrenek M., *Subwencja wyrównawcza dla gmin. Analiza szczegółowa*, IAR w Kielcach, Kielce 2008.
- Tylman A., *Imbalance In Financing Sustainable Development In Poland*, „Evropské finanční systémy” 2011, Masarykova univerzita, Brno 2011.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526, t.j. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. nr 191 poz. 1370.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r.



Agnieszka Piętak

AP Doradztwo

Zobowiązania wynikające z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego a samorządowy dług publiczny

***Streszczenie.** W artykule omówiono problematykę realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie wpływu powstałych zobowiązań na państwowy dług publiczny.*

Przedstawiono na podstawie analizy prawa krajowego i wspólnotowego, wpływ zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego na samorządowy dług publiczny.

Zwrócono uwagę na fakt, że w obecnym stanie prawnym zasady zaliczania zobowiązań z tytułu zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego do państwowego długu publicznego nie zostały wystarczająco uregulowane, a kwestia ta każdorazowo zależy od założeń przyjętych dla danego przedsięwzięcia.

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, finanse samorządowe, partnerstwo publiczno-prywatne*

1. Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako forma współpracy między sektorem publicznym a prywatnym, mająca na celu realizację przedsięwzięć dotyczących świadczenia usług publicznych przekraczających możliwości finansowe sektora publicznego, bez wątpienia ma szansę stać się w najbliższych latach jednym z podstawowych instrumentów realizacji inwestycji publicznych. Rosnąca presja na samorządy lokalne, związana z koniecznością ograniczania długu pub-

licznego może się stać czynnikiem zwiększającym zainteresowanie możliwościami realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przy rozpatrywaniu możliwości zaangażowania środków publicznych w przedsięwzięcia o charakterze długookresowym, kluczowe znaczenie ma kwestia wpływu zobowiązań z umów partnerstwa publiczno-prywatnego na poziom długu publicznego generowanego przez jednostki sektora finansów publicznych.

Głównym celem artykułu jest omówienie, na podstawie analizy prawa krajowego i wspólnotowego, wpływu zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych przez samorzady lokalne w formule partnerstwa publiczno-prywatnego na samorządowy dług publiczny.

2. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, podejmowaną w celu realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotu prywatnego. W projekty i przedsięwzięcia, które leżą w obszarze kompetencji władzy publicznej, włączany jest kapitał prywatny. W efekcie środki publiczne są, częściowo lub całkowicie, zastępowane przez ten kapitał, co jednak nie ogranicza odpowiedzialności władz publicznych za realizację potrzeb publicznych. Jest to nowy, w polskich warunkach, sposób finansowania inwestycji publicznych. Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego¹. Dzięki temu umiejętności i zasoby każdego z sektorów są wykorzystywane przy udostępnianiu obiektów użytkownikom i dostarczaniu usług odbiorcom.

Realizacja przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego odbywa się na podstawie długoterminowej umowy zawieranej między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem tej umowy jest realizacja inwestycji infrastrukturalnych, umożliwiających świadczenie usług o charakterze publicznym. Podstawą współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego – zaprojektowana tak, aby każdy z partnerów mógł jak najlepiej realizować cele, do których jest predestynowany. A zatem rolą podmiotu publicznego jest zagwarantowanie dostępności usług publicznych, do czego jest zobowiązany z mocy prawa, zaś działalność partnera prywatnego jest ukierunkowana na prowadzenie działalności gospodarczej i osiąganie zysków.

¹ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.

Obowiązek zagwarantowania dostępu do usług publicznych, a także odpowiedzialność za nie nadal spoczywa na władzach publicznych. Partnerstwo integruje działania sfery publicznej i prywatnej związane z realizacją zadań, które pozostawały dotąd w sferze obowiązków władz publicznych, przy czym delegacji ulegają kompetencje związane z zaprojektowaniem, budową, finansowaniem oraz eksploatacją przedsięwzięcia. Rozdział uprawnień i obowiązków, a także oddelegowanie ich bezpośrednio do podmiotu publicznego i partnera prywatnego pozwala na optymalne, z punktu widzenia ekonomicznej efektywności, wykorzystanie kompetencji stron, przy jednoczesnym zwiększeniu wolumenu i jakości świadczonych usług.

3. Państwowy dług publiczny jednostek sektora finansów publicznych

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych², państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, określonych w art. 9 ustawy, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

Przez wartość nominalną zobowiązania rozumie się wartość nominalną wyemitowanych papierów wartościowych, jak również zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, tj. kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.

Obecnie obowiązujące przepisy określają, że zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% jej rocznego dochodu, a samorządy na obsługę zadłużenia nie mogą przeznaczyć więcej niż 15% swoich rocznych dochodów.

W 2014 r. wskaźniki te zostaną zastąpione jednym wskaźnikiem ustalonym indywidualnie dla każdej jednostki. Wprowadzony zostanie zakaz deficytu operacyjnego.

Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Na koniec roku budżetowego

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

wykonane wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków zagranicznych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć jednostki samorządu terytorialnego,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji,

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu ogółem.

Ograniczenia tego nie stosuje się do:

1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,

2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy będą przyjmowane planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmować się będzie wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

W przypadku kiedy określone w umowie środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA nie zostaną przekazane lub też po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań, związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym. Natomiast w pozostałych przypadkach w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Możliwości zadłużania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego od 2014 r. będą zróżnicowane. Poziom spłaty zadłużenia w ciągu roku będzie uzależniony od tego, ile dana jednostka wypracowała nadwyżki pomiędzy dochodami bieżącymi i dochodami ze sprzedaży majątku a wydatkami bieżącymi. Oznacza to, że wysokość dochodów oraz wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego w poprzednich trzech latach będzie warunkować dopuszczalny limit obsługi zadłużenia w roku budżetowym.

4. Wpływ inwestycji publicznych, realizowanych przez jednostki samorządu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, na państwowy dług publiczny

Zaliczanie zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym do państwowego długu publicznego jest obecnie jedną z najbardziej problematycznych kwestii związanych z możliwością upowszechnienia PPP jako formy realizacji inwestycji publicznych w warunkach polskich. Powodem wątpliwo-

ści narastających wokół tej kwestii stało się rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa³. Zgodnie z § 3, pkt 2 rozporządzenia, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, sklasyfikowane według kryterium przedmiotu i okresu zapadalności, obejmują m.in. kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego. Tak ogólne określenie kwestii zaliczania do państwowego długu publicznego zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie, jak również brak odniesienia do innych regulacji, które umożliwiłyby dokonywanie takiej klasyfikacji, w istotny sposób ogranicza rozwój PPP w warunkach polskich. Problem wpływu zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym na poziom długu jednostek samorządu terytorialnego ma fundamentalne znaczenie dla możliwości dalszego rozwoju współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Nieprecyzyjne sformułowania zastosowane w rozporządzeniu w sprawie definicji długu publicznego wywołało obawę, że zobowiązania ze wszystkich umów o PPP będą wpływać na poziom państwowego długu publicznego. Tego rodzaju rozwiązanie zakwestionowałoby sens istnienia partnerstwa publiczno-prywatnego jako formuły realizacji inwestycji pozwalającej na ograniczenia długu publicznego.

Liczne wątpliwości interpretacyjne, jakie pojawiły się w związku lakonicznym unormowaniem zawartym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, spowodowały, że Ministerstwo Finansów wyjaśniło⁴, że celem nie było ograniczanie stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a interpretacja w tym kierunku nie znajduje podstaw w nowych przepisach. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego poprzez podejmowane decyzje o kształcie zawieranych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz podziale ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego będą decydowały o tym, czy powstanie zobowiązanie zaliczane do długu publicznego, czy też nie. Zdaniem Ministerstwa Finansów, dobrze skonstruowane umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mogą stanowić tańszą alternatywę dla tradycyjnych form finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego, a jeżeli większa część ryzyka weźmie na siebie

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 21313 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0473693B> (17.10.2011).

partner prywatny, transakcja ta nie obciąża wskaźnika długu partnera publicznego.

Kwestię wliczania do długu publicznego zobowiązań z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w szerszym zakresie określa decyzja Eurostatu nr 18/2004⁵.

Eurostat rekomenduje, by aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne były klasyfikowane jako aktywa niebędące aktywami sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w następstwie tego rejestrowane poza bilansem sektora, jeżeli występują łącznie dwa uwarunkowania: 1) partner prywatny ponosi ryzyko budowy oraz 2) partner prywatny ponosi co najmniej ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.

Jeśli sektor publiczny ponosi ryzyko budowy lub jeżeli partner prywatny ponosi jedynie ryzyko budowy i żadnego innego ryzyka, aktywa klasyfikowane są jako aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma to poważne konsekwencje dla sektora finansów. Początkowe wydatki inwestycyjne dotyczące aktywów będą rejestrowane jako nakłady inwestycyjne sektora z negatywnym wpływem na jego deficyt lub nadwyżkę. Odpowiednio, o tę samą kwotę z tytułu umowy przypisanej pożyczki lub kredytu od partnera, wzrośnie dług sektora, co pozostaje w zgodzie z tzw. koncepcją długu Maastricht. Regularne płatności dokonywane przez sektor publiczny na rzecz partnera prywatnego będą miały wpływ na deficyt sektora, wyłącznie w odniesieniu do zakupu usług i przypisanych odsetek.

W tego rodzaju porozumieniach może występować wiele rodzajów ryzyka, używane sformułowania mogą być zróżnicowane i mylące. Z tego względu, dla potrzeb decyzji, Eurostat wybrał trzy główne kategorie ryzyka, a ponoszenie ryzyka przez jedną ze stron oznacza, że ponosi ona większą część ryzyka.

Pierwszą kategorią jest ryzyko budowy. Obejmuje ono w szczególności zdarzenia takie, jak opóźnienie dostawy, nieprzestrzeganie określonych standardów, dodatkowe koszty, wady techniczne i negatywne zdarzenia zewnętrzne. Zobowiązanie sektora instytucji rządowych i samorządowych do rozpoczęcia regularnych płatności dla partnera, bez wzięcia pod uwagę faktycznego stanu aktywów, świadczyłoby o ponoszeniu przez ten sektor większej części ryzyka budowy.

Drugą kategorią jest ryzyko dostępności – tu odpowiedzialność partnera prywatnego jest oczywista. Partner może nie mieć możliwości świadczenia usług w liczbie uzgodnionej w kontrakcie lub też spełnić standardy bezpieczeństwa, lub certyfikacji publicznej odnoszące się do dostarczania usług użytkownikom końcowym. Ma to także zastosowanie w odniesieniu do sytuacji, gdy partner

⁵ Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public – private partnerships, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML (17.10.2011).

nie spełnia wymaganych standardów jakościowych, odnoszących się do dostarczania usług zgodnie z kontraktem, co wynika z ewidentnych braków w działalności partnera. Przyjmuje się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi tego ryzyka, jeżeli jest uprawniony do istotnego zmniejszenia swoich okresowych płatności, tak jak klient mógłby wymagać w kontrakcie rynkowym. Płatności sektora winny być uzależnione od rzeczywistej dostępności zapewnianej przez partnera przez dany okres. Zastosowanie kar, w przypadkach gdy partner zaniedbuje swoje zobowiązania dotyczące świadczenia usług, powinno być automatyczne i powinno mieć znaczący wpływ na zyski partnera, i nie może być wyłącznie symboliczne.

Trzecią kategorią jest ryzyko popytu, obejmujące zmienność popytu niezależną od zachowania partnera prywatnego. Ryzyko to powinno obejmować wyłącznie zmianę popytu niebędącą wynikiem nieadekwatnej lub niskiej jakości usług dostarczanych przez partnera lub wynikającą z działania, które zmienia liczbę lub jakość dostarczanych usług. Powinno ono wynikać z czynników takich, jak cykl koniunkturalny, zmiana trendów rynkowych, konkurencja lub proces technologicznego starzenia. Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi to ryzyko, gdy jest zobowiązany zapewnić partnerowi określony poziom płatności, niezależnie od faktycznego poziomu popytu wyrażanego przez użytkowników końcowych, powodując, że zmienność popytu nie ma wpływu na zyskowność partnera. To stwierdzenie nie jest stosowane w przypadkach, kiedy zmiana popytu jest rezultatem oczywistego działania sektora instytucji rządowych i samorządowych, takiego jak decyzje jednostek tego sektora, które stanowią istotną zmianę polityki, a także rozwoju, na zlecenie sektora, bezpośrednio konkurencyjnej infrastruktury.

W opinii Eurostatu, ocena ryzyka – zgodnie z procesem opisanym powyżej – pozwoliłaby w większości przypadków na jego prostą klasyfikację do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Mimo to w praktyce może się okazać, że opisana powyżej analiza ryzyka nie daje jasnych konkluzji. W takich przypadkach należy wziąć pod uwagę inne elementy kontraktu. Oprócz analizy charakteru partnerstwa kryteriami dodatkowymi mogą być: znaczenie finansowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, skutek gwarancji sektora lub postanowienia dotyczące finalnej alokacji aktywów. Wówczas, jeśli aktywa na koniec projektu pozostają własnością partnera i posiadają nadal istotną wartość ekonomiczną, są zazwyczaj klasyfikowane w bilansie partnera. Dotyczy to także umów, gdy sektorowi przysługuje tylko opcja kupna aktywów po aktualnej cenie rynkowej. Jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do nabycia aktywów na zakończenie obowiązywania kontraktu po z góry ustalonej cenie, która nie odzwierciedla ich ekonomicznej wartości w tym momencie, a która była przewidywana w momencie podpisywania kontraktu lub w trakcie obowiązywania kontraktu sektor dokonywał regularnych płatności za

prawo nabycia aktywów i płatności te były wyższe niż byłyby, gdyby prawo takie nie istniało, wówczas może to być podstawą do rejestracji aktywów w bilansie sektora.

Decyzja Eurostatu nr 18/2004 znajduje zastosowanie w przypadku długoterminowych kontraktów w obszarach działalności, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zwykle silnie zaangażowany. Kontrakty tego rodzaju odpowiadają zwykle temu, co jest nazywane partnerstwem publiczno-prywatnym, zawierającym z jednym lub kilkoma partnerami, bezpośrednio lub poprzez specjalną jednostkę utworzoną w tym celu i posiadającą znajomość przedmiotu kontraktu przez cały okres jego trwania. Istotną cechą takiej umowy jest to, że wymienia ona zarówno wytworzenie aktywów, wymagające poniesienia początkowych nakładów inwestycyjnych, jak i dostarczanie uzgodnionych uprzednio usług, wymagających użycia tych aktywów, przy zachowaniu odpowiednich standardów jakościowych i ilościowych. Decyzję tę stosuje się wyłącznie w przypadkach, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest głównym nabywcą usług dostarczanych przez partnera, a popyt jest generowany bezpośrednio przez sektor lub przez użytkowników, tak jak ma to miejsce w przypadku usług ochrony zdrowia, edukacji i użytkowania infrastruktury transportowej.

Kwestią kluczową dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie jego ujmowania w rachunkach narodowych jest początkowa klasyfikacja aktywów, których dotyczy partnerstwo, bądź to jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych, bądź to rejestrowanych w bilansie partnera. W rachunkach narodowych aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne mogą być uważane za niebędące aktywami sektora wyłącznie wówczas, kiedy istnieje ważny dowód na to, że partner ponosi większą część ryzyka związanego z danym partnerstwem. W związku z tym analiza ryzyka ponoszonego przez strony kontraktu jest fundamentalnym elementem oceny projektu, w odniesieniu do klasyfikacji zaangażowanych aktywów, w celu zapewnienia właściwego określenia wpływu partnerstwa publiczno-prywatnego na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ze wstępnej analizy charakteru planowanego przedsięwzięcia może wynikać, że najwłaściwszym modelem realizacji PPP będzie wspólne zawiązanie, przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, spółki celowej o charakterze mieszanym, będącej de facto spółką komunalną nieklasyfikowaną do sektora finansów publicznych. Taka forma pozwala na ściślejszą współpracę w ramach partnerstwa, a także, w przypadku gdy samorząd nie będzie dokonywał na rzecz tej spółki płatności zaliczanych do wydatków bieżących, nie tworzy ryzyka powiększania długu jednostki samorządu. Wniesienie wkładu do takiej spółki celowej, jak też wydatki samej spółki, nie będą oddziaływać na poziom długu publicznego.

5. Podsumowanie

Zasady zaliczania zobowiązań z tytułu zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego do długu publicznego nie zostały dotychczas dostatecznie uregulowane w polskim prawodawstwie, przyczyniając się do powstania istotnych niejasności interpretacyjnych i, co za tym idzie, hamujących rozwój PPP obaw samorządowców o poziom długu publicznego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego wywołuje ogromne dyskusje w aspekcie projektów PPP. Rozporządzenie to w sposób bardzo ogólny przewiduje, że od 2011 r. do kredytów i pożyczek zaliczane są także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego. Decyzja Eurostatu nr 18/2004 wskazuje natomiast, że w przypadku gdy większa część ryzyka będzie po stronie partnera prywatnego, to projekt PPP nie powinien być zaliczany do długu obciążającego stronę publiczną. Istotnym problemem związanym z decyzją Eurostatu jest brak wyraźnej podstawy prawnej do jej stosowania w Polsce. Jasne, ustawowe uregulowanie tej kwestii z pewnością w istotny sposób wpłynęłoby na rozwój idei partnerstwa w Polsce.

Nawet w przypadku gdy niektóre zobowiązania z umów partnerstwa publiczno-prywatnego byłyby zaliczane do długu publicznego jednostki samorządowej, formuła partnerstwa niesie z sobą szereg innych korzyści, mogących mimo wszystko stanowić o wyższości tego modelu nad tradycyjnymi sposobami realizacji planowanej inwestycji. Dlatego też w każdym przypadku warto szerzej rozpatrywać potencjalne korzyści wynikające ze współpracy z partnerem prywatnym w porównaniu z innymi metodami realizacji tego rodzaju inwestycji.

Literatura

- Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML (17.10.2011).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 21313 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0473693B> (17.10.2011).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.

Problemy finansowe i zarządcze państwa i podmiotów publicznych



Stanisław Dolata

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Kryzys finansów publicznych czy kryzys funkcji państwa?*

Streszczenie. *W artykule przedstawiono poziom zadłużenia państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1999–2011 oraz zmiany poziomu zadłużenia w 2011 r. w porównaniu z 2007 r. Na tym tle scharakteryzowano wykorzystywane formy ograniczania wydatków publicznych i oceniono ich skuteczność. W konkluzji artykułu stwierdzono, że kryzys finansów publicznych spowodowany jest kryzysem w funkcjach państwa, rozumianych jako zadania, za których realizację państwo przejęło odpowiedzialność, i cele, które chce poprzez ich realizację osiągnąć oraz że póty nie zostaną zreformowane funkcje państwa, wszelkie działania na rzecz ograniczenia skutków tzw. kryzysu finansów publicznych będą jedynie markowaniem działań.*

Słowa kluczowe: *kryzys, finanse publiczne, funkcje państwa*

1. Wprowadzenie

Od kilku lat powszechnie jest głoszona teza, że mamy obecnie do czynienia z kryzysem finansów, a w szczególności finansów publicznych.

Kryzys finansów rozpoczął się w 2007 r. na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku, doprowadził do istotnych zaburzeń

* Artykuł stanowi skróconą wersję wykładu wygłoszonego przez autora w listopadzie 2010 r. w trakcie seminarium naukowego w Akademii Polonijnej w Częstochowie, z okazji jego jubileuszu 35-lecia pracy naukowej oraz 65 urodzin.

i niepewności w całym globalnym systemie finansowym¹. Kryzys ten ujawnił i pogłębił zarysowujący się w tym okresie kryzys finansów publicznych.

Uzasadnieniem dla tezy o kryzysie finansów publicznych jest stwierdzenie, że poszczególne państwa wydają za dużo, a niektóre w ostatnich latach wydawały znacznie więcej niż wynikałoby z ich bieżących i perspektywicznych możliwości.

2. Zadłużenie państw członkowskich Unii Europejskiej

Sytuacja ta miała i ma miejsce nie tylko w tzw. państwach biednych, na dorobku, ale także w państwach zaliczanych do bogatych.

Zadłużenie państw Unii Europejskiej w latach 1999–2011, jako procent ich produktu krajowego brutto – zob. tab. 1.

Tabela 1. Zadłużenie państw Unii Europejskiej w latach 1999–2011
jako procent ich produktu krajowego brutto

Państwa	1999	2000	2005	2007	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8
Austria	67,2	66,5	63,9	59,3	67,5	70,2	71,8
Belgia	114,0	108,0	92,1	84,2	96,2	99,0	102,1
Bułgaria	79,3	74,3	29,2	17,2	14,7	17,40	20,2
Cypr	51,8	48,7	69,1	58,3	58,0	62,3	64,9
Czechy	16,4	18,5	29,7	29,0	35,3	39,8	42,9
Dania	58,1	52,4	37,8	27,4	41,4	46,0	52,0
Estonia	6,0	5,1	4,6	3,7	7,2	9,6	11,3
Finlandia	45,7	43,8	41,7	35,2	43,8	50,50	54,2
Francja	55,9	57,3	66,4	63,8	78,1	83,6	88,1
Grecja	94,0	103,0	100,0	105,0	127,0	124,9	136,0
Hiszpania	62,3	59,3	43,0	36,1	53,2	64,9	71,2
Holandia	61,1	53,8	51,8	45,3	60,8	66,3	68,5
Irlandia	48,5	37,8	27,4	25,0	65,5	73,3	87,8
Litwa	22,8	23,7	18,4	16,9	29,5	48,5	50,2
Luksemburg	6,4	6,2	6,1	6,7	14,5	19,0	17,2
Łotwa	12,5	12,3	12,4	9,0	36,7	38,6	39,8
Malta	57,1	55,9	70,1	61,7	68,6	71,5	79,3
Niemcy	60,9	59,7	68,0	64,9	73,4	78,8	77,0
Polska	39,6	36,8	47,1	45,0	50,9	53,8	53,0

¹ *Globalny kryzys finansowy*, „Biuletyn o Usługach Finansowych” 2008, nr 5 [publikacja Komisji Europejskiej].

1	2	3	4	5	6	7	8
Portugalia	51,4	50,5	63,9	62,7	76,1	85,80	89,5
Rumunia	21,7	22,5	15,8	12,6	23,9	30,5	35,0
Słowacja	47,9	50,3	34,2	29,6	35,4	40,8	42,0
Słowenia	–	26,8*	27,0	23,4	35,4	41,6	41,8
Szwecja	64,8	53,6	45,0	40,0	41,9	42,60	39,3
Węgry	59,8	55,0	61,8	66,1	71,4	78,90	71,5
Wielka Brytania	43,7	41,0	42,5	44,5	68,2	79,10	80,9
Włochy	114,0	109,0	106,0	104,0	116,0	118,2	120,2

Źródło: Eurostat.

Analizując dane dotyczące poziomu zadłużenia poszczególnych państw, można stwierdzić, że w latach 1999–2007 poziom zadłużenia był w miarę stabilny, w niektórych państwach zmniejszał się, a w niektórych zwiększał się. Jednak w większości państw wzrost wydatków publicznych rekompensowany był wzrostem produktu krajowego brutto (zob. tab. 2 i 3).

Sytuacja diametralnie zmieniła się po 2007 r., poziom zadłużenia gwałtownie wzrósł w większości państw, co jedynie w części zostało spowodowane spadkiem produktu krajowego brutto (zob. tab. 4).

W rzeczywistości spadek PKB w poszczególnych państwach zwiększył poziom ich dotychczasowego zadłużenia, a wzrost bieżących wydatków publicznych zwiększył poziom ich łącznego zadłużenia, gdyż nie był on, jak w latach poprzednich, rekompensowany wzrostem PKB.

Tabela 2. Wzrost poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej w 2007 roku w porównaniu z 1999 rokiem

Lp.	Państwa	Zmiana długu 1999 r. = 100%
1.	Czechy	176,8
2.	Portugalia	122,0
3.	Francja	114,1
4.	Polska	113,6
5.	Cypr	112,5
6.	Grecja	111,7
7.	Węgry	110,5
8.	Malta	108,1
9.	Niemcy	106,6
10.	Luksemburg	104,7
11.	Wielka Brytania	101,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

Tabela 3. Spadek poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej w 2007 roku w porównaniu z 1999 rokiem (w %)

Lp.	Państwa	Zmiana długu 1999 r. = 100%
1.	Włochy	91,2
2.	Austria	88,2
3.	Słowenia	87,3
4.	Finlandia	77,0
5.	Holandia	74,1
6.	Litwa	74,1
7.	Belgia	73,9
8.	Łotwa	72,0
9.	Słowacja	61,8
10.	Estonia	61,7
11.	Szwecja	61,7
12.	Rumunia	58,1
13.	Hiszpania	57,9
14.	Irlandia	51,5
15.	Dania	47,2
16.	Bułgaria	21,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

Tabela 4. Wzrost poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej w 2011 roku w porównaniu z 2007 rokiem (w %)

Lp.	Państwa	Zmiana długu 2007 r. = 100%
1	2	3
1.	Łotwa	442,2
2.	Irlandia	351,2
3.	Estonia	305,4
4.	Litwa	297,0
5.	Rumunia	277,8
6.	Luksemburg	256,7
7.	Hiszpania	197,2
8.	Dania	189,8
9.	Wielka Brytania	181,8
10.	Słowenia	178,6
11.	Finlandia	154,0
12.	Holandia	151,2
13.	Czechy	147,9
14.	Portugalia	142,7
15.	Słowacja	141,9
16.	Francja	138,1

1	2	3
17.	Grecja	129,5
18.	Malta	128,5
19.	Belgia	121,3
20.	Austria	121,1
21.	Niemcy	118,6
22.	Polska	117,8
23.	Bułgaria	117,4
24.	Włochy	115,6
25.	Cypr	111,3
26.	Węgry	108,2
27.	Szwecja	98,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

Jak wynika z przedstawionych danych, wzrost poziomu zadłużenia utrzymuje się także w 2011 r. Tak więc konieczna jest racjonalizacja i ograniczenie wydatków publicznych, gdyż wydatki są nadmierne zarówno w stosunku do bieżących, jak i przyszłych możliwości, powodując niebezpieczny wzrost zadłużenia poszczególnych państw. Sytuacja ta może doprowadzić do zwiększenia obciążeń finansów prywatnych, a tym samym zmniejszenia wydatków w tej sferze, co nie będzie rekompensowane wzrostem wydatków w sferze publicznej.

3. Formy ograniczania wydatków publicznych

Potrzeby publiczne są w zasadzie nieograniczone, a środki publiczne, które służą ich finansowaniu są niestety ograniczone. Problem powstający w wyniku uświadomienia sobie tej oczywistej, acz banalnej prawdy przybiera postać dylematu, który można porównać z problemem kwadratury koła².

Problem ten miała i ma każda władza, niezależnie od jej orientacji politycznej, państwowa, samorządowa czy inna – w zależności od struktury organizacyjnej danego państwa. Waga tego problemu zmienia się wraz z poziomem rozwoju gospodarczego, jednak nigdy problem ten nie zniknął. Społeczeństwo zawsze oczekiwało, oczekuje i będzie oczekiwać od władzy więcej niż mogła i może ona

² Kwadratura koła – problem polegający na skonstruowaniu kwadratu, którego pole równe jest polu danego koła. Jest to jeden z trzech wielkich problemów starożytnej matematyki greckiej (obok trysekcji kąta i podwojenia sześcianu) sformułowany przez szkołę pitagorejską. Konstrukcja taka jest niewykonalna. Określenie „kwadratura koła” funkcjonuje również w języku potocznym i oznacza coś niewykonalnego, z góry skazanego na niepowodzenie (por. *Encyklopedia popularna PWN*, PWN, Warszawa 1982, s. 392).

społeczeństwu „dać”. Zjawisko to przybiera zazwyczaj na sile w okresie kryzysów finansowych, gospodarczych. Jesteśmy obecnie świadkami narastania tego zjawiska w Polsce i krajach ościennych i to w rozmiarach o wiele większych.

Mimo świadomości, że tego problemu nie da się w pełni rozwiązać, w zasadzie od zawsze były podejmowane próby zmniejszenia luki pomiędzy potrzebami a możliwościami ich sfinansowania. W pierwszym rządzie opierały się one na rozstrzygnięciu dylematu pierwszeństwa strony dochodowej bądź wydatkowej w planowaniu budżetowym³. Przyjęcie prymatu strony wydatkowej zakłada zwiększenie stopnia zaspokojenia potrzeb publicznych, co wymaga jednak zwiększenia dochodów lub zwiększenia deficytu.

Zwiększenie dochodów jest możliwe, ale w ograniczonym zakresie, a zwiększanie ich poprzez podnoszenie na wyższy poziom obciążeń podatkowych i parafiskalnych spotyka się z oporem społecznym.

Zwiększenie deficytu jest też możliwe, jednak również do pewnych granic, których dopuszczalny poziom jest z jednej strony ograniczony normami konstytucyjnymi lub zobowiązaniami międzynarodowymi, a z drugiej – ewentualną koniecznością ograniczenia poziomu finansowania potrzeb społecznych w przyszłości.

Przyjęcie prymatu strony dochodowej zakłada utrzymanie stopnia zaspokojenia potrzeb publicznych na dotychczasowym poziomie lub jego ograniczenia. Działania takie wymagają ograniczenia potrzeb uznawanych za publiczne lub przynajmniej zmniejszenia zakresu dostępności świadczeń tego typu. Tego rodzaju działania traktowane są jako próba pozbawienia praw nabytych i powodują społeczne protesty.

Tak więc prymat strony wydatkowej i dochodowej, jako form ograniczania luki pomiędzy poziomem potrzeb a stopniem ich zaspokojenia, przynosi pewne efekty, jednak możliwości ich wykorzystania są znacznie ograniczone, a poziom ich ograniczenia wzrasta w warunkach kryzysowych.

Kolejne metody, stosowane równoległe z tymi dwoma, polegają na dążeniu do optymalnego i efektywnego wykorzystania środków służących finansowaniu potrzeb publicznych. Za optymalne można uznać wykorzystanie tych środków na zadania najpilniejsze, najważniejsze w ocenie społecznej. Celowi temu służą różnorodne konsultacje społeczne. Jednak kryteria takiej oceny, nawet jeżeli będą w odczuciu określających je jak najbardziej obiektywne, nie będą takie w odczuciu większości społeczeństwa, a na pewno tej jego części, która została pozbawiona świadczeń lub świadczenia na jej rzecz zostały ograniczone lub odłożone w czasie.

³ S. Dolata, *Zasady kształtowania dochodów budżetów samorządów terytorialnych*, „Studia i Monografie WSP w Opolu” 1991, nr 185, s. 45.

Za efektywne wykorzystanie środków uznaje się, chociaż budzi to wiele kontrowersji, realizację zadania, którego koszt jest niski. Osiągnięciu tego celu służą przetargi polegające na wyborze wykonawcy zadania, który oferuje jego wykonanie po najniższej cenie.

Metody polegające na optymalnym i efektywnym wykorzystaniu środków publicznych mimo swych zalet mają ograniczony zasięg i nie gwarantują oczekiwanego zaspokojenia potrzeb publicznych.

Te cztery tradycyjne metody służące osiągnięciu nieosiągalnego celu, mają wpływ na poziom stopnia zaspokojenia potrzeb publicznych, jednak ich możliwości są ograniczone, gdyż w praktyce sprowadzają się do finansowania potrzeb publicznych zbliżoną wielkością środków finansowych, a te metody nie pozwalają na radykalne ich zwiększenie.

Metodą, która daje takie możliwości, chociaż też w ograniczonym zakresie, ale w stopniu znacznie większym niż poprzednie, jest partnerstwo publiczno-prywatne.

Możliwości te wynikają ze zwolnienia części środków publicznych, które w realizacji tych zadań zostają zastąpione środkami prywatnymi, oraz z wykorzystania specyficznych umiejętności sektora prywatnego.

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego jest definiowane w różny sposób. Definicje te mimo że różnią się sformułowaniami są zgodne co do istoty partnerstwa, którą jest lepsze zaspokojenie potrzeb publicznych i właściwe rozłożenie ryzyka pomiędzy stronami.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest od ponad trzydziestu lat metodą oficjalnie uznaną i szeroko stosowaną. Wśród państw europejskich współpraca sektora publicznego i prywatnego jest najbardziej rozpowszechniona w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii, a coraz większą popularność zdobywa w Niemczech, Czechach, Holandii, Grecji i Słowenii⁴. Krajem przodującym w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania, gdzie dzięki tej formie współpracy ogranicza się wydatki publiczne, przy jednoczesnym wzroście standardów świadczonych usług.

Partnerstwo publiczno-prywatne znajduje szerokie zastosowanie w sektorze transportowym, obronnym, energetycznym, ochronie zdrowia, edukacji, gospodarce wodno-kanalizacyjnej, zarządzaniu odpadami oraz infrastrukturze penitencjarnej⁵.

⁴ D. Piasta, *Partnerstwo publiczno-prywatne – najnowsze inicjatywy unijne*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 12, s. 19.

⁵ A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 481.

Korzyści wynikające z tego partnerstwa oficjalnie doceniła Unia Europejska, wydając w 2003 r. wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego⁶.

Opóźnienia w Polsce we wdrażaniu koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego do praktyki nie było spowodowane brakiem regulacji prawnych w tym zakresie, gdyż obowiązujące wcześniej przepisy dopuszczały taką możliwość, mimo że liczne ograniczenia hamowały rozwój tego typu inicjatywy⁷. Główną przyczyną ograniczającą wykorzystanie możliwości tkwiących w partnerstwie publiczno-prywatnym była obawa o zgodność z prawem tego typu przedsięwzięć oraz obawa posądzenia obu stron – publicznej i prywatnej – o korupcję⁸.

Te przyczyny oraz wiele innych spowodowało, że partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania i realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć jest w Polsce dotychczas wykorzystywana w stopniu niewystarczającym.

4. Kryzys funkcji państwa

Jak już stwierdzono, w zasadzie od zawsze były podejmowane próby zmniejszenia luki pomiędzy potrzebami a możliwościami ich sfinansowania. Zaprezentowane metody ograniczenia wydatków publicznych nie zapewniły dostatecznych efektów, stąd mówienie o kryzysie finansowym, kryzysie finansów publicznych. Jednak należy stwierdzić, że kryzys finansów publicznych nie został wygenerowany przez te finanse, a przez systematyczne zwiększanie rozmiarów i liczby zadań, za których finansowanie odpowiedzialność wzięło na siebie państwo i inne instytucje publiczne.

Prawda ta ujawniła się z całą mocą, gdy tradycyjne metody ograniczania wydatków oraz metody zwiększania dochodów, w tym poprzez zwiększanie poziomu zadłużenia, okazały się niewystarczające, a w wielu przypadkach niemożliwe do realizacji.

⁶ Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, www.ippp.pl/instytut/temp/tlumaczenie_wytycznych_ke_dot_ppp.pdf (8.06.2010).

⁷ M. Zieniewski, *Prawne regulacje dla PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Gajewska-Jedwabny, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 109.

⁸ S. Dolata, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda zmniejszenia luki pomiędzy potrzebami publicznymi a możliwościami ich finansowania*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Educator, Częstochowa 2009, s. 211.

W związku z tym należy stwierdzić, że obecnie mamy do czynienia z kryzysem funkcji państwa, który uwidacznia się w formie kryzysu finansów publicznych. A więc kryzys finansów publicznych jest konsekwencją kryzysu funkcji państwa, a nie odwrotnie. Zostało to obecnie oficjalnie uznane i znajduje coraz powszechniejszy wyraz w regulacjach prawnych poszczególnych państw. Wyjście z kryzysu jest i będzie możliwe jedynie wtedy, gdy obecnie obowiązujące w poszczególnych państwach, a w szczególności tych nadmiernie zadłużonych, funkcje państwa zostaną poddane rewizji, a ich rozmiary i zakres świadomie i racjonalnie ograniczone.

Dotychczasowe metody ograniczania zadłużenia nie zapewniłyby jego bezpiecznego poziomu. Konieczne jest nie tylko liczenie na wzrost dochodów i zmniejszenie poziomu zadłużenia, a w konsekwencji wzrost produktu krajowego brutto. Chcąc ograniczyć wydatki publiczne, niezbędne jest ograniczenie funkcji państwa, a przynajmniej ich zakresu. Funkcje państwa określają przede wszystkim wielkość jego wydatków, a nie tylko sposób ich finansowania.

5. Podsumowanie

Dotychczasowe próby ograniczania wydatków publicznych lub tempa ich narastania są nikłe – jak wynika z danych statystycznych i prognoz. Odpowiadając na pytanie zawarte w tytule artykułu, należy stwierdzić, że mamy do czynienia z kryzysem finansów publicznych, jednak jego źródło jedynie w niewielkim stopniu tkwi w nich samych. Kryzys finansów publicznych spowodowany jest kryzysem funkcji państwa, rozumianych jako zadania, za których realizację państwo wzięło na siebie, odpowiedzialność i cele, które chce poprzez ich realizację osiągnąć. Dopóki nie zreformuje się funkcji państwa, wszelkie działania na rzecz ograniczenia skutków tzw. kryzysu finansów publicznych będą jedynie markowaniem działań. Nadszedł czas, aby otwarcie głosić tezę o kryzysie funkcji państwa. Stawianie tezy o kryzysie finansów publicznych w oderwaniu od kryzysu funkcji państwa zaciera problem, przed rozwiązaniem którego stoi nie tylko Polska, ale i wiele innych państw, by nie powiedzieć: cały świat.

Wiele państw już tę brutalną prawdę sobie uświadomiło i zaczęło reformować funkcje państwa, a więc reformować finanse publiczne. Bez reformy funkcji państwa nie jest możliwe ograniczenie wydatków publicznych. Tak więc należy dokonać przeglądu funkcji państwa, pewne wyeliminować, a inne ograniczyć. Należy stwierdzić, że współcześnie głoszenie konieczności ograniczenia wydatków publicznych bez ingerencji w zakres funkcji państwa jest zabiegiem jedynie piarowskim.

Literatura

- Dolata S., *Zasady kształtowania dochodów budżetów samorządów terytorialnych*, „Studia i Monografie WSP w Opolu” 1991, nr 185.
- Dolata S., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda zmniejszenia luki pomiędzy potrzebami publicznymi a możliwościami ich finansowania*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Educator, Częstochowa 2009.
- Encyklopedia popularna PWN*, PWN Warszawa 1982.
- Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Piasta D., *Partnerstwo publiczno-prywatne – najnowsze inicjatywy unijne*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 12.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego zakresie zamówień publicznych i koncesji (2006/2043(INI)*, Strasburg 2006.
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska, Bruksela 2003, www.ippp.pl/instytut/temp/tlumaczenie_wytycznych_ke_dot_ppp.pdf (8.06.2010).
- Zieniewski M., *Prawne regulacje dla PPP*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. A. Gajewska-Jedwabny, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Piotr Kania

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Finanse ubezpieczeń społecznych a dług publiczny w Polsce

***Streszczenie.** W artykule omówiono jeden z podstawowych problemów społecznych w obszarze finansów publicznych i bezpieczeństwa w Polsce, jakim jest przeniesienie skutków nierównowagi finansowej w obszarze funduszy ubezpieczeń społecznych na system wydatków budżetowych, deficytu budżetowego i długu publicznego. Zbadano stopień wpływu nierównowagi finansowej w systemie ubezpieczeń społecznych na kształtowanie się długu publicznego w latach 1991–2010. Wskazano na konieczność zmian strukturalnych w systemie ubezpieczenia społecznego.*

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, dług publiczny, ubezpieczenia społeczne*

1. Wprowadzenie

Ubezpieczenie społeczne stanowi w Polsce ważny element systemu zabezpieczenia społecznego. Jego podstawowym zadaniem jest zapewnienie środków do życia ubezpieczonemu oraz członkom jego rodziny w przypadku czasowej lub trwałej utraty zdolności do zarabkowania, a także świadczeń pieniężnych w okresie emerytury. Technika ubezpieczeniowa jest wykorzystywana w ramach dwóch odrębnych mechanizmów administracyjno-finansowych, jakimi są: ubezpieczenie społeczne pracowników i innych osób aktywnych zawodowo (zwane dalej systemem pracowniczym) oraz ubezpieczenie społeczne rolników (zwane dalej systemem rolniczym). Ponieważ tworzenie ram organizacyjnych, a także realizowanie większości zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych jest domeną

państwa i powołanych przez nie organów administracyjnych, także rozwiązania stosowane w finansowej sferze funkcjonowania ubezpieczenia społecznego powodują, że stanowią one część finansów publicznych.

Jednym z kluczowych problemów finansów ubezpieczenia społecznego w Polsce jest mechanizm transmisji skutków nierównowagi finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych (pracowniczych i rolniczych) na wydatki budżetu państwa, deficyt budżetowy oraz dług publiczny. Dlatego też celem artykułu jest wskazanie stopnia oddziaływania tej nierównowagi finansowej w systemie ubezpieczeń społecznych na dług publiczny w Polsce w latach 1991–2010.

2. Finanse ubezpieczeń społecznych jako część finansów publicznych

Za tradycyjną definicją finansów można przyjąć, że finanse ubezpieczenia społecznego obejmują zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych w ramach funduszy ubezpieczeniowych. Z tej definicji wynika wprost, że powiązań między finansami ubezpieczeń społecznych i finansami publicznymi należy się doszukiwać przede wszystkim w statusie formalnoprawny¹ i cechach składki ubezpieczeniowej oraz funduszy ubezpieczenia społecznego.

Składka na ubezpieczenie społeczne jest zaliczana do danin publicznych, które stanowią podstawowy rodzaj dochodów publicznych². Jej przymusowy charakter, ze względu na obowiązek ubezpieczenia społecznego, a także bezzwrotność, przybliżają ją do innej daniny publicznej, jaką jest podatek. Natomiast celowość wskazuje na jej szczególne przeznaczenie, jakim jest finansowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego³. Ta cecha składki wiąże się także z wyjątkowym statusem funduszy, dla których jest ona podstawowym źródłem przychodów. Z formalnoprawnego punktu widzenia znaczna część funduszy ubezpieczenia społecznego ma status państwowego funduszu celowego. Taki fundusz tworzony jest na podstawie odrębnej ustawy, jego przychody są wyodrębnione ze środków publicznych i przeznaczone na określony cel, a według aktualnie obo-

¹ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu w tekście powołano się tylko na aktualnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie finansów ubezpieczeń społecznych.

² Por. art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

³ Szerzej na temat cech składki na ubezpieczenie społeczne por. m.in. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 175–177.

wiązujących regulacji nie posiada on osobowości prawnej⁴. Sytuacja ta dotyczy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)⁵, funkcjonującego w ramach systemu pracowniczego, oraz trzech funduszy związanych z systemem rolniczym, tj. Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, którymi zarządza Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)⁶. Ze względu na swój status formalnoprawny fundusze te są zaliczane do sektora finansów publicznych. Jednak dysponent FUS, którym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), dysponuje ponadto Funduszem Rezerwy Demograficznej (FRD), który nie ma statusu państwowego funduszu celowego. Także KRUS zarządza ponadto Funduszem Składowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz Funduszem Motywacyjnym, które również nie posiadają takiego charakteru. Pomimo że nie mają one charakteru państwowych funduszy celowych, funkcjonują one w obszarze finansów publicznych, gdyż są zaliczane one do sektora finansów publicznych⁷.

Zbieżna z zasadami funkcjonowania funduszy publicznych jest także metoda finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Najczęściej wykorzystuje się do tego celu metodę repartycyjną, która polega na bieżącym finansowaniu z przychodów składowych przypadających do wypłaty świadczeń, co powoduje, że nie są tworzone długookresowe nadwyżki, które mogą być czasowo lokowane na rynku finansowym, co jest charakterystyczne dla kapitałowej metody finansowania świadczeń ubezpieczeniowych. Takie rozwiązanie zastosowano w przypadku Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD)⁸ oraz otwartych funduszy emerytalnych, które realizują zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego

⁴ Por. art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁵ Zasady gospodarki finansowej FUS zostały określone w art. 51–57 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.

⁶ Zasady gospodarki finansowej KRUS zostały określone w art. 75–83 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 z późn. zm.

⁷ Do sektora finansów publicznych zalicza się bowiem Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Por. art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁸ FRD jest jednym z funduszy rezerwowych FUS. Zasady gospodarki finansowej tego funduszu zostały określone w art. 58–65 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm. Posiada ona osobowość prawną, a jego dysponentem jest ZUS. Środki zgromadzone w FRD mogą być wykorzystane na wniosek ZUS w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wyłącznie na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego, który wynika z przyczyn demograficznych. Jego zadaniem jest równoważenie funduszu emerytalnego w sytuacji, gdy wystąpi na tyle duża przewaga osób pobierających świadczenia emerytalne nad osobami aktywnymi zawodowo, że bieżące wpływy ze składek nie będą w stanie pokryć wydatków.

w systemie pracowniczym, jednak nie mają statusu jednostek sektora finansów publicznych.

Finansowanie repartycyjne umożliwia dostosowanie procesu planowania i wykonania planu finansowego funduszu ubezpieczenia społecznego do częstotliwości planowania i wykonywania innych funduszy publicznych, a szczególnie budżetu państwa, z którym są one powiązane głównie ze względu na funkcję gwarancyjną dotyczącą wypłaty świadczeń. Należy jednak mieć na uwadze to, że gwarancje te powinny mieć charakter ostatecznego źródła finansowania w przypadku, gdy z określonych przyczyn, np. ekonomicznych czy demograficznych, niewystarczające okażą się własne źródła finansowania świadczeń. W bieżącej działalności fundusze repartycyjne powinny przede wszystkim wykorzystywać możliwość elastycznego dostosowywania dochodów do wydatków, co powinno być powiązane z analizą aktuarialną ubezpieczonego ryzyka oraz wieloletnim planowaniem finansowym z wykorzystaniem funduszy rezerwowych. Przeszkodę stanowi tu jednak dość poważny problem, który ma raczej charakter polityczny niż ekonomiczny, a jest nim konieczność corocznego lub dokonywanego co kilka lat korygowania poziomu składki na ubezpieczenie społeczne. Problem ten jest często rozwiązywany doraźnie, co jest wygodniejsze z politycznego punktu widzenia, jednak z ekonomicznego punktu widzenia może prowadzić do zagrożenia równowagi finansowej państwa. Takie skutki może rodzić bieżące finansowanie zadań ubezpieczenia społecznego z dotacji budżetowej.

3. Powiązania funduszy ubezpieczenia społecznego z budżetem państwa

Każdy ubezpieczony jest zainteresowany tym, aby w przypadku zaistnienia określonego ryzyka objętego ochroną ubezpieczeniową nastąpiła wypłata stosownego, przewidzianego w przepisach prawa, świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Stąd oprócz gwarancji prawnych, związanych z dochodzeniem przed sądem prawa do świadczenia oraz jego wysokości, istotne znaczenie mają także gwarancje ekonomiczne. W przypadku ubezpieczenia społecznego mogą one występować w postaci funduszy rezerwowych, które są wykorzystywane w przypadku niedoboru środków w funduszu podstawowym, lub zwrotnego (pożyczka), lub bezzwrotnego (dotacja) transferu środków z budżetu państwa.

Przekazywane z budżetu państwa dotacje mogą mieć charakter celowy lub ogólny. Dotacje celowe mogą być przeznaczone na opłacenie składki za pewne grupy ludności lub pokrycie kosztów administracyjnych funkcjonowania insty-

tucji ubezpieczenia społecznego⁹. Nie muszą więc one mieć charakteru gwarancyjnego, a ich występowanie może być związane z realizacją innych społecznych zadań państwa, jak np. wspieranie rozwoju rodziny poprzez finansowanie składek osobom przebywającym na urloпах wychowawczych. Jednak szczególne znaczenie dla finansów ubezpieczeń społecznych ma dotacja na wyrównanie niedoboru dochodów w stosunku do wydatków funduszy ubezpieczeniowych. Ta właśnie dotacja jest postrzegana jako realizacja przez państwo gwarancji funkcjonowania ubezpieczeń społecznych. Konieczność jej przekazywania z budżetu państwa może mieć różne przesłanki, poczynając od złej sytuacji gospodarczej, niekorzystnej sytuacji demograficznej, zbyt wysokich świadczeń w stosunku do wysokości składki, a kończąc na nadużyciach związanych z niepłaceniem składek czy wymuszaniem świadczeń.

Z obowiązujących w Polsce regulacji prawnych wynika, że państwo gwarantuje wypłatę świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰ oraz świadczeń finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER)¹¹. Przepisy wprost nie wskazują jak ma być realizowana ta gwarancja. Jednak na podstawie zasad gospodarki finansowej poszczególnych funduszy ubezpieczenia społecznego można wywnioskować, że narzędziem tym jest dotacja. Jej występowanie zostało przewidziane jako źródło przychodów w przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), czyli jednego z dwóch funduszy finansujących świadczenia w systemie rolniczym, a także Funduszu Prewencji i Rehabilitacji KRUS.

W przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zastosowano więcej narzędzi umożliwiających równoważenie wydatków z przychodami. Przede wszystkim są to fundusze rezerwowe, jednak ich tworzenie zasadniczo ogranicza się do nadwyżek z lat ubiegłych. Wyjątek stanowi tutaj Fundusz Rezerwy Demograficznej, który ma dodatkowe źródła akumulacji w postaci odpisu z podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne oraz dochodów z prywatyzacji czy zysków z inwestycji. Poza tym FUS może otrzymywać z budżetu państwa pożyczki (nieoprocentowane). Dotacje i pożyczki z budżetu mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeśli środki na poszczególnych rachunkach funduszy oraz środki zgromadzone w funduszach rezerwowych nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z FUS. Za zgodą ministra właściwego

⁹ E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 177.

¹⁰ Por. art. 62 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.

¹¹ Por. art. 76–83 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 z późn. zm.

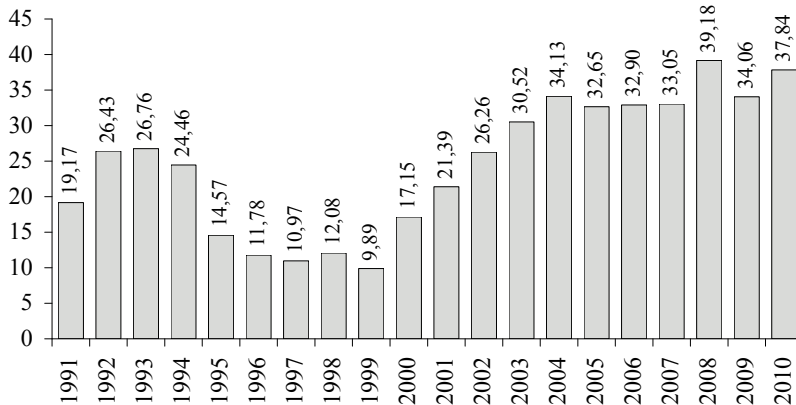
do spraw finansów publicznych, FUS może również zaciągać kredyty bankowe i pożyczki u innych instytucji niż budżet państwa.

Obecnie dotacje są przekazywane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z:

- realizacją przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczeń finansowanych ze środków budżetu państwa,
- niewystarczalnością składki na sfinansowanie należnych świadczeń z funduszu emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego FUS.

Jednak problem powiązania finansowego między Funduszem Ubezpieczeń Społecznych a budżetem państwa na tym się nie kończy, gdyż pozostaje jeszcze kwestia dopłaty z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych, która się pojawiła w 1999 r. jako efekt reformy emerytalnej z 1998 r., jednak jako dotacja była kwalifikowana tylko do końca 2003 r.. Z tego powodu w przypadku FUS należy używać szerszego określenia na jego powiązania z budżetem państwa, tj. dofinansowanie.

Szczególnie duży udział dofinansowania w pokrywaniu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) jest widoczny w dwóch okresach: 1992–1994 oraz po 2000 r. W pierwszym z tych okresów wzrost znaczenia dotacji w finansowaniu wydatków FUS był związany z przejściem przez system ubezpieczeń społecznych finansowania procesów łagodzenia poprzez politykę społeczną skutków transformacji gospodarczej. W tym okresie udział dotacji budżetowej w pokrywaniu wydatków funduszu wahał się w granicach 25–27% (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Udział dofinansowania z budżetu państwa w pokrywaniu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1991–2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

Jednak dopiero po 2000 r. nastąpił drastyczny wzrost udziału środków z budżetu państwa w finansowaniu zadań ubezpieczenia społecznego w systemie pracowniczym. Decydującym czynnikiem było w tym przypadku wdrożenie reformy emerytalnej, której najistotniejszym efektem stało się stworzenie funduszy kapitałowych. Przesunięcie części składki emerytalnej (7,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne) z FUS do otwartych funduszy emerytalnych spowodowało znaczny ubytek środków na finansowanie bieżących świadczeń. Ten koszt reformy emerytalnej miał być poniesiony przez całe społeczeństwo z podatków. Jego kwota w kolejnych latach wzrastała, z 1,7 mld zł w 1999 r. do ponad 22,5 mld zł w 2010 r. (zob. tab. 1). Przyczyniło się to do wzrostu udziału pozaskładkowych źródeł finansowania świadczeń do ponad 30% w latach 2003–2010, przy czym w 2008 r. udział tych źródeł przekroczył 39% (zob. rys. 1). Jednak należy zwrócić uwagę na to, że o ile problem dopłaty z tytułu przekazania

Tabela 1. Dofinansowanie funduszy ubezpieczenia społecznego w systemie pracowniczym i rolniczym w latach 1992–2010 (w mln zł)

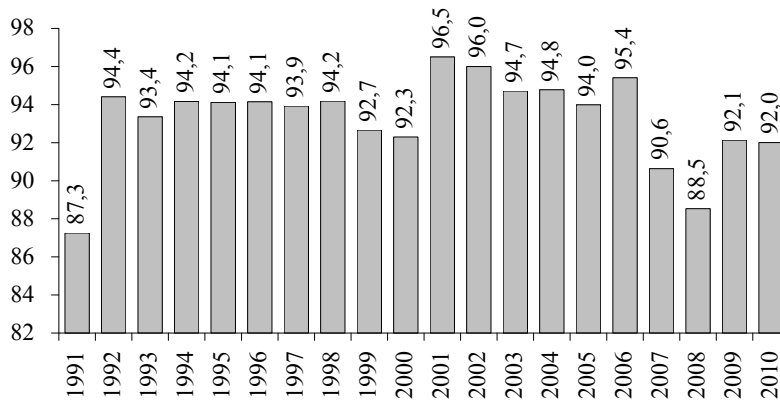
Rok	Dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych		Dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego
	Ogółem	w tym dopłata (dotacja) z tytułu przekazania składek do OFE	
1991	2 206,0	–	1 362,1
1992	4 950,8	–	2 247,3
1993	6 605,2	–	3 085,0
1994	8 296,9	–	4 721,6
1995	6 000,0	–	6 101,6
1996	6 031,4	–	7 550,1
1997	7 000,0	–	9 444,1
1998	8 792,8	–	10 652,3
1999	9 459,0	1 700,0	12 891,3
2000	15 366,0	2 783,2	13 213,0
2001	21 157,0	3 101,8	14 880,6
2002	26 987,9	3 248,2	15 390,0
2003	31 805,9	9 868,0	15 013,9
2004	37 083,5	10 613,0	15 130,0
2005	36 299,9	12 575,4	14 710,0
2006	39 403,8	14 920,4	14 933,0
2007	40 112,3	16 219,3	13 974,8
2008	53 141,5	19 911,5	14 867,8
2009	51 589,3	21 086,0	15 705,0
2010	60 870,2	22 506,2	15 336,0
razem	470 953,4	138 533,0	219 847,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

składek do otwartych funduszy emerytalnych ma tendencję nasilającą się, z perspektywą wygaśnięcia w czasie, o tyle wzrost dotacji uzupełniającej wymaga zmian strukturalnych w systemie pracowniczym.

Równie ważnym problemem jest dofinansowanie z budżetu państwa wypłaty świadczeń z Funduszu Emerytalno-Rentowego w systemie rolniczym. Tutaj zastosowano inny wariant finansowania w przypadku świadczeń chorobowych i wypadkowych, gdyż Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników nie może otrzymywać dotacji z budżetu państwa, a jego równowagę finansową mogą zapewnić – oprócz składek wpłacanych przez ubezpieczonych – także pożyczki i kredyty, których spłata powinna być jednak uwzględniana przy określaniu składki ubezpieczeniowej w kolejnych okresach. Natomiast dotacją uzupełniającą są finansowane świadczenia emerytalno-rentowe oraz działania profilaktyczne. W przypadku Funduszu Emerytalno-Rentowego dotacja ta stanowi jednak źródło pokrycia znacznie ponad 90% wydatków (zob. rys. 2). Dotowanie tego funduszu, które od początku reformy ubezpieczeń rolniczych z 1991 r., występowało na tak wysokim poziomie, jest główną przyczyną kwestionowania rozwiązań w rolniczym systemie emerytalnym. W tym przypadku można się nawet zastanawiać, czy ta część systemu rolniczego może być nazywana ubezpieczeniem, gdyż składka płacona przez ubezpieczonych ma marginalne znaczenie w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych.

Niewystarczalność składki na finansowanie świadczeń zarówno w systemie pracowniczym, jak i rolniczym jest nie tylko konsekwencją zmian społeczno-gospodarczych, ale także przyjętych rozwiązań strukturalnych po stronie przy-



Rysunek 2. Udział dotacji budżetowej w finansowaniu wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 1991–2010 (w %)

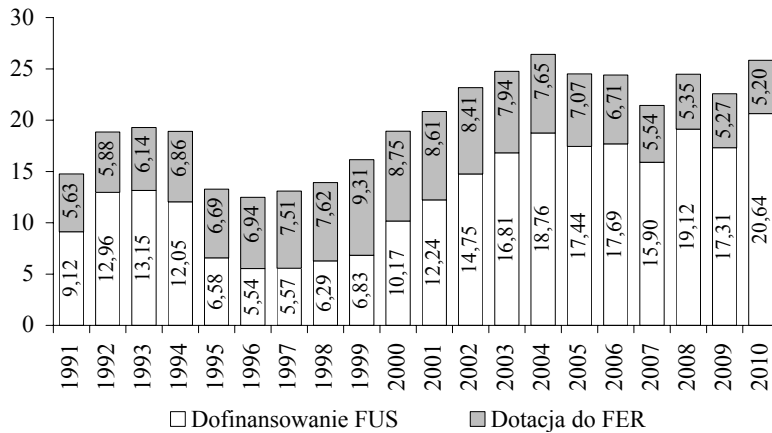
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

chodów oraz wydatków w postaci świadczeń. Przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie ówczesni decydenci mieli bufor bezpieczeństwa w postaci budżetu państwa, który miał przejąć ciężar nierównoważonego systemu finansowania ubezpieczeń społecznych.

4. Obciążenie budżetu państwa z tytułu nierównowagi finansowej w systemie ubezpieczeń społecznych

Realizacja funkcji społecznych jest jednym z najważniejszych zadań współczesnego państwa dla większości obywateli. Wybór do realizacji tych zadań mechanizmu ubezpieczenia pozwala z jednej strony powiązać zadanie z określonym źródłem finansowania, a z drugiej – daje możliwość zwiększenia świadomości obywatelskiej. W przypadku ubezpieczenia społecznego jest to położenie nacisku na solidaryzm społeczny oraz przezorność – w ostatnim czasie – indywidualną. Mechanizm ubezpieczenia nie pozbawia także państwa możliwości realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, która może się uwidocznić w zmniejszaniu różnic dochodowych między osobami pobierającymi świadczenia ubezpieczeniowe w stosunku do różnic między nimi w okresie aktywności zawodowej. Po stronie zasilania finansowego funduszy ubezpieczeniowych zasada sprawiedliwości społecznej może być realizowana poprzez uproszczone procedury naliczania składki, np. od poziomu dochodu, a nie od poziomu ryzyka. Jednak obserwowaną konsekwencją tego typu działań może być nierównowaga finansowa funduszy ubezpieczenia społecznego. Jeżeli do tego dojdą inne przyczyny, jak zmiany demograficzne, wysoka stopa bezrobocia utrzymująca się w długim okresie, opór społeczny wobec kolejnych zmian systemowych czy organizacyjnych, to może się okazać, że wykorzystanie alternatywnego źródła finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego w postaci dotacji z budżetu państwa może się okazać zagrożeniem dla realizacji innych zadań państwa, także w obszarze funkcji społecznych.

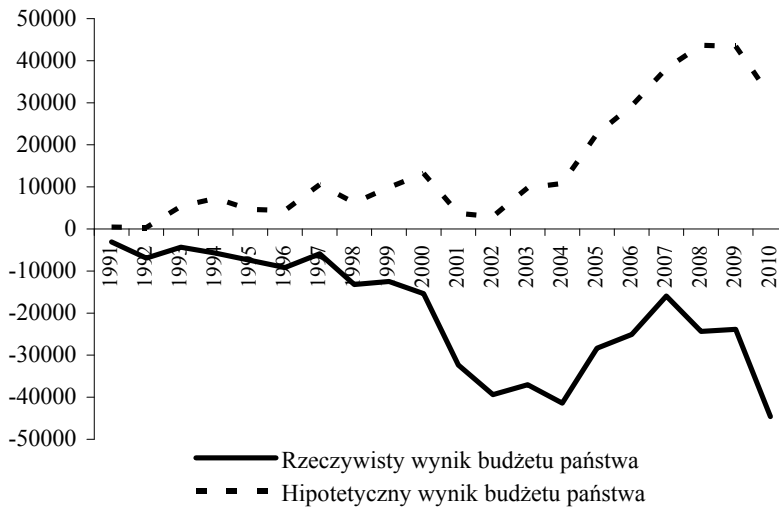
W przypadku systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce problem równoważenia funduszy ubezpieczenia społecznego stał się w ostatnich latach poważnym obciążeniem dla budżetu państwa. W latach 1992–1994 dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego stanowiło ponad 19% wydatków budżetowych. Po 1998 r. problem ten ponownie się nasilił w związku z reformą emerytalną z 1998 r. W 2004 r. oraz 2010 r. łącznie dofinansowanie tych dwóch funduszy przekroczyło 25% wydatków budżetu państwa (zob. rys. 3).



Rysunek 3. Udział dofinansowania FUS oraz dotacji do Funduszu Emerytalno-Rentowego w wydatkach budżetu państwa w latach 1991–2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

Gdyby przyjąć założenie, że inne zadania państwa są finansowane w sposób wystarczający, to zachowanie równowagi finansowej w systemie ubezpieczenia społecznego pozwoliłoby na wyeliminowanie deficytu budżetu państwa w całym analizowanym okresie 1992–2010 (zob. rys. 4). Oczywiście jest to tylko hipote-



Rysunek 4. Rzeczywisty a hipotetyczny wynik budżetu państwa w Polsce w latach 1991–2010 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

tyczny skutek równowagi finansowej w systemie ubezpieczenia społecznego, ale pozwala on na jednoznaczny wniosek, że system ubezpieczenia społecznego jest istotnym czynnikiem generowania deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce.

Łączna kwota dotacji przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1991–2010 wyniosła 471 mld zł, a w przypadku Funduszu Emerytalno-Rentowego prawie 220 mld zł. W latach 1999–2010, z tytułu reformy emerytalnej, do FUS przekazano dodatkowo z budżetu państwa kolejne 138 mld zł (zob. tab. 1). Na koniec 2010 r. państwowy dług publiczny wyniósł 748 mld zł. W tej kwocie długu publicznego sektor ubezpieczeń społecznych zadłużony jest na niecałe 2,9 mld zł. Jednak dług sektora ubezpieczeń społecznych jest generowany także za pośrednictwem budżetu państwa, a więc jest odzwierciedlony w długu Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę fakt, że w żadnym z analizowanych lat okresu 1991–2010 ani FUS, ani FER nie wygenerowały nadwyżki środków własnych (składek w stosunku do świadczeń), można przyjąć, że znaczna część długu Skarbu Państwa, tj. 691 mld zł, jest efektem nierównowagi tych funduszy.

5. Podsumowanie

System ubezpieczeń społecznych powinien się opierać na zasadzie równowagi finansowej. Jego funkcjonowanie nie powinno być pozbawione gwarancji ze strony państwa, które mogą być realizowane za pomocą dotacji czy pożyczek. Jednak tworzenie systemu przy założeniu, że nie będzie on w stanie się samofinansować, może być zagrożeniem dla równowagi całego systemu finansów publicznych.

Występująca w polskim systemie ubezpieczenia społecznego trwała nierównowaga ma nie tylko przyczyny w postaci transformacji społeczno-gospodarczej z początku lat 90. XX wieku czy reformy emerytalnej z 1998 r., ale także przyczyny strukturalne. Pomimo że istniejące rozwiązania prawne, szczególnie w systemie pracowniczym zreformowanym w 1998 r., pozwalają na podejmowanie działań zmierzających do zmniejszania tego stanu nierównowagi, praktycznie ich nie wykorzystano, a nawet podejmowano decyzje przeciwne (przykładem takiej decyzji było obniżenie w 2007 r. składki rentowej w systemie pracowniczym). W konsekwencji tego system ubezpieczenia społecznego wygenerował w ciągu ostatnich 20 lat, za pośrednictwem budżetu państwa, znaczną część długu publicznego, który w czasach kryzysu globalnego może być poważnym obciążeniem dla gospodarki i społeczeństwa. Jednak dalsze ograniczenie jego wzrostu nie jest sprawą łatwą, gdyż wydatki tego typu mają charakter wydatków sztywnych,

głównie ze względu na prawa nabyte, szczególnie w przypadku świadczeń emerytalnych. Wymagają więc działań długoterminowych, których konsekwencją może być osłabienie funkcji społecznych państwa na rzecz indywidualnej przezorności. Jednak bez zmian strukturalnych w systemie ubezpieczenia społecznego nie będzie możliwe zmniejszenie długu publicznego kosztem innych zadań państwa.

Literatura

- Denek E., Sobiech J., Wierzbicki J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 1995.
Rocznik Statystyczny za lata 1995–2010, GUS, Warszawa 1996–2011.
Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych za lata 1999–2008 – system pozarolniczy, ZUS, Warszawa 2004–2010.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 z późn. zm.

Krzysztof Surówka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Mateusz Winiarz

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

Możliwości wsparcia finansowego podmiotów ochrony zdrowia z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce realizują zadania obejmujące działalność leczniczą. Wykonanie tych zadań związane jest zarówno z tworzeniem jednostek prowadzących taką działalność, jak również z zapewnieniem im wsparcia finansowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać środki finansowe na zasadach i w sposób przewidziany w ustawie. Wprowadzone nowe uregulowania w zasadniczy sposób zmieniają zadania i obowiązki samorządu zarówno w zakresie form organizacyjno-prawnych jednostek prowadzących działalność leczniczą, jak i sposobu ich finansowania. Wprowadzone rozwiązania budzą dużo wątpliwości, co zwiększa ryzyko nieefektywności i nieprawidłowości funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, budżet JST, podmioty ochrony zdrowia*

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST), zgodnie z aktualnym stanem prawnym, w zasadzie mogą przekazywać środki samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Dotyczy to nie tylko JST będących organami założycielskimi danego SPZOZ-u, ale też zainteresowanych jego poprawnym funkcjonowaniem. Ustawa natomiast nie obliguje organów JST do wspierania finansowego ochrony zdrowia poza przypadkami wyraźnie wskazanymi. Takie zapisy ustawowe ograniczają wielkość kwot przeznaczanych na ochronę zdrowia przez JST. Należy jednak zwrócić uwagę, że przekształcenie SPZOZ-ów w spółki prawa handlowego (kapi-

tałowe), będzie wymagać stworzenia nowego modelu przekazywania środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego do zakładów opieki zdrowotnej. W obecnym stanie prawnym JST mogą jedynie zwiększać kapitał zakładowy spółek, co w konsekwencji daje możliwość przeznaczania tych środków na finansowanie bieżącej działalności, a to nie prowadzi do oczekiwanej racjonalności w zakresie zarządzania finansami spółki¹. Ponadto należy podkreślić, że spółka samorządowa, nawet ze 100% udziałem środków JST, nie byłaby zaliczana do sektora finansów publicznych. Dlatego też wspieranie takich podmiotów ze środków budżetowych JST, nie będących udziałowcami w spółce, praktycznie staje się niemożliwe.

Zagadnienia wsparcia finansowego zakładów opieki zdrowotnej ze środków publicznych po uchwaleniu nowej ustawy o działalności leczniczej² są przedmiotem rozważań autorów niniejszego artykułu.

2. Decentralizacja zarządzania podmiotami opieki zdrowotnej a ich kondycja ekonomiczna

W okresie przed 1990 r., jak również w latach 1990–1998 publiczne podmioty opieki zdrowotnej praktycznie w 100% były jednostkami podległymi administracji centralnej. Odpowiedzialność za ich gospodarkę finansową ponosiła administracja rządowa, a wydatki na ochronę zdrowia były finansowane z budżetu państwa. Wprawdzie po 1990 r. część dużych miast przejęła finansowanie zakładów opieki zdrowotnej, jednakże środki finansowe na ten cel pochodziły nadal z budżetu państwa. Na podkreślenie zasługuje fakt, że kondycja finansowa placówek opieki zdrowotnej w ówczesnym okresie niewiele różniła się od obecnej. Plany finansowe przychodni lekarskich, a zwłaszcza szpitali, były permanentnie przekraczane, a kierownicy tych placówek odpowiadali za naruszenie dyscypliny budżetowej. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny na ogół było jednak umarzane, a służba zdrowia regularnie była oddłużana, bo jednostki budżetowe obowiązują zasada roczności budżetu³.

Radykalna zmiana zasad finansowania opieki zdrowotnej została dokonana po 1 stycznia 1999 r. Wprowadzenie systemu ubezpieczeń zdrowotnych zmieniło

¹ Por. K. Surówka, M. Winiarz, *Udział JST w finansowaniu ochrony zdrowia*, w: *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga*, red. S. Golinowska, E. Kocot, A. Sowa, FZP, Vesalius, Kraków 2009.

² Por. ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 664 z późn. zm.

³ Por. K. Surówka, *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu opieki zdrowotnej w dobie kryzysu opieki zdrowotnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2004, nr 1.

całkowicie sposób finansowania opieki zdrowotnej. Podatki, z których wcześniej finansowana była opieka zdrowotna, zostały zastąpione składką na ubezpieczenia zdrowotne. Było to możliwe dzięki przekształceniu części wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w składkę na ubezpieczenia zdrowotne (w wysokości 7,75% wynagrodzenia po zapłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne).

Zmiana sposobu finansowania opieki zdrowotnej nie miała jednak wyłącznie charakteru formalnego. Wiązały się z nią istotne zmiany organizacyjne. Płatnikiem usług zdrowotnych stały się Kasy Chorych, a od kwietnia 2003 r. Narodowy Fundusz Zdrowia. Natomiast odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej została przeniesiona na samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i organy założycielskie tych zakładów, w tym przede wszystkim na samorząd terytorialny.

Uchwalona 11 kwietnia 2011 r. ustawa o działalności leczniczej ogranicza możliwość tworzenia nowych SPZOZ. Równocześnie zawiera korzystne zapisy mające zachęcić do przekształcania dotychczasowych SPZOZ, zwłaszcza tych zadłużonych, w spółki kapitałowe. Mogą one na mocy ustawy starać się o umorzenie zobowiązań znanych na dzień 31 grudnia 2009 r. Dotyczy to praktycznie wszystkich zobowiązań wobec sektora finansów publicznych (budżetu państwa, ZUS, PFRON, NFOŚiGW). Należy przypuszczać, że zawarte w ustawie możliwości zachęcą organy założycielskie wielu SPZOZ do dokonania przekształceń, tym bardziej że organy te od samego początku funkcjonowania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie zostały wyposażone w odpowiednie środki finansowe umożliwiające udzielenie im wsparcia finansowego w przypadku problemów finansowych. Pojawia się jednak pytanie o przyszłość funkcjonowania spółek kapitałowych w przypadku gdy one zaczną się zadłużać. Kto wówczas zechce przekazywać środki finansowe na pokrycie ich ujemnego wyniku finansowego? Ustawa o działalności leczniczej takiej sytuacji nie rozstrzyga, natomiast kodeks spółek handlowych⁴ przewiduje, że w przypadku upadłości spółki dochodzi do jej rozwiązania. Na temat tego, kto będzie świadczył usługi zdrowotne po upadku podmiotu leczniczego, prawo milczy.

3. Podmioty lecznicze jednostek samorządu terytorialnego po 1 lipca 2011 roku

Od 1 lipca 2011 r. formy organizacyjne samorządowych podmiotów leczniczych określa ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Usta-

⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

wa ta zezwala na tworzenie i prowadzenie przez JST podmiotów leczniczych w dwóch formach organizacyjnych:

- jednostki budżetowej,
- spółki kapitałowej.

Należy jednak podkreślić, że do czasu przekształcenia podstawową formą organizacyjną samorządowych podmiotów leczniczych pozostaną nadal samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ).

Jednostka budżetowa jest najprostszą formą organizacyjną prowadzenia działalności przez podmiot sektora finansów publicznych. Podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej nie posiada osobowości prawnej i jest tworzony, i likwidowany przez organ uchwałodawczy JST. Uchwała określa nazwę podmiotu, miejsce udzielania świadczeń, rodzaj działalności leczniczej i zakres udzielanych świadczeń. Forma organizacyjna jednostki budżetowej charakteryzuje się całkowitym powiązaniem podmiotu leczniczego z budżetem. Jego dochody są bowiem dochodami budżetu, a wydatki wydatkami budżetu. Jednostka budżetowa środki na prowadzenie swojej działalności w 100% otrzymuje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a ewentualne dochody uzyskiwane z działalności musi odprowadzić do budżetu⁵. Podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej gospodaruje przekazaną w zarząd częścią mienia JST oraz przydzielonymi środkami finansowymi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Jednostki budżetowe były najbardziej powszechną formą organizacyjną w opiece zdrowotnej do końca 1998 r. Po 1998 r. ta forma organizacyjna jest jednak rzadkością.

Od początku 1999 r., tj. od wprowadzenia ubezpieczeniowego systemu finansowania opieki zdrowotnej, forma samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej stała się najbardziej powszechna. Jest to też forma organizacyjna dająca podmiotowi największą samodzielność prawną i finansową. Samorządowe SPZOZ-y do 30 czerwca 2011 r. były tworzone i likwidowane przez organy stanowiące JST. Po wejściu w życie ustawy o działalności leczniczej forma samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej została zarezerwowana jedynie dla już istniejących podmiotów, bez możliwości tworzenia nowych (z wyjątkiem powstałych w wyniku połączenia dwóch lub więcej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej)⁶.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest podmiotem posiadającym osobowość prawną. Wartość jego majątku określają dwa fundusze, tj. fundusz założycielski, odzwierciedlający część majątku wydzielonego SPZOZ

⁵ Por. art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁶ Szerzej: Uzasadnienie do projektu ustawy o działalności leczniczej [druk sejmowy nr 3489].

z mienia samorządu terytorialnego, oraz fundusz zakładu, tworzony z zysków, amortyzacji majątku trwałego, darowizn oraz kwoty środków pieniężnych przekazanych na pokrycie ujemnego wyniku finansowego itp. Osobowość prawna oraz samodzielność finansowa wiąże się także z odpowiedzialnością za prowadzenie swojej działalności. SPZOZ pokrywa we własnym zakresie ujemny wynik finansowy. Podmiot tworzący SPZOZ może w ciągu trzech miesięcy po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego SPZOZ pokryć jego ujemny wynik finansowy, jeżeli po dodaniu kosztów amortyzacji ma on wartość ujemną. W przypadku niepokrycia ujemnego wyniku finansowego przez organ założycielski, organ uchwałodawczy JST (organ założycielski) podejmuje uchwałę o zmianie formy organizacyjno-prawnej albo o likwidacji SPZOZ. Likwidacja stanowi podstawę do wykreślenia zakładu z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Zobowiązania i należności SPZOZ po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami właściwej JST. Organy założycielskie JST mogą podjąć uchwałę o połączeniu SPZOZ poprzez utworzenie nowego samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej z dwóch łączących się SPZOZ lub poprzez przeniesienie całego mienia co najmniej jednego SPZOZ na inny zakład opieki zdrowotnej.

Inną formą przekształcenia SPZOZ jest utworzenie spółki kapitałowej. Przed sporządzeniem aktu przekształcenia podmiot tworzący spółkę, na podstawie sprawozdania finansowego ustala wskaźnik zadłużenia SPZOZ jako relację sumy zobowiązań krótko- i długoterminowych, pomniejszonych o inwestycje krótkoterminowe, do sumy przychodów. Jeżeli wartość zadłużenia wynosi powyżej 0,5, podmiot tworzący przejmuje zobowiązania SPZOZ o takiej wartości, aby wskaźnik zadłużenia wyniósł nie więcej niż 0,5. Jeżeli wskaźnik zadłużenia jest mniejszy niż 0,5, to organ założycielski może przejąć zobowiązania SPZOZ. Organem JST podejmującym decyzję o przekształceniu SPZOZ w spółkę kapitałową jest organ wykonawczy JST.

Usamodzielnienie organizacyjne i finansowe podmiotów opieki zdrowotnej (poprzez przekształcenie jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) zwiększyło odpowiedzialność menedżerów zarządzających tymi placówkami. Należy przypuszczać, że niezależność organizacyjna uświadomiła im, że w większym zakresie oni sami ponoszą odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie tych jednostek. Niestety sama zmiana formy organizacyjnej nie spowodowała poprawy sytuacji finansowej tych podmiotów. Dlatego też nowa ustawa o działalności leczniczej usankcjonowała prawnie proces tworzenia spółek kapitałowych wykonujących świadczenia zdrowotne. Forma organizacyjna spółki jest z całą pewnością bardziej efektywna ekonomicznie niż jednostka budżetowa czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Jednakże sama zmiana organizacyjna nie wystarczy, aby poprawić płynność zakładów opieki zdrowotnej i nie dopuścić do ich powtórnego zadłużenia. Ponadto

może być przeszkodą w zakresie bezpośredniego zasilania finansowego przez organ założycielski.

Ustawa o działalności leczniczej nie przesądza, w jakiej formie organizacyjnej powinny funkcjonować podmioty lecznicze w formie spółek kapitałowych. Należy jednak przypuszczać, że w przypadku JST będą to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prawdopodobnie w początkowym okresie ze 100% udziałem jednostki lub jednostek samorządu terytorialnego. Do powstania spółki wymagane jest zawarcie umowy, wniesienie wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, powołanie zarządu, ustanowienie rady nadzorczej i wpis do rejestru.

4. Zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą

Konsekwencją wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących form organizacyjno-prawnych podmiotów wykonujących działalność leczniczą była konieczność uregulowania sposobu i zasad przekazywania tym podmiotom środków publicznych. W pierwszym rzędzie podkreślić należy, że niezależnie od indywidualnych uwarunkowań ekonomicznych czy organizacyjnych, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁷. Stąd też dla stworzenia możliwości wspierania podmiotów wykonujących działalność leczniczą ze środków publicznych kluczowe jest wprowadzenie takich rozwiązań ustawowych. Zatem ustawa o działalności leczniczej reguluje zasady przekazywania środków publicznych podmiotom wykonującym działalność leczniczą.

Podmiot wykonujący działalność leczniczą może otrzymać środki publiczne z przeznaczeniem na:

- 1) realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań,
- 2) remonty,
- 3) inne niż określone w pkt 1 inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego,
- 4) realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub innych niż wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach,

⁷ Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5) cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych,

6) realizację programów wieloletnich,

7) pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne.

Ustawodawca przesądza, że podmiot wykonujący działalność leczniczą może otrzymywać środki publiczne na zadania dotyczące programów zdrowotnych, inwestycji i remontów w zakresie, w jakim realizacja tych zadań służy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Ustawa sankcjonuje zasadę, zgodnie z którą podmioty prowadzące działalność leczniczą mają być traktowane na jednakowych zasadach w zakresie dostępu do środków publicznych, co z kolei jest zgodne z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Otrzymywanie dotacji oraz wsparcia z programów wieloletnich, a następnie ich rozliczanie jest powiązane z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Sposób tego powiązania będzie określony w formie wzoru:

$$W = K \cdot P_0,$$

gdzie:

W – wysokość środków publicznych,

K – planowany koszt realizacji zadania, na które mają być przekazane środki publiczne,

$$P_0 = a_0 : (a_0 + b_0),$$

a_0 – przychody podmiotu z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskane w poprzednim roku obrotowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,

b_0 – przychody podmiotu z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków innych niż określone dla symbolu „ a_0 ”, uzyskane w poprzednim roku obrotowym.

Warto zwrócić uwagę, że wysokość możliwych do uzyskania środków publicznych jest nie tylko ograniczona wysokością kosztów zadania, ale też korygowana poprzez osiągnięcie przychodów innych niż z tytułu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, uzyskanych w poprzednim roku obrotowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach

⁸ Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Im większa kwota takich przychodów, tym mniejsze możliwości uzyskania środków publicznych.

Środki publiczne będą przekazywali właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie i jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem, że właściwi ministrowie, centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie dotacje na remonty oraz inwestycje będą mogli przyznawać wyłącznie utworzonym przez siebie podmiotom (samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej oraz spółkom ze swoim większościowym udziałem)⁹.

Ustawa wprowadziła jednocześnie inne ograniczenie pozyskiwania środków publicznych przez podmioty prowadzące działalność leczniczą. Wysokość tych środków publicznych nie może bowiem przekroczyć wysokości kosztów koniecznych do realizacji całości zadania, którego finansowanie dotyczy.

Pozyskiwanie środków publicznych przez podmioty prowadzące działalność leczniczą może być utrudnione z punktu widzenia formalnego, ze względu na nieszczęśliwie skonstruowane przepisy dotyczące formy przekazania tych środków przed podmiot publiczny, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

Z jednej strony wskazano, że na realizację zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1 i 4–7 ustawy o działalności leczniczej, podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą uzyskać środki finansowe na podstawie umowy zawartej ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez ministra, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, a także z jednostką samorządu terytorialnego lub z uczelnią medyczną, lub z innym podmiotem uprawnionym do finansowania tych zadań na podstawie odrębnych przepisów. Jednocześnie określono wymogi formalne umowy, na podstawie której środki miałyby być przekazane.

Z drugiej strony natomiast na realizację zadań, o których mowa w art. 114 ust. 1 pkt 1–6 ustawy o działalności leczniczej, podmioty wykonujące działalność leczniczą mogą uzyskać środki od tych samych podmiotów, z wyjątkiem uczelni medycznej, dotację w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, z opisanymi wyżej ograniczeniami dotyczącymi budżetu państwa.

Podstawowa wątpliwość, jaka nasuwa się po analizie przytoczonych zapisów, dotyczy rozstrzygnięcia: czy uzyskanie środków na podstawie umowy jest odrębną formą w stosunku do pozyskania środków w formie dotacji. Wydaje się, że są to odrębne formy pozyskania środków, na co wskazuje choćby odrębnie uregulowany przedmiot finansowania. Niektóre zadania mogą być finansowane zarówno na podstawie umowy, jak i w formie dotacji (art. 114 ust. 1 pkt 1 i 4–6), tj:

– realizacja zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego oraz wykonanie innych inwestycji koniecznych do realizacji tych zadań,

⁹ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o działalności leczniczej...

– realizacja projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub innych niż wymienione środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach,

– cele określone w odrębnych przepisach oraz umowach międzynarodowych,

– realizacja programów wieloletnich,

inne wyłącznie na podstawie umowy (art. 114 ust 1 pkt 7), tj:

– pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne,

a jeszcze inne tylko w formie dotacji (art. 114 ust 1 pkt 2 i 3), tj:

– remonty,

– inwestycje niezwiązane z realizacją zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że określenie „dotacja w rozumieniu przepisów o finansach publicznych” obejmuje również uregulowania ustawy o finansach publicznych, dotyczące wymogów formalnych umów, na podstawie których przekazywane są dotacje podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. Takimi podmiotami na pewno nie są podmioty lecznicze funkcjonujące w formie SPZOZ oraz spółek kapitałowych.

Wydaje się, że decyzję co do formy przekazania środków będą podejmować organy lub podmioty uprawnione do reprezentowania jednostek przekazujących środki, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne, w tym określone ograniczenia przedmiotowe, podmiotowe i finansowe.

Nakreślony obraz uzupełniają postanowienia dotyczące zasad przekazywania i wykorzystania środków publicznych przez podmioty lecznicze będące jednostkami budżetowymi. W tym przypadku ustawodawca, niezależnie od przedmiotu finansowania, odsyła do przepisów o finansach publicznych.

5. Podsumowanie

Polski system finansowania opieki zdrowotnej na początku XXI w. przeżywa ostry kryzys pomimo wdrożenia reformy ubezpieczeń zdrowotnych. Jedną z podstawowych przyczyn tego kryzysu jest niewystarczający dopływ środków finansowych na finansowanie opieki zdrowotnej. Dlatego też w kolejnych okresach należy dążyć do znacznego wzrostu dochodów. Zakłada się, że źródłem tych

dochodów będą przede wszystkim zwiększone składki na ubezpieczenie zdrowotne, dodatkowe współpłacenie pacjentów oraz dochody z budżetu państwa. Pojawia się jednak pytanie: czy wspomaganie finansowania opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogłoby być alternatywą dla propozycji zakładających obciążenie społeczeństwa równocześnie dodatkową składką, jak również zwiększonym współpłaceniem?

Trudno jednak podzielić stanowisko, że zmiana formy organizacyjno-prawnej jednostek prowadzących działalność leczniczą doprowadzi do istotnej zmiany w zakresie finansowania tej działalności.

System przekazywania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom prowadzącym działalność leczniczą powinien być z jednej strony efektywny, z drugiej zaś szczelny, aby nie dopuścić do nadmiernego i niegospodarnego dokonywania wydatków na ten cel. Trzeba pamiętać, że perspektywa pozyskania środków publicznych przez podmiot prowadzący działalność leczniczą, niezależnie od jakości prowadzonej przez niego gospodarki finansowej, nie sprzyja racjonalizacji wydatków.

Wprowadzone ustawą o działalności leczniczej rozwiązania, zarówno organizacyjno-prawne, jak i finansowe, budzą niebezpiecznie dużo wątpliwości, co zwiększa ryzyko nieefektywności i nieprawidłowości funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce.

Literatura

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Surówka K., *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu opieki zdrowotnej w dobie kryzysu opieki zdrowotnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2004, nr 1.

Surówka K., Winiarz M., *Udział JST w finansowaniu ochrony zdrowia*, w: *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga*, red. S. Golinowska, E. Kocot, A. Sowa, FZP, Vesalius, Kraków 2009.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94 poz. 1037 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 664 z późn. zm.

Uzasadnienie do projektu ustawy o działalności leczniczej [druk sejmowy nr 3489].

Agnieszka Alińska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Skala ubankowienia polskiego społeczeństwa

***Streszczenie.** W artykule omówiono skalę korzystania z usług bankowych w zakresie rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej oraz podjęto próbę zidentyfikowania podstawowych przyczyn występujących różnic. Autor wskazał na przyczyny i źródła niskiego poziomu ubankowienia polskiego społeczeństwa oraz na metody i sposoby wzrostu wskaźnika ubankowienia polskiego społeczeństwa.*

***Słowa kluczowe:** finanse, bankowość*

1. Wprowadzenie

Zagadnienia związane z oceną skali i form korzystania z usług bankowych nabierają coraz większego znaczenia w aspekcie poszukiwania możliwości ograniczenia liczby osób wykluczonych finansowo. Ogólnie przyjmuje się, że poziom ubankowienia społeczeństwa danego kraju jest odwrotnie proporcjonalny do skali zjawiska wykluczenia finansowego. Oznacza to, że im większy odsetek osób korzystających z usług finansowych, tym mniejsza skala wykluczenia finansowego w danym kraju. Dlatego niezwykle ważne jest zidentyfikowanie przyczyn niekorzystania z usług oferowanych przez instytucje finansowe, a w szczególności przez banki.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie skali korzystania z usług bankowych w zakresie rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w Polsce na tle

krajów Unii Europejskiej (UE) oraz podjęcie próby zidentyfikowania podstawowych przyczyn występujących różnic.

Za miarę skali ubankowienia danej kategorii społecznej, regionu czy kraju uznawany jest odsetek dorosłych mieszkańców korzystających z usług instytucji bankowych (głównie w formie posiadania podstawowego rachunku bankowego – ROR). Niezwykle rzadko mamy bowiem do czynienia z sytuacją, aby osoba korzystała z usług innych instytucji finansowych (np. usług leasingowych, factoringowych czy instrumentów rynku kapitałowego), nie posiadając podstawowego rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w banku. Jak podkreśla M. Iwanicz-Drozdowska, posiadanie ROR jest punktem wyjścia do korzystania z innych usług finansowych. Jeśli zatem ktoś nie korzysta z ROR, to prawdopodobnie nie korzysta także z innych usług finansowych¹.

Miarą poziomu ubankowienia się informacje o liczbie posiadanych rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, jako podstawowego instrumentu wykorzystywanego w kontaktach pomiędzy bankiem a jego klientem. Podkreślić jednak należy, że występuje duża różnorodność prowadzonych badań w zakresie oceny poziomu ubankowienia w poszczególnych krajach, których wyniki nie są porównywalne. Wymienić tu należy między innymi badania przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej², w których ocenie poddawana jest liczba osób korzystających z rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego. W innych badaniach wprowadza się kategorię częściowego (marginalnego) ubankowienia, tzn. wyróżnia się osoby, które mają także rachunek oszczędnościowy w banku (rachunek lokaty terminowej, depozyt) bez możliwości wykonywania elektronicznych płatności, bez karty płatniczej i książeczki czekowej. Badania z zakresu oceny tego typu rachunków bankowych, tj. depozytów typu *overnight*, *per capita* w krajach Unii Europejskiej są zamieszczane w statystykach *Blue Book. Payment Statistics*³, ale wartości wskazujące na skalę ubankowienia różnią się znacznie od liczby osób korzystających tylko z ROR. Oznaczać to może, że w wielu krajach Unii Europejskiej osoby chętnie korzystają z usług instytucji bankowych przy dokonywaniu wyboru i sposobu inwestowania swoich oszczędności, postrzegając banki jako te instytucje, które cieszą się dużym zaufaniem i wysokim poziomem bezpieczeństwa. Jednak do dokonywania rozliczeń wykorzystują oni inne formy płatności.

W opinii R. Cholewińskiego wskaźniki ubankowienia bywają iluzoryczne i nie zawsze sprawdzają się w porównaniach międzynarodowych ze względu na

¹ M. Iwanicz-Drozdowska, *Ewolucja rynku usług finansowych w Polsce*, w: *Finansowe aspekty rozwoju polskiej gospodarki*, red. B. Filipiak, J. Węclawski, Difin, Warszawa 2007, s. 21.

² *Consumers' views on switching service providers. Analytical Report*, Flash Eurobarometer, European Commission, January 2009,

³ *Blue Book. Payment Statistics*, European Central Bank.

specyficzne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne. Polskę od państw zachodnioeuropejskich odróżnia np. niski stopień urbanizacji. Gdyby wziąć pod uwagę mniejszy popyt na usługi bankowości na obszarach wiejskich (którego źródłem jest choćby postępujący proces starzenia się wsi i odpływu młodych osób do miast) i obliczyć wskaźnik ubankowienia tylko dla mieszkańców miast, nie odbiegałby on znacząco od średniej dla krajów UE⁴.

2. Zakres wykorzystywania podstawowych usług bankowych w krajach Unii Europejskiej

W krajach Unii Europejskiej średnia wartość liczby osób korzystających z usług instytucji bankowych wynosi 87%. Najwyższy wskaźnik osób z dostępem do usług bankowych poprzez konto osobiste lub rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy mają kraje skandynawskie oraz Belgia, Holandia, Wielka Brytania (ok. 99%). Jednocześnie w tych krajach jest stosunkowo najmniej osób wykluczonych z rynku usług bankowych. Wśród „nowych” krajów UE wysokim stopniem ubankowienia charakteryzują się dwa kraje: Estonia i Malta.

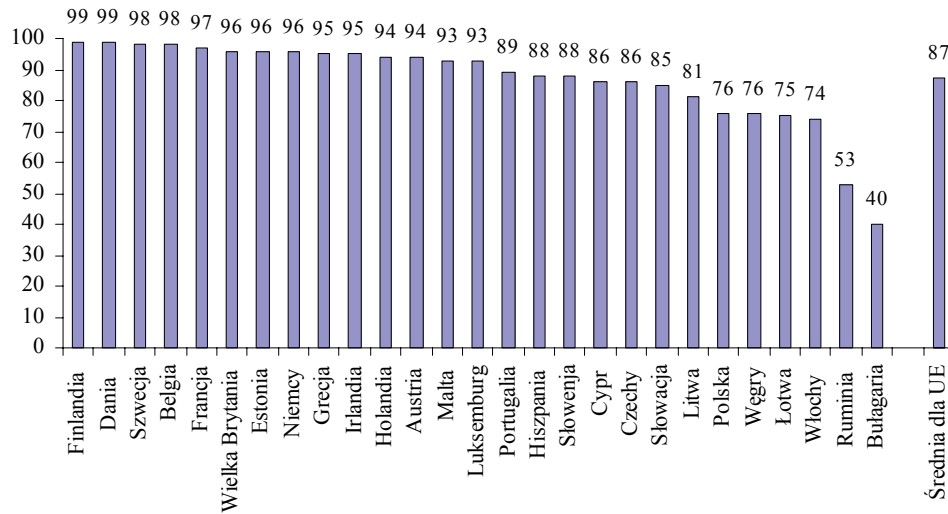
Z kolei najwięcej osób wykluczonych z rynku finansowego w ujęciu bezwzględnym i procentowym jest we Włoszech⁵, a także w Rumunii i Bułgarii. Polska, ze wskaźnikiem 74% osób dorosłych korzystających z usług bankowych, plasuje się znacznie poniżej średniej dla krajów UE. Jednak wyniki te są znacznie korzystniejsze niż wnioski z badań Pentora, przeprowadzonych w 2005 r. Wynikało z nich bowiem, że zaledwie 58,9% osób powyżej 15 lat korzystało z usług bankowych w postaci rachunku ROR. Największy odsetek osób nieposiadających ROR występował na terenach wiejskich oraz w małych miastach⁶. Pozytywnym zjawiskiem jest jednak fakt, że w ciągu 9 lat (od poprzedniego badania) wskaźnik liczby rachunków bankowych na mieszkańca wzrósł dwukrotnie. Obecnie Polska znajduje się jednak o jedną trzecią poniżej średniej krajów Unii Europejskiej (zob. rys. 1). Jeżeli jednak tendencja zwykła utrzyma się, a liczba rachunków w krajach Wspólnoty nie przyrośnie, to utrzymując dotychczasowe tempo zmian, Polska dogoni Europę pod tym względem w 2015 r.⁷

⁴ R. Cholewiński, *Dlaczego ubankowienie w Polsce wynosi zaledwie ok. 50%*, „Bank” 2009, nr 6, www.alebank.pl (18.10.2011)

⁵ E. Gostomski, *Życie bez banku*, „Gazeta Bankowa”, 17 marca 2008 r., s. 42.

⁶ *Kwiecień 2005 – finansowo wyjątkowo dobry rok, biznesowo niekoniecznie*, www.pentor.pl (16.07.2007).

⁷ E. Śmiłowski, *Powody bankowej absencji*, www.pentor.pl/publikacje/ (18.10.2011).



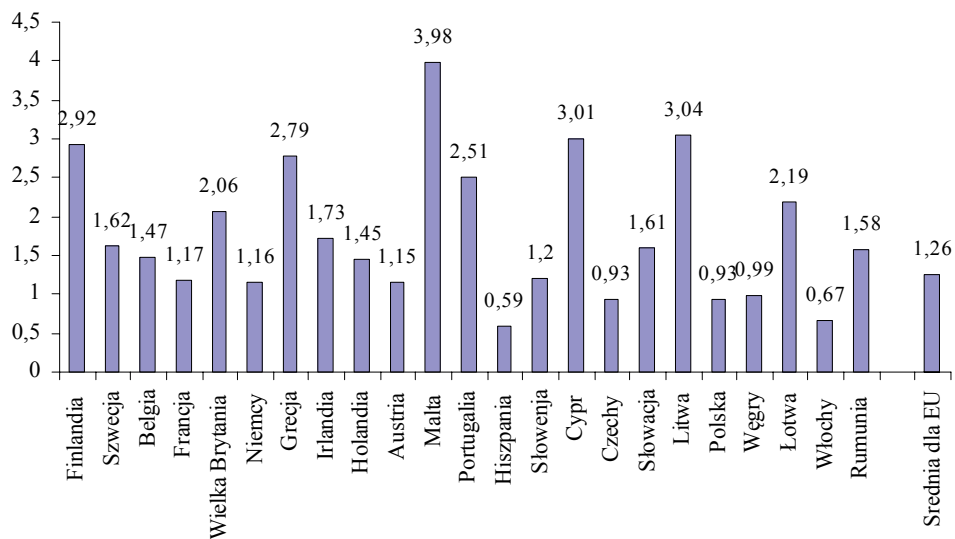
Rysunek 1. Poziom ubankowienia w krajach Unii Europejskiej (odsetek osób korzystających z usług instytucji bankowych)

Źródło: Consumers' views on switching service providers. Analytical Report, Flash Eurobarometer243 – The Gallup Organization, European Commission January 2009. $N = 25607$, Polska $n = 1002$.

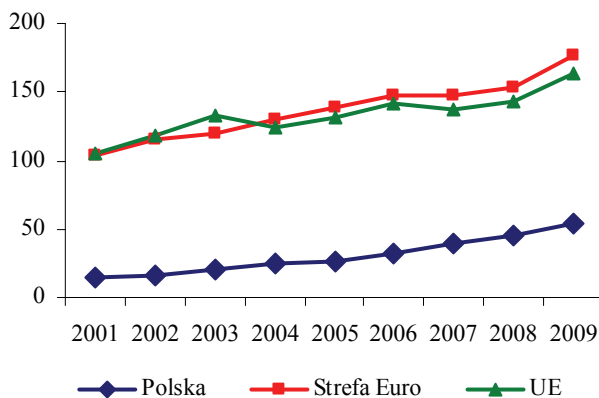
Analiza liczby prowadzonych rachunków per capita (na jednego mieszkańca) w podziale na poszczególne kraje Unii Europejskiej (zob. rys. 2) wskazuje dość duże zróżnicowanie. Średnia dla krajów UE wynosi 1,29 rachunku na jednego mieszkańca Europy. Jednak w większości krajów UE na jednego mieszkańca przypada więcej niż jeden rachunek bankowy (np. Malta – wartość ta wynosi blisko 4 rachunki/osobę). Polska jest zaliczana do grupy krajów, w których liczba prowadzonych rachunków jest mniejsza od liczby mieszkańców kraju. W 2009 r. najniższym poziomem tej miary ubankowienia charakteryzowała się Hiszpania (0,59 rachunku bankowego/mieszkańca).

Podobnie duże zróżnicowanie pomiędzy Polską a pozostałymi krajami Unii Europejskiej występuje pod względem liczby transakcji bezgotówkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (zob. rys. 3). Średnia dla krajów Unii Europejskiej w 2009 r. wynosiła 176, a w Polsce zaledwie niewiele ponad 53. Ponad trzykrotnie mniejsza skala przeprowadzanych rozliczeń bezgotówkowych świadczy o tym, że nie tylko należy przekonywać Polaków do otwierania podstawowych rachunków bankowych, ale także wskazywać na korzyści wynikające w dokonywania transakcji bezgotówkowych.

Wyniki badań przeprowadzonych przez NBP (zob. rys. 4) wskazują, że 77,2% respondentów posiada dostęp do własnego lub wspólnego konta osobistego w banku lub SKOK, z tego 14,5% respondentów korzysta ze wspólnego konta osobiste-



Rysunek 2. Liczba prowadzonych rachunków bankowych na jednego mieszkańca w 2009 roku

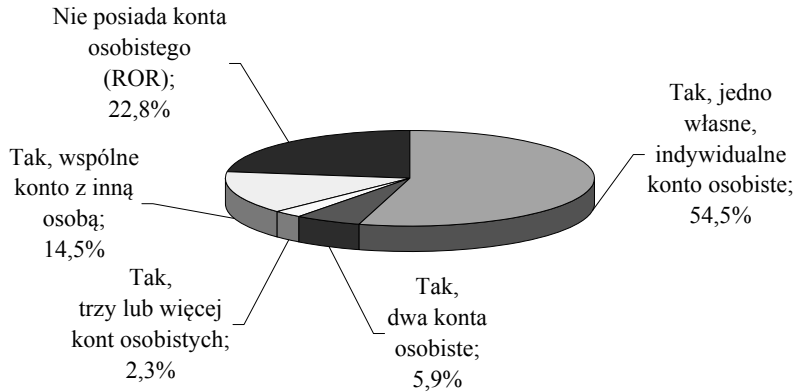
Źródło: Statistical Data Warehouse, ECB, <http://sdw.ecb.europa.eu/> (18.10.2011).

Rysunek 3. Liczba transakcji bezgotówkowych instrumentami płatniczymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 roku

Źródło: Statistical Data Warehouse, ECB, <http://sdw.ecb.europa.eu/> (18.10.2011).

go (z małżonkiem, członkiem rodziny lub partnerem). Dwa konta osobiste posiada blisko 6% respondentów, a co najmniej trzy – 2,3%. Z uzyskanych wyników badań wynika, że 22,8% Polaków nie ma dostępu do rachunku oszczędnościowo-

rozliczeniowego. Osoby, które nie posiadają rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego w banku nie mogą korzystać z wielu usług dostępnych dla właścicieli rachunku bankowego. Chodzi np. o możliwość wykonywania przelewów, dzięki którym regulowane są stałe płatności za gaz czy telefon. Dzięki posiadaniu konta można też posługiwać się kartą i w ten sposób płacić za zakupy w sklepie⁸.



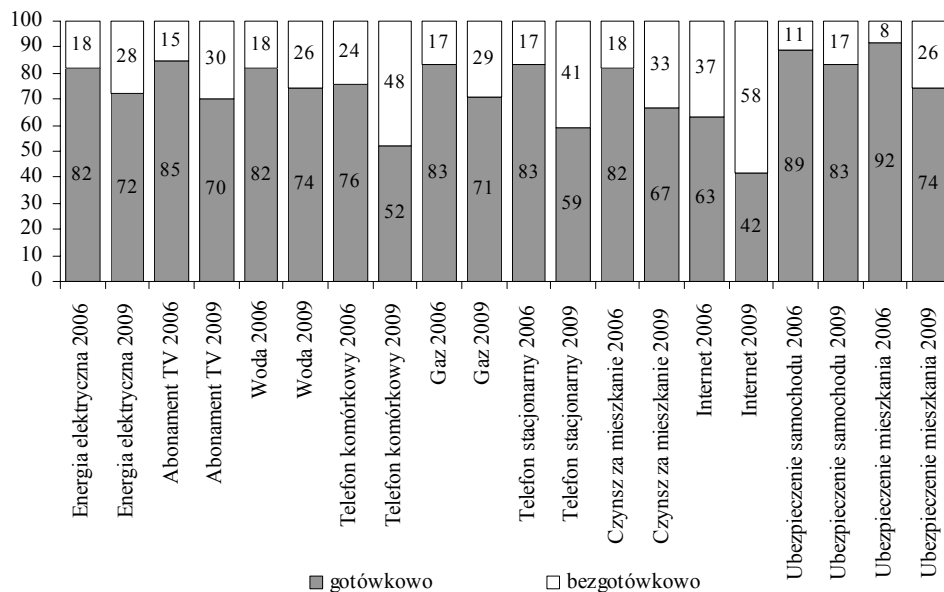
Rysunek 4. Posiadanie konta osobistego/rachunku bieżącego lub rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego (ROR) w banku lub SKOK w 2009 roku

Źródło: T. Koźliński, *Porównanie wyników badań ubankowienia Polaków przeprowadzonych przez NBP w 2006 i 2009*, NBP, Warszawa 2010, s. 5.

Jednym z najbardziej istotnych elementów determinujących ogólną skalę płatności dokonywanych w formie bezgotówkowej są płatności masowe.

Płatności masowe to płatności wykonywane cyklicznie (z reguły co miesiąc) przez gospodarstwa domowe i podmioty gospodarcze za podstawowe usługi świadczone przez usługodawców zewnętrznych. Do najczęściej wykorzystywanych usług generujących ogromną skalę transferów finansowych należą: opłaty za energię, gaz, wodę, telefon, czynsze itp. Z badań przeprowadzonych przez Narodowy Bank Polski wynika, że Polacy nadal przy płatnościach za usługi masowe wybierają w zdecydowanej większości płatności gotówkowe (zob. rys. 5). Zaznaczyć jednak należy, że w latach 2006–2009 nie zanotowano zbyt dużej zmiany w podejściu i przekonaniu Polaków do płatności bezgotówkowych. Jedynie wzrost liczby osób posiadających dostęp do Internetu i rozpowszechnienie usług telefonii komórkowej przyczynił się do znacznego wzrostu płatności bezgotówkowych w tych kategoriach odbiorców. Jednocześnie wyniki badań

⁸ J. Uryniuk, *Mapa ubankowienia w Europie. Polska daleko do finansowych liderów*, Dziennik „Gazeta Prawna”, 3 maja 2011 r.



Rysunek 5. Płatności masowe w latach 2006 i 2009 za podstawowe usługi dla gospodarstw domowych (w %)

Źródło: T. Koźlinski, *Płatności masowe w Polsce, porównanie wyników badań z roku 2006 i 2009*, Koalicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności [materiały z posiedzenia w dniu 7.04.2010 r., NBP].

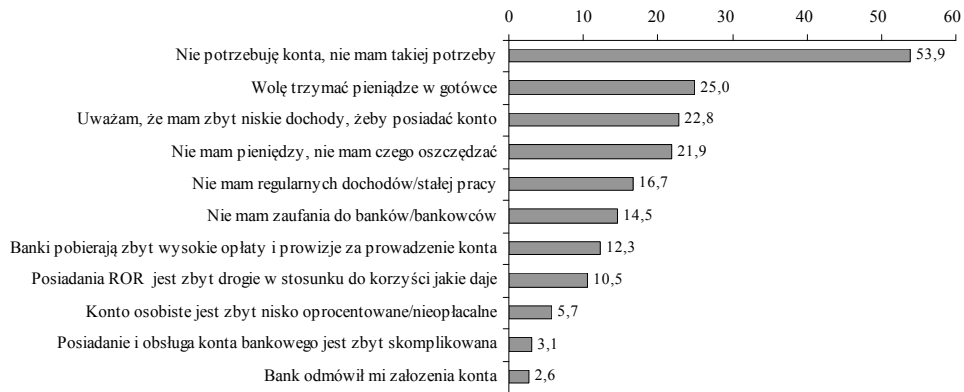
potwierdzają dane ogólnoeuropejskie, że w Polsce posiadanie dostępu do konta osobistego nie wpływa zdecydowanie na powszechne wykonywanie płatności bezgotówkowych⁹.

3. Przyczyny i źródła niskiego poziomu ubankowienia polskiego społeczeństwa

Przyczyn niskiego wskaźnika ubankowienia społeczeństwa w danym kraju można wskazać bardzo wiele. Jednak największe znacznie przypisać należy czynnikom: społecznym, finansowym oraz mentalności i przyzwyczajeniom. Ponadto takie zjawiska, jak starzenie się społeczeństwa w połączeniu z luką techniczną, niskimi dochodami, wysokim kosztami utrzymania przyczyniają się

⁹ T. Koźlinski, *Płatności masowe w Polsce, porównanie wyników badań z roku 2006 i 2009*, Koalicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności [materiały z posiedzenia w dniu 7.04.2010 r., NBP].

do wykluczenia finansowego, a to z kolei do ograniczania korzystania z usług bankowych. Ponadto istnieje wiele czynników, które wiążą się ze stroną podaźową i popytową usług bankowych. Banki bardzo często ograniczają otwieranie w pełni funkcjonalnych rachunków rozliczeniowych pewnym grupom osób (brak dostępu), niewłaściwie projektują produkty, oferują niską jakość świadczonych usług oraz wysokie ceny związane z rachunkami rozliczeniowymi. To wszystko zniechęca do uzyskiwania dostępu i/lub korzystania z usług bankowych w szerszym zakresie. Przekonanie, że rachunki bankowe nie są przeznaczone dla ludzi ubogich, troska o koszty czy obawa o utratę kontroli finansowej także odgrywa bardzo istotną rolę dla potencjalnych klientów¹⁰.



Rysunek 6. Przyczyny nieposiadania konta osobistego przez Polaków

Źródło: T. Koźliński, *Raport z ogólnopolskiego badania reprezentatywnego nt. ubankowienia Polaków, form otrzymywania dochodów i zasiłków oraz sposobów płatności za podatki i opłaty w 2009 roku*, NBP, Warszawa 2010.

Wśród najważniejszych przyczyn nieposiadania rachunku osobistego w banku (ROR) respondenci badań przeprowadzonych przez NBP (zob. rys. 6) wskazywali na brak takiej potrzeby (54%, wielokrotny wybór), potrzebę trzymania środków finansowych w gotówce (25%), przekonanie, że mają zbyt niskie dochody, by posiadać konto (23%) oraz brak pieniędzy (22%). Przyczyny tego stanu upatrywać należy przede wszystkim w źródłach i uwarunkowaniach społeczno-materialnych. Niski poziom dochodów, brak oszczędności, a także bardzo często bezrobocie i wysokie koszty utrzymania stanowią przyczynę braku potrzeby

¹⁰ Wykluczenie finansowe – zapewnienie odpowiedniego dostępu do podstawowych usług finansowych, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych, Równości i szans, www.dc.europe.eu/social (18.10.11).

korzystania z usług bankowych. Jednak wyeliminowanie tych przyczyn nie jest przedsięwzięciem prostym i szybkim w realizacji czy też zależnym od instytucji bankowych oraz od ich potencjalnych klientów.

W 2011 r. przedstawiono wyniki badań o charakterze jakościowym przeprowadzone na zlecenie NBP. Wynika z nich, że ci, którzy nie korzystali lub rzadko korzystali z obrotu bezgotówkowego wskazywali na wiele zalet gotówki. Ich zdaniem gotówka jest bardziej uniwersalna – można nią zapłacić wszędzie, a terminale do płatności kartą są tylko w niektórych sklepach. Poza tym płatność gotówką jest szybsza i pozwala na lepszą kontrolę wydatków. Wiele osób otrzymuje od listonosza lub wypłaca cały miesięczny dochód za jednym razem, dzieli je na poszczególne kategorie wydatków i w ten sposób dba o swoją dyscyplinę finansową. Dla wielu osób strata czasu nie ma znaczenia. Nie jest dla nich problemem konieczność udania się do okienka pocztowego lub kasy gazowni. Wręcz przeciwnie. Zwłaszcza dla osób starszych jest to forma rozrywki, okazja do spotkania znajomych, porozmawiania z „panią z okienka” lub sąsiadem. Często także konieczność wyjścia z domu stanowi motywację, żeby o siebie zadbać i poczuć się dobrze wśród ludzi¹¹.

Ogólnie można zidentyfikować dwie kategorie przyczyn¹² niskiego poziomu korzystania z usług instytucji bankowych: identyfikowanie przez stronę podażową usług bankowych (bankowców) i stronę popytową, czyli potencjalnych klientów. Bankowcy eksponują takie czynniki, jak: brak nawyku i wykształconej potrzeby oszczędzania, przyzwyczajenie rodaków do trzymania gotówki w domu czy wreszcie skrywanie faktycznych dochodów i zasobów finansowych. Z kolei reprezentanci gospodarstw domowych powody niskiego stanu wskaźnika ubankowienia polskiego społeczeństwa upatrują w niedostępności banków dla ludzi o niskich dochodach, braku zaufania ludzi do banków, lęku ludzi przed życiem na kredyt oraz w wysokich kosztach usług bankowych.

Stosunkowo niski poziom korzystania z usług bankowych w Polsce może zatem wynikać z ograniczonego zaufania do instytucji finansowych, których usługi są postrzegane przez klientów niekorzystających dotychczas z usług instytucji finansowych jako drogie, a przez to niedostępne. Klienci o niskich dochodach postrzegają usługi finansowe jako nieopłacalne, niedochodowe, a także zbędne. Jest to typowe zachowanie dla osób o niskich dochodach oraz tych, które charakteryzują się niskim poziomem wiedzy ekonomicznej. Istotne są również przyzwyczajenia konsumenckie (używanie gotówki zamiast nowoczesnych instrumentów płatniczych), które z kolei wpływają na ograniczenie popytu na usługi bankowe.

¹¹ K. Nędziński, *Wielu Polaków szybko nie zrezygnuje z gotówki*, www.obserwatorfinansowy.pl (4.01.2011).

¹² E. Śmiłowski, *Powody bankowej absencji*, www.pentor.pl/publikacje/ (18.10.2011).

4. Metody podniesienia poziomu ubankowienia polskiego społeczeństwa

Stosunkowo niższy wskaźnik ubankowienia polskiego społeczeństwa nie należy do korzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych. W ten sposób ograniczony jest obrót pieniądza w gospodarce, niższe są dochody i możliwości uzyskania zewnętrznych źródeł finansowania. W tej sytuacji możemy mieć do czynienia z niższym poziomem rozwoju społeczeństwa (a zwłaszcza sektora mikroprzedsiębiorstw i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą), a ponadto w tej sytuacji nie wykorzystuje się w pełni możliwości oferowanych przez instytucje finansowe. Według szacunków, w Polsce całkowite koszty używania gotówki, jako formy dokonywania rozliczeń, stanowią 1% PKB i wynoszą ok. 15 mld zł rocznie. Tyle wynoszą koszty banknotów, które trzeba wydrukować, zabezpieczyć przed fałszerstwem i kradzieżą, liczyć, wymieniać, przewozić, wpłacać i wypłacać¹³.

Na tym tle powstaje pytanie: w jaki sposób zwiększyć skalę ubankowienia polskiego społeczeństwa? Dwa rozwiązania wydają się najbardziej prawdopodobne:

1. Wprowadzenie obligatoryjności przekazywania wskazanych typów płatności na rachunek bankowy.

2. Prowadzenie szerokiej akcji informacyjnej wśród polskiego społeczeństwa, która wskazywałaby na korzyści i nowe możliwości wykorzystywania rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych i dokonywania płatności w formie bezgotówkowej.

Ad 1. W kwestii obligatoryjności są tylko dwie sytuacje, w których przepisy nakazują dokonywanie płatności w sposób bezgotówkowy. Dotyczą one regulowania przez przedsiębiorców zapłaty składek na rzecz ZUS oraz podatku, a ponadto innych płatności przedsiębiorców powyżej limitu 15 000 euro. Wydaje się, że na obecnym poziomie obowiązujących regulacji sytuacje te wyczerpują zestaw obowiązkowych płatności wykonywanych głównie przez przedsiębiorców w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Często wśród propozycji wzrostu poziomu ubankowienia w naszym kraju wskazuje się na potrzebę wprowadzenia obowiązku przelewu na rachunki bankowe świadczeń pieniężnych z tytułu emerytur i rent. Według danych ZUS, w 2010 r. tylko niewiele ponad połowę (54%) osób korzystających ze świadczeń emerytalno-rentownych, pobiera je przy wykorzystaniu rachunku bankowego.

¹³ K. Nęczyński, *Wielu Polaków szybko nie zrezygnuje z gotówki*, www.obserwatorfinansowy.pl (4.01.2011).

Na terenach wiejskich i w mniejszych miejscowościach dostarczanie środków pieniężnych z tytułu należnych świadczeń odbywa się przede wszystkim przez usługi Poczty Polskiej SA i listonosza. Wydaje się jednak, że ze względu na podeszły wiek świadczeniobiorców i dużą odległość do banku, a także często niepełnosprawność rencistów, zmuszanie ich do korzystania z usług bankowych jest propozycją pozbawioną sensu.

Ad 2. Bardziej korzystne i prorozwojowe jest podjęcie działań służących informowaniu i przekonywaniu społeczeństwa polskiego o przewadze i korzyściach płynących z dokonywania bezgotówkowych rozliczeń i posiadania rachunku bankowego. Duże znaczenie w tym obszarze działań będą miały projekty realizowane przez różnego rodzaju organizacje pozarządowe, Ministerstwo Finansów czy Narodowy Bank Polski. Zwłaszcza że wskaźniki obrazujące relację pomiędzy poziomem wyposażenia kapitałowego banków w Polsce do PKB jest na jednym z najniższych poziomów w Europie. Na podobnym poziomie kształtuje się relacja oszczędności Polaków czy aktywów bankowych do PKB. Istotne będzie także podjęcie konkretnych inicjatyw i działań przez instytucje finansowe, które ograniczałyby skalę negatywnych zjawisk związanych z niskim poziomem ubankowienia, wykluczeniem finansowym oraz niepełnym korzystaniem z usług oferowanych przez banki.

Pozytywną cechą charakterystyczną dla polskiego systemu finansowego jest nie tylko stosunkowo duża liczba placówek instytucji bankowych (8327 placówek banków komercyjnych i 3793 placówki banków spółdzielczych), ale także innych podmiotów oferujących usługi płatnicze. Wynika to m.in. z faktu, że do instytucji oferujących usługi finansowe zalicza się nie tylko banki ale także 1589 placówek SKOK oraz 8553 placówki pocztowe. Polska z liczbą 568 placówek na milion mieszkańców znajduje się wprawdzie poniżej średniej unijnej (593), ale jest to wartość, która jest wyższa niż w innych wysoko uprzemysłowionych krajach Europy.

Niebagatelne znaczenie w powodzeniu akcji wzrostu skali ubankowienia polskiego społeczeństwa będą miały banki, zwłaszcza w kwestii ograniczenia kosztów prowadzenia podstawowych rachunków bankowych. Pomimo że – według danych Komisji Nadzoru Finansowego – średni roczny koszt usług bankowych w krajach UE wynosi 108 euro (we Włoszech koszt ten wynosi 252 euro, w Niemczech – 223 euro), a w Polsce – 101 euro, to koszty te proporcjonalnie do wartości średniej płacy w gospodarce są zbyt wysokie. Klienci banków jako jedną z głównych przyczyn niekorzystania z usług bankowych wskazują właśnie na ich zbyt wysokie koszty. Pewnym rozwiązaniem, a jednocześnie pozytywnym zjawiskiem jest wzrost liczby rachunków bankowości elektronicznej – na koniec 2010 r. rachunek internetowy posiadało ponad 10,1 mln klientów polskich banków, w tym 9,1 mln to klienci indywidualni. Jednak na koniec 2011 r. jeden z naj-

większych banków internetowych wprowadził opłatę za prowadzenie rachunku, co zapewne wpłynie na zmianę dotychczasowego postrzegania tej kategorii usług bankowych przez klientów.

Innym ze sposobów poprawy sytuacji w zakresie wzrostu oferty usług finansowych jest rozwój instytucji finansowych (niebankowych), które oferują produkty i usługi finansowe dla osób o niższych dochodach, mieszkających na mniej zurbanizowanych terenach i posiadających ograniczenia w korzystaniu z usług bankowych (np. brak odpowiednich zabezpieczeń kredytu czy wymaganej historii kredytowej).

5. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań i analiz wskazują, że Polska należy do grupy krajów o stosunkowo niskim poziomie ubankowienia. Zarówno wskaźnik obrazujący liczbę posiadanych rachunków bankowych przypadających na jednego mieszkańca, jak i odsetek osób korzystających z usług instytucji bankowych w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej uległy znacznej poprawie w ostatniej dekadzie. Jednak w dalszym ciągu dysproporcje rozwojowe w tym zakresie wskazują na dalsze potrzeby dokonywania zmian, które byłyby korzystne w równym stopniu dla klientów, banków i decydentów odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy naszego kraju.

Literatura

- Blue Book. Payment Statistics*, European Central Bank.
- Cholewiński R., *Dlaczego ubankowienie w Polsce wynosi zaledwie ok. 50%*, „Bank” 2009, nr 6, www.alebank (18.10.2011).
- Consumers' views on switching service providers. Analytical Report*, Flash Eurobarometer, European Commission, January 2009.
- Iwonicz-Drozdowska M., *Ewolucja rynku usług finansowych w Polsce*, w: *Finansowe aspekty rozwoju polskiej gospodarki*, red. B. Filipiak J. Węclawski, Difin, Warszawa 2007.
- Koźliński T., *Płatności masowe w Polsce, porównanie wyników badań z roku 2006 i 2009*, Kolicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności [materiały z posiedzenia w dniu 7.04.2010 r., NBP].
- Koźliński T., *Porównanie wyników badań ubankowienia Polaków przeprowadzonych przez NBP w 2006 i 2009*, NBP, Warszawa 2010.
- Koźliński T., *Raport z ogólnopolskiego badania reprezentatywnego nt. ubankowienia Polaków, form otrzymywania dochodów i zasiłków oraz sposobów płatności za podatki i opłaty w 2009 roku*, NBP, Warszawa 2010.
- Nędziński K., *Wielu Polaków szybko nie zrezygnuje z gotówki*, www.obserwatorfinansowy.pl (18.10.2011).

Statistical Data Warehouse, ECB, <http://sdw.ecb.europa.eu/> (18.10.2011).

Śmiłowski E., *Powody bankowej absencji*, www.pentor.pl/publikacje/ (18.10.2011).

Uryniuk J., *Mapa ubankowienia w Europie. Polska daleko do finansowych liderów*, Dziennik „Gazeta Prawna”, 3 maja 2011 r.

Wykluczenie finansowe – zapewnienie odpowiedniego dostępu do podstawowych usług finansowych, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych, Równości i szans, www.dc.europa.eu/social (18.10.11).



Polityka fiskalna państwa i jednostek samorządu terytorialnego



Teresa Famulska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie. *W artykule omówiono podatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano oceny znaczenia fiskalnego tych dochodów w systemie zasilania finansowego zarówno jednostek samorządu terytorialnego ogółem, jak i w podziale na gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie i województwa. Wnioski sformułowano na podstawie analizy danych z lat 2004–2010, czyli od uzyskania członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej.*

Słowa kluczowe: *finanse samorządowe, dochody, podatki*

1. Wprowadzenie

Obowiązujące w Polsce do końca 2003 r. rozwiązania dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) były przedmiotem krytyki, tak z punktu widzenia standardów europejskich, jak i zasad konstytucyjnych¹. Tym samym niezbędne były ich zmiany. Weryfikacja wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w źródła dochodów była również konieczna w związku z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej (UE) i potrzebą zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych przez te jednostki. Wskazane przesłanki istotnie przyczyniły się do wprowadzenia zmienionych uregulowań, które obo-

¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 63.

wiążują od 1 stycznia 2004 r. Szczególne miejsce w systemie źródeł dochodów określonych ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² zajmuje kategoria dochodów własnych, w ramach których podstawową rolę odgrywają dochody podatkowe – i właśnie na nich skoncentrowano rozważania. Celem niniejszego opracowania jest ocena znaczenia źródeł podatkowych w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Wnioski sformułowano na podstawie analizy danych z lat 2004–2010, czyli od uzyskania członkostwa przez Polskę w Unii Europejskiej.

2. Podatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego

Zasilanie jednostek samorządu terytorialnego z podatków i opłat nie ma jednolitego charakteru. W literaturze przedmiotu obok pojęcia „podatki” i „opłaty samorządowe” używane jest określenie „podatki” i „opłaty lokalne”, co należy podkreślić, nie ma jednoznaczności w tym zakresie. Niektórzy autorzy³ określają podatki samorządowe jako podatki w całości zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do których organy samorządu terytorialnego mają określony ustawowo zakres władztwa podatkowego. Zbliżone rozumienie podatków lokalnych można wywodzić z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą „przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinno pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą”⁴. Do identyfikacji podatków i opłat lokalnych może mieć zatem zastosowanie kryterium władztwa podatkowego. Władztwo to obejmuje zasadniczo trzy rodzaje kompetencji, jakie mogą przysługiwać samorządowi terytorialnemu w zakresie dochodów podatkowych, w szczególności jest to prawo do:

- stanowienia przepisów prawnych wprowadzających podatki,
- przejmowania wpływów z poszczególnych podatków,
- administrowania w zakresie poszczególnych podatków⁵.

Władztwo podatkowe może zatem oznaczać prawo do nakładania podatków, określania stawek podatkowych, określania zasad poboru podatków, udzielania ulg i zwolnień o charakterze generalnym, udzielania indywidualnych ulg, zwol-

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

³ M.in. H. Sochacka-Krysiak, *Podatki lokalne*, SGH, Warszawa 1993, s. 25.

⁴ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994, nr 124, poz. 607.

⁵ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, UŚ, Katowice 2003, s. 131.

nień, umorzeń, rozkładania należności na raty, zaniechania poboru, określania praw i obowiązków uczestników postępowania podatkowego, poboru podatku oraz egzekucji należności podatkowych⁶.

Obok ujęcia węższego (sensu stricto), zgodnie z którym za samorządowe można uznać podatki, w przypadku których występują przynajmniej niektóre elementy władztwa podatkowego, wyróżnia się ujęcie szersze (sensu largo), w myśl którego są to podatki opierające się na źródłach uznanych przez prawo za stałe i bezterminowo związane z budżetami samorządowymi. W szerszym rozumieniu mogą to zatem być:

- podatki samoistne, wprowadzane samodzielnie przez władze terytorialne,
- podatki i opłaty lokalne ustalane ustawowo, ale oddane w całości do dyspozycji samorządu terytorialnego,
- udziały w podatkach centralnych,
- dodatki do podatków centralnych⁷.

Zgodnie z ujęciem largo, w niniejszym opracowaniu rozważaniami objęto podatki i opłaty wpływające (w całości lub części) do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Są to w szczególności podatki, z których wpływy w całości oddano do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, oraz udziały w podatkach państwowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych. Podkreślić należy, że beneficjentem pierwszej grupy podatków są wyłącznie gminy, natomiast ani powiatom, ani województwom nie przypisano w całości wpływów z żadnych podatków.

Budżety gmin zasilają podatki i opłaty uregulowane ustawą o podatkach i opłatach lokalnych⁸. Są to podatki od nieruchomości i podatek od środków transportowych oraz opłaty: targowa, miejscowa, uzdrowska i od posiadania psów. Dochodami gmin są również podatki: rolny, leśny, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, które to podatki zostały uregulowane odrębnymi ustawami. Odnotować należy, że obowiązują także opłaty uregulowane innymi ustawami niż ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, z których dochody przypisano gminom, między innymi opłata skarbową i opłata eksploatacyjna.

Źródłem dochodów podatkowych, w którym partycypację przewidziano dla wszystkich trzech szczebli struktury samorządowej, są udziały w podatkach

⁶ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 26.

⁷ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 72.

⁸ Ustawa z dnia 11 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613.

państwowych. Udziały te dotyczą podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym są one zróżnicowane. W 2010 r. udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku gmin wynosiły 36,94%, powiatów 10,25%, województw 1,6%. Z kolei udziały w podatku dochodowym od osób prawnych wynosiły odpowiednio: dla gmin 6,71%, powiatów 1,4% oraz województw 14,75%.

Udział gminy we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik udziału równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie podatku należnego w tym samym roku. Analogiczne formuły obowiązują do ustalenia kwot udziałów powiatów i województw, przy czym bierze się pod uwagę odpowiednio należny podatek dochodowy od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu i województwa. Ustalenie kwot podatku dochodowego od osób prawnych wiąże się z kolei z wielkością tego podatku od podatników zlokalizowanych odpowiednio na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Jeżeli osoba prawna lub jednostka niemająca osobowości prawnej posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, to część dochodów z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się ten zakład (oddział), proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w nim osób na podstawie umowy o pracę.

Ustalenie faktycznych kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych podporządkowane jest regule: im więcej podatnicy z danej gminy (powiatu, województwa) wnoszą do ogólnej sumy wpływów, tym więcej przypada tej gminie (powiatowi, województwu). Trudno jednak nie zauważyć, że regulacja ta działa na korzyść gmin (powiatów, województw) zamożnych, biorąc pod uwagę dochody mieszkańców oraz zlokalizowanie podmiotów gospodarczych.

Nie podejmując szczegółowej charakterystyki systemu podatków i opłat lokalnych, trzeba skonstatować, że nie uległ on istotnym przekształceniom od wielu lat, w tym również po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Nie należało jednak oczekiwać w związku z faktem członkostwa przemian, gdyż w Unii Europejskiej postawiono władzom publicznym krajów członkowskich autonomię w stanowieniu o podatkach lokalnych. W zakresie tych podatków nie są podejmowane działania harmonizacyjne⁹.

⁹ Szerzej *Zasilanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, UE w Katowicach, Katowice 2010, s. 58–59.

3. Analiza znaczenia fiskalnego podatkowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2010

Prezentowana ocena przeprowadzona jest na podstawie danych Ministerstwa Finansów¹⁰, w których zastosowany jest podział jednostek samorządu terytorialnego na gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwa. Pojęciem „dochody podatkowe” objęto wpływy ze wszystkich podatków stanowiących w całości lub części dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego (czyli również udziały w podatkach dochodowych) oraz wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej i targowej.

Analiza rozkładu sumy dochodów podatkowych w ramach jednostek samorządu terytorialnego (zob. tab. 1) pozwala stwierdzić, że głównym beneficjentem wpływów podatkowych we wszystkich kolejnych latach okresu 2004–2010 były gminy i miasta na prawach powiatu, realizujące łącznie około 83–85% z całości tych wpływów. Zwraca uwagę w miarę równomierna partycypacja wskazanych jednostek w dochodach podatkowych, wynosząca w przypadku gmin ok. 40–43%, a miast na prawach powiatu – 42,5–43,5%. Pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego z sumy dochodów podatkowych przypadało odpowiednio: powiatom 4–5,5%, województwom 9–11,5%.

Tabela 1. Rozkład (w %) dochodów podatkowych w ramach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy	42,58	42,31	41,13	40,07	41,48	42,28	43,11
Miasta na prawach powiatu	42,37	42,64	43,02	43,26	42,67	42,72	42,32
Powiaty ziemskie	3,94	4,89	5,08	5,31	5,66	5,46	5,49
Województwa	11,11	10,16	10,77	11,36	10,19	9,54	9,08
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

Ocena podatków jako źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego wymaga ustalenia ich udziału w dochodach ogółem jednostek (zob. tab. 2). W badanym okresie udział ten był znaczący i stabilny, kształtował się w granicach między ok. 33–39%, z wyraźną jednak tendencją spadkową od

¹⁰ Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

2008 r. Stwierdzić należy przy tym znaczne różnice w tym zakresie między poszczególnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego. Najniższy udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem we wszystkich kolejnych latach okresu 2004–2010 był charakterystyczny dla powiatów.

Tabela 2. Udział (w %) dochodów podatkowych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	38,34	37,64	37,13	39,50	38,91	34,30	32,79
Gminy	37,06	35,76	34,55	36,49	36,94	34,61	31,82
Miasta na prawach powiatu	46,81	45,53	45,61	47,90	47,88	45,01	41,92
Powiaty ziemskie	11,09	13,77	14,88	17,08	17,31	14,44	13,00
Województwa	55,89	55,71	49,33	52,01	44,65	25,92	34,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

Celem pogłębienia oceny znaczenia dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego ustalono udział tych dochodów w dochodach własnych rozpatrywanych jednostek (zob. tab. 3).

Tabela 3. Udział (w %) dochodów podatkowych w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2010

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	74,51	70,56	69,10	70,00	70,82	70,54	67,92
Gminy	76,82	73,48	72,91	73,71	74,99	74,79	71,32
Miasta na prawach powiatu	72,84	68,86	67,36	68,07	68,88	68,22	65,88
Powiaty ziemskie	44,51	47,18	48,34	53,00	53,48	50,91	46,17
Województwa	94,54	85,82	77,27	76,17	76,29	80,23	85,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

Odnotować należy, że we wszystkich analizowanych latach udział ten był znaczący. Dla wszystkich jednostek kształtował się między 67,92% (2010) a 74,51% (2004), przy zauważalnym spadku w 2010 r. Najniższy poziom analizowanego wskaźnika we wszystkich badanych latach był charakterystyczny dla powiatów, najwyższy zaś dotyczył województw. W badanym okresie udział dochodów podatkowych w dochodach własnych dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego

kształtował się na względnie stabilnym poziomie. Ta prawidłowość występowała również w odniesieniu do gmin i miast na prawach powiatu. Większa amplituda wahań wielkości rozpatrywanego wskaźnika dotyczyła natomiast powiatów i województw.

Uzyskane rezultaty badawcze dotyczące zarówno rozkładu dochodów podatkowych w ramach jednostek samorządu terytorialnego, jak i udziału dochodów podatkowych w dochodach ogółem i dochodach własnych pozwalają na odnotowanie faktu, że w najkorzystniejszej sytuacji w zakresie wyposażenia w dochody podatkowe i inne dochody własne są miasta na prawach powiatu, natomiast w najmniej korzystnej – powiaty.

Dochody podatkowe nie mają jednorodnego źródła, stąd ich ocena z punktu widzenia zasilania finansowego budżetów jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia znaczenia poszczególnych instrumentów podatkowych. W tym celu przeprowadzono analizę struktury dochodów podatkowych w latach 2004–2010 (zob. tab. 4).

Tabela 4. Struktura (w %) dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2010

Rodzaj dochodu	Dochody w latach						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	14,0	13,0	13,8	14,7	13,5	12,5	11,5
Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	43,0	45,9	47,3	49,3	51,4	50,8	50,4
Podatek od nieruchomości	31,2	30,1	28,0	24,5	24,2	26,7	28,3
Podatek rolny	2,6	2,5	1,9	1,8	2,2	2,3	1,8
Podatek leśny	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Podatek od środków transportowych	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6
Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Podatek od spadków i darowizn	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Podatek od czynności cywilnoprawnych	0,3	3,1	3,7	5,0	4,1	3,2	3,5
Opłata skarbową	1,6	1,3	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
Opłata eksploatacyjna	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Opłata targowa	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

Biorąc pod uwagę wielkość gromadzonych środków, w całym badanym okresie największe wpływy podatkowe jednostek samorządu terytorialnego pocho-

dziły kolejno: z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, z podatku od nieruchomości i z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. Źródła te zapewniały ok. 90% ogółu wpływów podatkowych. Odnotować należy, że dwa pierwsze źródła, czyli udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku od nieruchomości zapewniały około trzech czwartych dochodów podatkowych ogółem. Trzecie co do wielkości źródło – udziały w podatku dochodowym od osób prawnych – stanowiło kilkanaście procent dochodów podatkowych. Czwarte miejsce, zgodnie z kryterium znaczenia fiskalnego, zajmuje podatek od czynności cywilnoprawnych. W dalszej kolejności należy wymienić podatki: rolny oraz od środków transportowych. Spośród pozostałych źródeł jednoprocentowy udział w dochodach podatkowych przekroczyły tylko wpływy z opłaty skarbowej. Pozostałe instrumenty dostarczały wpływów, których udział w dochodach podatkowych w żadnym z analizowanych lat nie był wyższy niż 0,7%.

Tabela 5. Udział (w %) wybranych dochodów podatkowych w dochodach ogółem i dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2010

Lp.	Rodzaj dochodu	Udział w dochodach ogółem							Udział w dochodach własnych						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.	Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	5,4	4,9	5,1	5,8	5,2	4,3	3,7	10,5	9,2	9,6	10,3	9,5	8,8	7,8
2.	Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	16,5	17,3	17,6	19,5	20,0	17,4	16,5	32,0	32,4	32,7	34,5	36,4	35,8	34,2
3.	Podatek od nieruchomości	12,0	11,3	10,4	9,7	9,4	9,2	9,3	23,2	21,3	19,3	17,1	17,2	18,8	19,2
4.	Podatek rolny	1,0	0,9	0,7	0,7	0,9	0,8	0,6	2,0	1,8	1,3	1,3	1,6	1,6	1,3
5.	Podatek od środków transportowych	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
6.	Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,1	1,2	2,2	2,2	2,5	3,5	2,9	2,3	2,4
7.	Opłata skarbową	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	1,2	0,9	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6
8.	Razem 1 i 2	21,9	22,2	22,7	25,3	25,2	21,7	20,2	42,5	41,6	42,3	44,8	45,9	44,6	42,0
9.	Razem 3–7	15,5	14,5	13,6	13,1	12,9	11,9	11,9	29,9	27,4	25,3	23,8	23,6	24,5	24,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).

Sformułowane wnioski dotyczące znaczenia fiskalnego poszczególnych instrumentów podatkowych potwierdza analiza ich udziału w dochodach ogółem i dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego (zob. tab. 5).

Określając udział konkretnych podatków w dochodach ogółem i dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, rozważaniami objęto te, z których wpływy w badanym okresie przekraczały jeden procent ogółu dochodów podatkowych. Jest oczywiste, że ranking tych instrumentów ze względu na wielkość rozpatrywanych udziałów jest taki sam, jak ustalono w analizie struktury dochodów podatkowych. Na pogłębienie wnioskowania pozwala ujęcie analizowanych dochodów podatkowych w dwie grupy: pierwszą, obejmującą udziały w podatkach dochodowych (pozycje 1–2 w tab. 5) oraz drugą, obejmującą wybrane podatki lokalne (pozycje 3–7 w tab. 5). W całym badanym okresie udział pierwszej grupy dochodów dominował nad drugą, tak w dochodach ogółem, jak i w dochodach własnych. W niektórych latach dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych (grupa pierwsza) stanowiły nawet dwukrotnie większą część, tak dochodów własnych, jak i dochodów ogółem, niż dochody z analizowanych podatków lokalnych.

4. Podsumowanie

Reasumując wnioski szczegółowe sformułowane na podstawie analizy danych empirycznych, można stwierdzić, że w okresie 2004–2010 zasilanie podatkowe stanowiło znaczące źródło finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Negatywnego odnotowania wymaga jednak fakt, że spośród dochodów podatkowych dominującą rolę odgrywają udziały w podatkach dochodowych, czyli tych, w zakresie których jednostkom samorządu terytorialnego nie przyznano żadnego władztwa podatkowego. Ponadto te dochody są istotnie zależne od koniunktury gospodarczej, tym samym są wydajnym źródłem dochodów budżetowych w okresie dobrej koniunktury, natomiast w okresie kryzysu spadają¹¹. Doświadczenia ostatnich kilku lat wyraźnie wskazują na potrzebę weryfikacji systemu dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego – zarówno systemu jako całości, jak i poszczególnych podatków, głównie dotyczących nieruchomości. Za koniecznością zmian obowiązujących rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem powiatów i województw, przemawia również nierównomierne

¹¹ E. Ruśkowski, *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego a kryzys finansów lokalnych – uwagi teoretyczne i polskie doświadczenia*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 349.

wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w wydajne i adekwatne do zadań źródła dochodów własnych, w tym podatkowych.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, UŚ, Katowice 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Ruśkowski E., *System prawno-finansowy samorządu terytorialnego a kryzys finansów lokalnych – uwagi teoretyczne i polskie doświadczenia*, w: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Sochacka-Krysiak H., *Podatki lokalne*, SGH, Warszawa 1993.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – lata 2004–2010, www.mofnet.gov.pl (18.10.2011).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Zasilanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, UE w Katowicach, Katowice 2010.

Beata Rogowska-Rajda*
Roman Kucharczyk*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Interpretacje prawa podatkowego a finanse jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy**

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje instytucję indywidualnych interpretacji prawa podatkowego i jej oddziaływanie na finanse jednostek samorządu terytorialnego. Pokazuje, że odpowiedni sposób wykorzystania instytucji interpretacji podatkowych umożliwia optymalne zarządzanie rozliczeniami podatkowymi, w szczególności pod kątem wyboru rozliczenia najbardziej korzystnego finansowo dla danej jednostki samorządu terytorialnego.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, prawo podatkowe*

1. Wprowadzenie

Realizacja licznych zadań gospodarczych, społecznych i kulturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na przestrzeni ostatnich lat nabrała szczególnego tempa, wraz z możliwością ich wspomagania przez środki pomocowe. Ostatnia podwyżka stawki podstawowej podatku VAT do 23%, jak

* Wykonawca projektu badawczego, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, pt. „Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw”, realizowanego w Katedrze Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

** Artykuł został opracowany w ramach projektu pt. „Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw” (umowa nr 0041/B/H03/2011/40). Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

również podejmowane przez rząd działania oszczędnościowe, zmniejszyły jednakże poważnie możliwości zwiększenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na fakt, że znaczna część środków budżetu jednostek jest obecnie przeznaczana na różnego rodzaju inwestycje, samorzady intensywnie poszukują wszelkich możliwych sposobów pozyskania dodatkowych środków finansowych. Jednym z nich jest takie ukształtowanie swoich praw i obowiązków na gruncie przepisów o podatku od towarów i usług¹, aby było możliwe uzyskanie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zwrotu tego podatku nie tylko od realizowanych inwestycji, ale także od wydatków bieżących. Nie jest to łatwe, gdyż skomplikowanie i zmienność przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku VAT powoduje znaczne trudności w procesie odliczania i zwrotu tego podatku². Jednym z instrumentów ułatwiających poruszanie się w tym skomplikowanym obszarze jest instytucja interpretacji przepisów prawa podatkowego, wprowadzona do polskiego systemu prawnego w odpowiedzi ustawodawcy na liczne postulaty podatników mających problemy z wykładnią niejasnych oraz złożonych przepisów podatkowych.

Celem artykułu jest prezentacja instytucji indywidualnych interpretacji podatkowych, jako narzędzia ułatwiającego optymalne zarządzanie rozliczeniami w podatku VAT, pod kątem wyboru opcji najbardziej korzystnej finansowo dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Instytucja indywidualnych interpretacji podatkowych

Możliwość zwrócenia się do organów skarbowych o dokonanie interpretacji podatkowej – wzorem niektórych państw europejskich – wprowadzono do polskiego systemu podatkowego w 1997 r. Jej celem było zmniejszenie ryzyka potencjalnego błędu, jaki może popełnić podatnik poprzez podanie mu „właściwej” interpretacji przepisu, oraz zapewnienie podatnikowi jednostkowej ochrony w sytuacji niepewności prawnej³. Brak bowiem umiejętności sprawnego poruszania się w regulacjach podatkowych przez podmioty działające w sferze gospodarczej przekłada się na negatywne skutki w ich finansach. Instytucja ta nosiła w swej ponaddziesięcioletniej historii różne nazwy, różne były też konsekwencje

¹ Podstawowym aktem prawnym regulującym podatek VAT w Polsce jest ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054, zwana dalej ustawą o podatku VAT.

² E. Rogala, *VAT od samorządowych projektów unijnych*, Municipium, Warszawa 2009, s. 27.

³ Z. Kmieciak, *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 4, s. 22.

skorzystania z niej przez podatników. Pomimo ciągłej i surowej krytyki na przestrzeni lat nie podważono ogólnej idei przyjętych rozwiązań⁴, gdyż instytucja ta odegrała bardzo istotną rolę zarówno w praktyce podatkowej, jak i życiu gospodarczym, a celem wielu dokonanych zmian w jej funkcjonowaniu było dążenie do zapewnienia jak najszerszej ochrony podatników oraz wzmocnienia ich zaufania do organów skarbowych, jak też dążenie do ujednoczenia stosowania regulacji podatkowych⁵.

Od 2007 r. obowiązuje scentralizowany system wydawania interpretacji indywidualnych przez Ministra Finansów. W chwili obecnej interpretacje indywidualne w imieniu Ministra Finansów wydaje pięciu, wyznaczonych przez niego, dyrektorów izb skarbowych: w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie⁶. Interpretacje te są wydawane na wniosek zainteresowanych podmiotów, w tym także jednostek samorządu terytorialnego w ich indywidualnych sprawach, w których nie toczy się postępowanie podatkowe lub kontrola podatkowa, lub postępowanie przed sądem administracyjnym⁷. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera rozdział 1a Ordynacji podatkowej⁸, który daje szereg uprawnień gminie (powiatowi, województwu) występującej jako składający zapytanie podatnik VAT. Dokonana przez upoważnionego dyrektora izby skarbowej interpretacja prawa podatkowego zawiera ocenę prawną stanowiska podmiotu pytającego. W sytuacji gdy organ podatkowy ocenia stanowisko wnioskodawcy jako nieprawidłowe, zobowiązany jest do wskazania prawidłowego rozwiązania wraz z podaniem uzasadnienia prawnego⁹. Niezależnie od tego, czy organ oceni stanowisko podatnika jako prawidłowe, czy też uzna je za niewłaściwe, podmiot otrzymujący interpretację nie jest związany jej treścią. Niemniej jednak zastosowanie się do interpretacji prawa podatkowego nie może mu zaszkodzić, a nawet w określonych sytuacjach zwalnia go z obowiązku zapłaty podatku w zakresie wynikającym ze zdarzenia podatkowego, będącego przedmiotem interpretacji.

Interpretacja prawa podatkowego nie ma władczego charakteru, nie rozstrzyga bowiem ani o prawach, ani obowiązkach podatnika. Jej treść jest niewiążąca dla zwracającego się z zapytaniem o analizę przepisów prawa podatkowego

⁴ R. Mastalski, *Kontrowersje wokół wiążącej interpretacji prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 2, s. 3–5; J. Brolik, *Interpretacje coraz lepsze, ale wad nie brakuje*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 245.

⁵ J. Brolik, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 9.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770, z późn. zm.

⁷ E. Rogala, *VAT od samorządowych...*, s. 27.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60, z późn. zm.

⁹ W. Nykiel, D. Strzelec, *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (I)*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5, s. 39.

w konkretnej sprawie. Realizuje ona prawo podatnika do działania w granicach godziwego ryzyka prawnego. Stanowi swoisty drogowskaz, czy też deklarację poglądów organu podatkowego na przedstawione zagadnienie prawne, zwiększając tym samym przewidywalność dla podatnika stosowanych przez niego przepisów prawa¹⁰. Wydanie interpretacji indywidualnej nie konkretyzuje przysługującego podatnikowi uprawnienia lub ciążącego na nim obowiązku. Przedmiot opodatkowania, zakres obowiązku podatkowego, moment jego powstania, stawki podatkowe, zasady i terminy odliczeń są określane bowiem stosownymi ustawami podatkowymi.

Interpretacje podatkowe nie rozstrzygają sprawy co do istoty, lecz jedynie stanowią przedmiot opinii organu podatkowego co do zastosowania danej normy prawnej w opisanej przez podatnika sytuacji, dlatego też podatnik może złożyć wniosek o ponowną interpretację dotyczącą tego samego stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego), który był już uprzednio przedmiotem rozważań organu podatkowego¹¹. Możliwość ta pozwala na optymalizację podatkową przy planowaniu skutków podatkowych danych zdarzeń gospodarczych i wybór, na podstawie oceny dokonanej przez organ podatkowy w interpretacji indywidualnej, najkorzystniejszego z punktu widzenia finansów podatnika rozwiązania podatkowego. Zapewnia również ochronę prawną przewidzianą przepisami Ordynacji podatkowej w sytuacji zastosowania się podatnika do stanowiska organu podatkowego, wyrażonego w interpretacji indywidualnej. Ponadto z uwagi na fakt, że instytucja interpretacji indywidualnych podlega kontroli sądowej, podatnik ma prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu Ministra Finansów do usunięcia naruszenia prawa, w sytuacji gdy nie zgadza się ze stanowiskiem organu, wyrażonym w interpretacji.

Interpretacje indywidualne, wraz z informacją o dacie doręczenia, są niezwłocznie przekazywane organom podatkowym właściwym ze względu na zakres spraw będących przedmiotem interpretacji oraz właściwemu organowi kontroli skarbowej. Interpretacje te również, wraz z wnioskiem o wydanie interpretacji, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, są niezwłocznie zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Finansów w bazie Systemu Interpretacji Podatkowych (SIP).

¹⁰ R. Mastalski, *Charakter prawny interpretacji prawa podatkowego dokonywanej przez Ministra Finansów*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 1, s. 11.

¹¹ Potwierdził to Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu w interpretacji indywidualnej dnia 2 czerwca 2008 r. (ILPB3/423-163/08-4/MC). Należy jednak zaznaczyć, że w orzecznictwie sądowym są prezentowane poglądy odmienne, na przykład WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 października 2011 r. (sygn. akt III SA/Wa 577/11) orzekł, że podatnik może otrzymać tylko jedną interpretację indywidualną w podanym stanie faktycznym. Jeśli ponownie zapyta o taką samą sytuację, nie powinien otrzymać odpowiedzi.

3. Skala oraz zakres przedmiotowy interpretacji podatkowych wydawanych jednostkom samorządu terytorialnego

Początkowo jednostki samorządu terytorialnego korzystały z interpretacji prawa podatkowego z powodu formalnych wymagań instytucji finansujących oraz celem ograniczenia ryzyka naruszenia prawa podatkowego, a co za tym idzie, dyscypliny wynikającej z ustawy o finansach publicznych. Jednakże w dobie intensywnego poszukiwania dodatkowych dochodów instytucja ta zaczęła odgrywać rolę wręcz doradczą i ochronną w planowaniu oraz uzyskiwaniu zwrotu podatku VAT od realizowanych inwestycji i działań bieżących.

Tabela 1 prezentuje liczbę wydanych interpretacji podatkowych, w tym wydanych dla samorządów na przestrzeni lat 2007–2011, ze szczególnym uwzględnieniem interpretacji wydanych w zakresie podatku VAT. Dane te pokazują bardzo dużą tendencję wzrostową (z roku na rok) wydawanych interpretacji dla samorządów (stanowią one 6% wszystkich dotychczas wydanych interpretacji oraz 11% wszystkich dotychczas wydanych interpretacji w zakresie podatku VAT) i dominującą w nich tematykę podatku VAT (stanowi ona 92% wszystkich interpretacji wydanych dla samorządów). Wskazuje to wprost na rolę, jaką odgrywa ten podatek w finansach samorządów.

Tabela 1. Interpretacje indywidualne wydane w okresie VII 2007–VI 2011, w tym dla jednostek samorządów terytorialnych

Wyszczególnienie	VII–XII 2007	2008	2009	2010	I–VI 2011	Razem
Interpretacje wydane dla samorządów (ogółem)						
Liczba wydanych interpretacji	4 414	24 215	28 151	30 918	17 924	105 622
Liczba wydanych interpretacji dla samorządów	543	1 265	2 106	1 817	573	6 304
Interpretacje wydane dla samorządów (podatek VAT)						
Liczba wydanych interpretacji w zakresie VAT	2 383	11 392	13 014	13 444	14 237	54 470
Liczba wydanych interpretacji dla samorządów w zakresie VAT	523	1 138	1 937	1 659	539	5 796

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Systemu Interpretacji Podatkowych*, zamieszczonego na stronie Ministerstwa Finansów, <http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php?rodzaj=2> (30.11.2011).

W pierwszym etapie wydawania interpretacji indywidualnych dominującym tematem, z uwagi na liczne wątpliwości narastające przez lata, była fundamentalna kwestia: kto jest podatnikiem VAT – jednostka samorządu terytorialnego

czy obsługujący ją urząd? Interpretacje indywidualne prezentowały i prezentują nadal jednolite stanowisko w tym zakresie, wyrażając pogląd, że podatnikiem VAT z tytułu podejmowanych działań gospodarczych jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Ponieważ pogląd ten został potwierdzony przez bogate orzecznictwo sądowe¹², taki kierunek interpretacji został już ostatecznie przyjęty i zaakceptowany. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego, posiadająca osobowość prawną, jest pewnego rodzaju bytem „konwencjonalnym”, natomiast faktycznie wszystkie czynności są wykonywane przez jej aparat pomocniczy. Tym samym rozliczenie podatkowe w podatku VAT samorządu terytorialnego powinno obejmować w jednej zbiorczej deklaracji podatkowej wszystkie czynności przypisane zarówno jednostce, jak i jej urzędowi¹³.

Innym dominującym tematem interpretacji indywidualnych w podatku VAT wydawanych samorządom jest kwalifikowalność podatku VAT w sytuacji realizowania przez samorząd inwestycji w ramach funduszy Unii Europejskiej. Podatek VAT, jako jeden ze składników ceny zakupu towarów i usług, co do zasady, nie może być refundowany z tych funduszy¹⁴. Może być uznany za koszt kwalifikowany, wliczany do ogólnego kosztu projektu finansowanego przez Unię Europejską jedynie w sytuacji gdy podmiot korzystający z unijnego wsparcia ponosi faktycznie jego koszt i nie może uzyskać jego zwrotu (odliczyć) na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o podatku VAT. Jeśli natomiast możliwe jest odliczenie podatku VAT na zasadach wynikających z przepisów ustawy o podatku VAT, to automatycznie VAT nie może być kosztem kwalifikowanym i musi być poniesiony przez samorząd we własnym zakresie¹⁵. Odliczenie to przysługuje, co do zasady, w sytuacji gdy jednostka samorządu terytorialnego jest czynnym podatnikiem podatku VAT oraz zakupione przez nią towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania przez samą jednostkę czynności opodatkowanych. Skorzystanie zatem przez samorząd z prawa do odliczenia podatku naliczonego uwarunkowane jest związkiem dokonywanych przez nią zakupów z wykonywanymi przez nią czynnościami opodatkowanymi. Tym samym wykluczone jest dokonanie obniżenia podatku należnego o podatek naliczony związany z usługami i towarami, które służą sprzedaży zwolnionej lub czynnościom w ogóle niepodlegającym podatkowi VAT, w tym służą wykonywaniu zadań publicznych, włas-

¹² Na przykład wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 273/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (30.11.2011).

¹³ K. Czarny, *VAT w sektorze publicznym*, Pressom, Wrocław 2011, s. 71, 135.

¹⁴ Zasada nr 7 określona w załączniku do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1685/2000, ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działanie współfinansowane z funduszy strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003, Dz.Urz. WE L 72 z dnia 11 marca 2004, s. 66.

¹⁵ E. Rogala, *Gmina zmniejsza VAT*, Presshouse, Wrocław 2011, s. 67.

nych lub zleconych, nałożonych na podstawie odrębnych przepisów na samorządy. Dla odliczeń podatku VAT bez znaczenia natomiast pozostaje rodzaj środków (źródeł finansowania), z jakiego jest finansowana działalność gospodarcza lub dokonywane są zakupy na rzecz tej działalności (środki własne, pomocowe)¹⁶.

Realizując zatem inwestycje w ramach określonego programu finansowanego z unijnych środków pomocowych, zarówno samorządy, jak i ich jednostki organizacyjne (w tym jednostki budżetowe) są zobowiązane do właściwej kwalifikacji kosztów, uwzględniającej przedstawione zasady. Oświadczenie o kwalifikowalności VAT jest bowiem koniecznym i niezbędnym załącznikiem do każdego wniosku o jakikolwiek rodzaj dofinansowania realizacji projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej¹⁷. W zależności od sytuacji występującej w danym samorządzie, podatek VAT z tytułu realizacji inwestycji może być zarówno kosztem kwalifikowanym, jak i niekwalifikowanym. Tym samym na samorządzie, jako beneficjencie pomocy, ciąży obowiązek właściwego jego zakwalifikowania. Dokonując takiej oceny należy zbadać w szczególności:

- podatkowy status beneficjenta – w zakresie podatku VAT,
- związek nabywanych przez beneficjenta towarów i usług ze sprzedażą niepodlegającą podatkowi VAT, zwolnioną od tego podatku oraz opodatkowaną podatkiem VAT,
- związek nabywanych przez beneficjenta towarów i usług równocześnie z wieloma (wskazanymi wyżej) rodzajami sprzedaży,
- przewidziane zmiany przy wykorzystywaniu zakupionych towarów i usług.

Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że przy realizacji inwestycji mogą wystąpić takie sytuacje, gdy możliwe jest początkowo uznanie całego podatku VAT za koszt kwalifikowany, natomiast późniejsze wykorzystanie zrealizowanej inwestycji (np. do celów najmu lub dzierżawy) spowoduje, że ten podatek stanie się w części kosztem niekwalifikowanym. W konsekwencji, jeśli następuje zmiana stanu faktycznego (choćby w minimalnym zakresie) i inwestycja sfinansowana środkami unijnymi jest wykorzystana do innych celów niż cele przyjęte w momencie podejmowania decyzji o inwestowaniu, to konieczna jest ponowna weryfikacja kwalifikowalności podatku VAT.

Skomplikowanie podatku VAT, zmienność w ostatnim czasie przepisów w tym zakresie oraz wyjątkowa specyfika rozliczeń jednostek samorządów terytorialnych działających zarówno w sferze gospodarczej, jak i władztwa publicz-

¹⁶ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2008 r. na interpelację poselską, www.sejm.gov.pl (30.11.2011). Wyroki TS UE z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-243/03 Komisja przeciwko Francji („Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-8411) oraz w sprawie C-204/03 Komisja przeciwko Hiszpanii („Zbiór Orzeczeń” 2005, s. I-8389).

¹⁷ E. Rogala, *VAT od samorządowych...*, s. 21.

nego rodzi dla tych jednostek znaczne trudności w odczytywaniu, w zaistniałych lub przewidywanych sytuacjach, przepisów związanych z odliczaniem podatku VAT. Dokonanie błędnej oceny w tym zakresie przekłada się na negatywne skutki w finansach samorządów, czy to przez zagrożenie realizacji inwestycji w sytuacji uznania przez jednostkę finansującą niekwalifikowalności podatku VAT i konieczności pokrycia tego podatku lub zwrotu niezasadnie wypłaconych już kwot, w ramach finansowania ze środków unijnych, z własnych środków samorządu, czy też z powodu sankcji podatkowych grożących z tytułu niewłaściwego odliczenia podatku VAT. Celem zmniejszenia ryzyka dokonania takiej błędnej oceny samorządy korzystają w szerokim zakresie z instytucji interpretacji indywidualnych, która daje im możliwość wystąpienia do Ministra Finansów o potwierdzenie uznania podatku VAT za koszt kwalifikowany. Interpretacja ta zapewnia im bowiem ochronę prawną w sytuacji zastosowania się do niej, a w konsekwencji chroni przed zarzutem ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wprawdzie do zakresu zadań Ministra Finansów nie należy zagadnienie kwalifikowalności podatku VAT i w tej kwestii nie udziela odpowiedzi¹⁸, jednakże samorządy w ramach interpretacji indywidualnych mogą uzyskać informację, czy podatek VAT w określonym przypadku dokonywania zakupów sfinansowanych w ramach projektów unijnych i potem ich odpowiedniego wykorzystywania podlega odliczeniu. Następnie na podstawie treści wydanej interpretacji podatkowej oraz przepisów rozstrzygających, że podatek VAT może być kosztem kwalifikowanym VAT tylko wówczas gdy podatnik nie ma prawa do odliczenia tego podatku, jednostka samorządu terytorialnego może sama ostatecznie przesądzić o kwalifikowalności podatku VAT¹⁹. Może również dokonać takiej kwalifikacji na podstawie interpretacji wydanych dla innych samorządów, w podobnych stanach faktycznym, które są zamieszczane w bazie Systemu Interpretacji Podatkowych (SIP), do której wszystkie podmioty mają otwarty dostęp. W takiej sytuacji należy jednak pamiętać, że interpretacje wydane dla innych podmiotów służyć mogą jedynie pomocniczo, ponieważ każda interpretacja indywidualna wydawana jest w jednostkowej sprawie gminy, powiatu czy województwa, na podstawie konkretnego stanu faktycznego. Stąd też nie może ona wywoływać skutków podatkowych, w tym także obejmować ochroną prawną przewidzianą przepisami Ordynacji podatkowej, w stosunku do innych jednostek samorządu terytorialnego. Korzystając z bazy SIP należy również zwrócić uwagę na fakt, że pomiędzy uczestnikami danego projektu dopuszcza się swobodę w zawieraniu umów cywilnoprawnych, stąd też kwestia obliczalności podatku VAT może się przedstawiać różnie. Zatem nawet w przypadku realizacji tych samych projektów

¹⁸ Wydawane przez Ministra Finansów interpretacje podatkowe mogą dotyczyć tylko i wyłącznie przepisów prawa podatkowego w rozumieniu art. 3 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

¹⁹ E. Rogala, *VAT od samorządowych...*, s. 26.

przez różnych beneficjentów może dochodzić do sytuacji, że prawo do odliczeń podatku naliczonego powstanie w jednym przypadku, w drugim natomiast już nie. Wynikać to będzie bowiem z różnego rodzaju umów, jakie będą zawierane w związku z realizacją nawet tych samych projektów²⁰.

Do tematów wiodących obecnie w interpretacjach indywidualnych należy również kwestia opodatkowania aportów wnoszonych przez jednostki samorządów terytorialnych do innych podmiotów. Od 1 kwietnia 2009 r. aporty nie korzystają ze zwolnienia od podatku VAT, tym samym przy ich dokonywaniu stosuje się ogólne zasady opodatkowania tym podatkiem. W konsekwencji samorządy przekazujące swoim jednostkom organizacyjnym w formie aportu inwestycje, zrealizowane z własnych środków lub środków unijnych, zyskały prawo do odliczenia podatku naliczonego przy zakupie towarów i usług niezbędnych do ich realizacji. Prawo to zaczęło być przez samorządy skrupulatnie wykorzystywane, ponieważ podatek VAT, który jest cenotwórczy, stanowi często nawet 23% wartości całej inwestycji. Przedmiotem aportu najczęściej są wybudowane przez gminę sieci wodociągowo-kanalizacyjne, hale widowiskowo-sportowe, baseny rekreacyjne czy zakupione uprzednio grunty przeznaczone na cele komercyjne. Towary te w większości przypadków będą służyć również czynnościom opodatkowanym, ale dokonywanym już przez jednostki organizacyjne tych samorządów.

W wielu przypadkach samorządy podejmują decyzję o samodzielnym zajmowaniu się sprzedażą opodatkowaną, prowadząc gospodarkę wodno-ściekową, komunalną, budując strefy aktywności gospodarczej czy gospodarując nieruchomościami pozostającymi w ich zasobie. Decyzja taka daje możliwość odzyskania podatku VAT nie tylko na etapie realizacji inwestycji, ale także w trakcie bieżącego jej eksploataowania. Pozwala to na zasilenie budżetu samorządów dodatkowymi środkami finansowymi. Podkreślić należy, że wykonywanie przez samorząd w danym zakresie zadań publicznych nie wyklucza wykonywania w tym samym zakresie czynności podlegających opodatkowaniu, a tym samym nie wyklucza prawa do odliczenia podatku naliczonego. Najlepiej to widać na przykładzie gminnej inwestycji dotyczącej budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Jej budowa jest bezspornie zadaniem publicznym gminy, nie przestając być przez to inwestycją bezpośrednio związaną z czynnościami opodatkowanymi (późniejsza dostawa wody i wywóz nieczystości są opodatkowane stawką 8%). Inwestycja służąca celom ochrony zabytków, będąca także zadaniem publicznym, może być równocześnie przedmiotem czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem VAT, na przykład może być przedmiotem najmu (dzierżawy) lub aportu, lub może zostać oddana do odpłatnego udostępniania za biletami wstępu. Każde z tych

²⁰ Ibidem, s. 128.

działań (lub same ich plany) rodzi prawo do odliczenia przy realizacji inwestycji bądź przy jej późniejszym wykorzystaniu²¹.

Liczne zapytania dotyczą też zmiany przeznaczenia inwestycji już prowadzonych, lub będących na ukończeniu, pod kątem możliwości odzyskania choć w części naliczonego podatku poprzez dokonanie stosownej korekty. Spowodowane jest to zmianą różnych okoliczności towarzyszących inwestycji, które zazwyczaj są realizowane w ciągu wielu lat, a także celowym działaniem samorządów zmierzającym do takiego ukształtowania swojej sytuacji prawnopodatkowej, aby możliwe było odzyskanie jak największej kwoty podatku VAT, pomimo że takiego celu nie zakładano w początkowym etapie jej realizacji.

4. Podsumowanie

W dobie kryzysu gospodarczego jednostki samorządów terytorialnych intensywnie poszukują wszelkich możliwych sposobów pozyskania dodatkowych środków finansowych, w tym także pochodzących ze zwrotu podatku VAT. Skomplikowanie i zmienność przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku VAT powoduje jednak znaczne trudności w procesie odliczania i zwrotu tego podatku. Zmniejszenie ryzyka popełnienia potencjalnego błędu w tym zakresie zapewnia instytucja interpretacji podatkowych, z której – jak pokazują dane statystyczne – samorządy coraz częściej korzystają, planując za jej pomocą efektywne odzyskanie podatku VAT. Ponadto oprócz możliwości indywidualnego zwrócenia się przez samorządy z wnioskiem o interpretację indywidualną, cennym źródłem do przeprowadzania analiz podatkowych jest System Interpretacji Podatkowych, działający na stronie Ministerstwa Finansów. Obowiązek niezwłocznego zamieszczania wszystkich wydanych interpretacji w bazie SIP powoduje, że samorządy mają dostęp do interpretacji wydanych dla innych podmiotów, w których przedstawione są bardzo różne stany faktyczne wraz z ich oceną prawnopodatkową dokonaną przez Ministra Finansów. Pozwala to na opracowanie optymalnego rozwiązania zarządzania podatkiem VAT w jednostkach samorządów terytorialnych pod kątem wyboru opcji najbardziej korzystnej dla tych jednostek. W konsekwencji instytucja ta oddziałuje wprost na finanse samorządów publicznych, stając się niezbędnym narzędziem przy podejmowaniu decyzji odnośnie do planowania nowych inwestycji oraz większości działań bieżących. Obecnie od niej bowiem samorządy zaczynają planowanie jakichkolwiek działań, dokonując wstępnej analizy pod kątem jak najkorzystniejszego ich rozliczenia w sferze podatkowej, przede wszystkim w zakresie podatku VAT. Działania

²¹ E. Rogala, *VAT od samorządowych...*, s. 130.

niom publicznym nadawany jest w miarę możliwości także charakter komercyjny. Tak też często są przygotowywane plany działania, aby umożliwić uzyskanie zwrotu podatku VAT w jak największej wysokości. Ponadto wybierając jedną z możliwości przedstawionych w interpretacji, samorząd zyskuje ochronę prawną, co zmniejsza ryzyko, przede wszystkim w sferze podatkowej, planowanych przez samorząd inwestycji.

Literatura

- Brolik J., *Interpretacje coraz lepsze, ale wad nie brakuje*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 245.
- Brolik J., *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Czarny K., *VAT w sektorze publicznym*, Pressom, Wrocław 2011.
- Interpretacja indywidualna z dnia 2 czerwca 2008 r., wydana w imieniu Ministra Finansów przez Dyrektora Izby Skarbowej, nr ILPB3/423-163/08-4/MC.
- Kmieciak Z., *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 4.
- Mastalski R., *Charakter prawny interpretacji prawa podatkowego dokonywanej przez Ministra Finansów*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 1.
- Mastalski R., *Kontrowersje wokół wiążącej interpretacji prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 2.
- Nykiel W., Strzelec D., *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (I)*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5.
- Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2008 r. na interpelację poselską, www.sejm.gov.pl (30.11.2011).
- Rogała E., *VAT od samorządowych projektów unijnych*, Muncypium, Warszawa 2009.
- Rogała E., *Gmina zmniejsza VAT*, Presshouse, Wrocław 2011.
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 448/2004 WE z dnia 10 marca 2004 r., Dz.Urz. WE L 72.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770, z późn. zm.
- System Interpretacji Podatkowych, <http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php?rodzaj=2> (30.11.2011).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054.
- Wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 273/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (30.11.2011).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 577/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (30.11.2011).
- Wyrok TS UE z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-243/03 Komisja przeciwko Francji, „Zbiór Orzeczeń” 2005.
- Wyrok TS UE z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-204/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, „Zbiór Orzeczeń” 2005.



Artur Gostomski*

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Wydawanie interpretacji przepisów prawa podatkowego w Polsce i innych wybranych krajach Unii Europejskiej**

***Streszczenie.** Artykuł przybliży główne założenia polskiego systemu wydawania interpretacji na tle innych, wybranych krajów Unii Europejskiej. Omówienie najważniejszych rozwiązań zastosowanych w innych krajach może być powodem do dyskusji na temat najlepszych praktyk, które można dostrzec w różnych krajach, i ewentualnych zmian w systemie polskim. Informacje będące podstawą do przygotowania artykułu pochodzą z ogólnie dostępnych opracowań, lecz w znacznej części są to teksty źródłowe pozyskane od przedstawicieli administracji podatkowych, które zostały opisane w artykule.*

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, podatki, prawo podatkowe*

1. Wprowadzenie. Polskie przepisy dotyczące wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego

Podstawy prawne do interpretowania przepisów prawa podatkowego w Polsce zostały wprowadzone w życie w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa

* Wykonawca projektu badawczego, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, pt. „Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw”, realizowanego w Katedrze Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

** Artykuł został opracowany w ramach projektu pt. „Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw” (umowa nr 0041/B/H03/2011/40). Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

w 2005 r.¹ Zgodnie z zapisami ówczesnych przepisów, naczelnik urzędu skarbowego jako organ podatkowy miał obowiązek odpowiedzieć na pisemne zapytanie podatnika w ciągu 14 dni od złożenia zapytania przez podatnika. Złożenie pytania było praktycznie darmowe, wiązało się bowiem z koniecznością uiszczenia opłaty skarbowej jedynie w wysokości 5 zł. Do 1 lipca 2007 r. był to jedyny koszt wydawania interpretacji ponoszony przez podatnika. W praktyce system budził wiele kontrowersji, gdyż przy zaangażowaniu 401 urzędów skarbowych, 16 izb skarbowych, 16 wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego trudno było utrzymać jednolite stanowisko we wszystkich kwestiach podatkowych. Utrzymaniu jednolitości miało służyć uruchomienie Systemu Informacji Podatkowej (dostępnego również podatnikom za pośrednictwem strony internetowej), za pomocą którego pracownicy izb i urzędów skarbowych – zarówno komórek zajmujących się interpretacją przepisów, jak i wymiarem podatków – mieli dostęp do interpretacji indywidualnych wydawanych w innych urzędach skarbowych, najnowszych rozstrzygnięć sądów administracyjnych, wraz z uzasadnieniami, i stanowiska resortu finansów.

System Informacji Podatkowej zawierający wszystkie interpretacje indywidualne wydawane przez organy podatkowe, był i jest dostępny on-line również dla podatników, którzy dzięki informacjom tam zawartym mogą się upewnić, jakie jest stanowisko administracji podatkowej w przypadku spornych kwestii podatkowych.

W latach 2005–2007 naczelnicy urzędów skarbowych wydali ponad 156 tysięcy postanowień w sprawie interpretacji prawa podatkowego. Wydawane w tym czasie postanowienia wiązały organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej stanowiskiem zawartym w decyzji².

Odmienne od obecnego był również tryb zmiany postanowień wydanych przez naczelników urzędów skarbowych. Zmiana wydanej interpretacji mogła nastąpić w dwóch przypadkach:

– organ odwoławczy w drodze decyzji zmieniał lub uchylał postanowienie w przypadku wniesienia zażalenia lub

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60, z późn. zm.

² Przepisy obowiązujące od dnia 1 lipca 2007 r. nie zawierają normy stanowiącej o wiążącej mocy interpretacji indywidualnych dla organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. Brak takiej normy pozostaje w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, Dz.U. nr 122, poz. 1288, w którym Trybunał orzekł, że art. 14 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (w brzmieniu obowiązującym w 2004 r.) w części stanowiącej, że interpretacje ministra właściwego do spraw finansów publicznych wiążą organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, jest niezgodny z art. 78 oraz art. 93 ust. 2, zdanie 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

– z urzędu, w przypadku jeżeli postanowienie rażąco naruszało prawo, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w tym także jeżeli niezgodność z prawem była wynikiem zmiany przepisów.

Od lipca 2007 r. stan prawny zmienił się pod wieloma względami. Za wydawanie interpretacji indywidualnych odpowiedzialny jest Minister Finansów. Jednakże ze względów praktycznych, do wydawania przepisów prawa podatkowego upoważnieni zostali dyrektorowie 4 izb skarbowych (w Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu i Warszawie). Upoważnienie do wydawania interpretacji jest wydawane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów³. Od 1 kwietnia 2011 r. również Dyrektor Izby Skarbowej Łodzi został upoważniony do wydawania interpretacji indywidualnych w imieniu Ministra Finansów.

Faktyczna ochrona podatników, którzy zastosowali się do interpretacji wydanej w imieniu Ministra Finansów, obejmuje ochronę przed płaceniem odsetek karnych oraz ewentualnych kar wynikających z Kodeksu karnego skarbowego.

Podstawowe zmiany w obecnym systemie w porównaniu z przepisami obowiązującymi do dnia 30 czerwca 2007 r. to:

- wskazanie Ministra Finansów jako odpowiedzialnego za wydawanie interpretacji indywidualnych,
- wprowadzenie możliwości wystąpienia z zapytaniem o konsekwencje podatkowe zdarzenia przyszłego,
- wprowadzenie opłaty za wydanie interpretacji (początkowo opłata wynosiła 75 zł za każdy stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe, jednak w kolejnej nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa opłata została zredukowana do 40 zł),
- wskazanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, właściwego dla miejsca zamieszkania lub siedziby podatnika, jako organu odwoławczego od interpretacji wydanej przez Ministra Finansów,
- stworzenie możliwości występowania z wnioskiem o interpretację indywidualną podmiotom nieposiadającym miejsca zamieszkania lub siedziby w Polsce.

Zainteresowany (m.in. podatnik, płatnik bądź inkasent) może się zwrócić o wydanie interpretacji w przypadku gdy elementy stanu faktycznego objęte wnioskiem o wydanie interpretacji w dniu złożenia wniosku nie są przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej oraz w tym zakresie sprawa nie została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770 z późn. zm.

Obecnie zainteresowany wypełnia wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej ORD-IN (wniosek w wersji interaktywnej dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Finansów). Podstawą do rozpatrzenia wniosku jest uiszczenie opłaty w wysokości 40 zł za każdy stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe. Organ upoważniony wydaje interpretację indywidualną niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty złożenia wniosku. Podstawą obecnie funkcjonującego rozwiązania prawnego jest zasada, że zastosowanie się do interpretacji nie może szkodzić temu, kto się do niej zastosował. Jeżeli nawet interpretacja jest nieprawidłowa, zostanie zmieniona lub nie zostanie uwzględniona w postępowaniu podatkowym, to podatnik (płatnik, inkasent itp.) nie poniesie konsekwencji karnych, nie zapłaci odsetek. Podatnik zostanie również zwolniony z obowiązku **zapłaty podatku** w zakresie wynikającym ze zdarzenia będącego przedmiotem interpretacji, jeżeli:

- zobowiązanie nie zostało prawidłowo wykonane w wyniku zastosowania się do interpretacji, która uległa zmianie, lub interpretacji nieuwzględnionej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej oraz

- skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji, miały miejsce po opublikowaniu interpretacji ogólnej albo po doręczeniu interpretacji indywidualnej, a zatem gdy podatnik stosował się do interpretacji po jej doręczeniu.

Zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku obejmuje:

- w przypadku rocznego rozliczenia podatków – okres do końca roku podatkowego, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności;

- w przypadku kwartalnego rozliczenia podatków – okres do końca kwartału, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności, oraz kwartał następny;

- w przypadku miesięcznego rozliczenia podatków – okres do końca miesiąca, w którym opublikowano zmienioną interpretację ogólną, doręczono zmienioną interpretację indywidualną albo doręczono organowi podatkowemu odpis orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego interpretację indywidualną ze stwierdzeniem jego prawomocności, oraz miesiąc następny.

Od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2010 r. organy upoważnione wydały łącznie 87 698 interpretacji indywidualnych. Z punktu widzenia rodzajów zagadnień, o które pytają podatnicy, występuje niewielka przewaga tematyki związanej z podatkami bezpośrednimi (CIT i PIT) – 46 553. Należy również zwrócić uwagę,

Tabela 1. Charakterystyka systemów wydawania interpretacji podatkowych w Polsce i innych wybranych krajach Unii Europejskiej

Element systemu	Polska	Niemcy	Hiszpania	Belgia	Estonia
Organ upoważniony do wydawania interpretacji	Minister Finansów (w imieniu Ministra Finansów 5 upoważnionych Dyrektorów IS)	Urząd skarbowy lub w szczególności Federalny Urząd ds. Podatków	Podatkowa Dyrekcja Generalna (urząd nie jest częścią administracji podatkowej)	Biuro ds. Interpretacji Podatkowych	Urząd ds. Podatków i Ceł
Czy pobierane są opłaty?	Tak (40 zł, tj. ok. 10 euro)	Tak (min. 121 euro, maks. 91 456 euro)	Nie	Nie	Osoby fizyczne 190 euro, osoby prawne 770 euro
Czy interpretacja indywidualna jest wiążąca dla organów podatkowych?	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
Czy prawo przewiduje zaskarżenie rozstrzygnięcia w interpretacji?	Tak	Tak	Nie	Tak	Nie
Termin na wydanie interpretacji	3 miesiące	Brak	6 miesięcy	3 miesiące	2 miesiące
Jakie zdarzenia podlegają interpretacjom	Stany faktyczne i zdarzenia przyszłe	Zdarzenia przyszłe	Zdarzenia przyszłe	Zdarzenia przyszłe	Zdarzenia przyszłe

Źródło: opracowanie własne.

że liczba wydanych interpretacji różni się od liczby złożonych przez podatników wniosków. Na początku obowiązywania instytucji interpretacji indywidualnych w nowym kształcie, w przypadku gdy podatnik w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku nie wniósł odpowiedniej opłaty, wniosek taki był pozostawiany bez rozpatrzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wówczas różnice wpływ wniosków – liczba wydanych interpretacji były największe (np. w 2008 r. wpływ wniosków wynosił 26 443, a liczba wydanych interpretacji wynosiła 24 215). Jednak po zmianie przepisów, m.in. polegającej na nałożeniu na organ upoważniony obowiązku wezwania do uiszczenia opłaty, dotychczasowe tendencje uległy zmianie i w 2010 r. w odpowiedzi na 27 923 wnioski wydano 30 918 interpretacji

indywidualnych. Różnice wynikają m.in. z liczby pytań zawartych we wnioskach oraz ze stopnia komplikacji poruszanych przez zainteresowanych zagadnień⁴.

Ważną zmianą w porównaniu ze stanem prawnym sprzed 1 lipca 2007 r. jest również przekazanie uprawnień do zmiany interpretacji indywidualnych Ministrowi Finansów. Jest to kolejne rozwiązanie służące wypracowywaniu jednolitości w wydawanych interpretacjach. W 2010 r. Minister Finansów skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i zmienił 266 interpretacji indywidualnych, wydanych przez organy upoważnione.

Systemy wydawania interpretacji indywidualnych podobne do systemu polskiego funkcjonują w kilku krajach Unii Europejskiej, choć – jak zostanie pokrótce przedstawione – nie na tak dużą skalę. Elementy składające się na system wydawania interpretacji podatkowych w wybranych krajach Unii Europejskiej – zob. tab. 1.

2. Niemiecki system wydawania interpretacji

W przypadku gdy niemiecki podatnik chce wystąpić z wnioskiem o interpretację indywidualną w Niemczech, może to zrobić zwracając się do właściwego urzędu skarbowego lub w wyjątkowych przypadkach do Centralnego Federalnego Urzędu ds. Podatków. Interpretacja dotyczy oszacowania skutków podatkowych precyzyjnie określonej, lecz niezrealizowanej transakcji. Z reguły właściwy do wydania takiej interpretacji jest lokalny urząd skarbowy.

Wniosek musi zostać złożony na piśmie, a okoliczności muszą być precyzyjnie opisane i wyjaśnione, gdyż interpretacja wydawana jest dla transakcji, które nie zostały jeszcze dokonane. W takim przypadku nie ma znaczenia, że podatnik podjął kroki przygotowawcze do przeprowadzenia transakcji. Najważniejsze jest to, że główna transakcja nie została zrealizowana. We wniosku podatnik musi wyjaśnić, jakie implikacje podatkowe będą się wiązały z nowymi okolicznościami. Ważne jest, że wniosek nie może dotyczyć sytuacji innych podmiotów. We wniosku podatnik musi również przedstawić poszczególne zagadnienia prawno-podatkowe, które zaistnieją w przypadku gdy planowana transakcja zostanie dokonana. Nie wystarczy zatem zadawać pytań ogólnych na temat konsekwencji podatkowych zrealizowanych zamierzeń.

W celu wydania interpretacji urząd skarbowy nie ma obowiązku przeprowadzać żadnych dochodzeń na własną rękę, lecz wnioskodawca powinien mieć możliwość przekazywania istotnych szczegółów transakcji, które mogą mieć wpływ

⁴ Opracowanie własne na podstawie danych Ministra Finansów.

na ostateczny kształt rozstrzygnięcia. Niedopuszczalne jest wydanie interpretacji zawierającej alternatywne stanowisko.

W systemie niemieckim interpretacje przepisów nie są wydawane, gdy mają one służyć uzyskaniu korzyści podatkowej (np. ocenie modeli optymalizacji podatkowej). Władze podatkowe mogą również odmówić wydania interpretacji w przypadku gdy w dającej się określić przyszłości oczekiwane jest wydanie orzeczenia przez sąd najwyższy lub administracyjny.

Interpretacja podatkowa (nawet jeśli nie jest zgodna z interpretacją prawa przedstawioną przez wnioskodawcę) lub odmowa wydania interpretacji musi być wydana na piśmie wraz z pouczeniem na temat prawnych środków odwoławczych, które wnioskodawca ma do dyspozycji. Interpretacja doręczana jest na podstawie tych samych przepisów, na podstawie których doręcza się decyzje o wymiarze podatku.

Interpretacja przepisów wydana wnioskodawcy przez właściwy organ podatkowy jest wiążąca tylko i wyłącznie wtedy, gdy opisane okoliczności nie uległy zmianie lub nawet uległy marginalnym zmianom, w porównaniu z opisanymi we wniosku o wydanie interpretacji. Interpretacja jako taka nie jest wiążąca, jeśli okoliczności, które faktycznie miały miejsce, znacząco się różnią od przedstawionych we wniosku. Interpretacje nie są za to wiążące dla podatnika. Jednakże w przypadku gdy podatnik nie zastosuje się do interpretacji, podatnik nie korzysta z ochrony w razie kontroli.

Jeśli interpretacja jest wydana niezgodnie z prawem, lecz na korzyść podatnika, z zasady ma ona efekt wiążący dla organów podatkowych. Jednakże jeśli interpretacja jest sprzeczna z prawem na niekorzyść podatnika, zgodnie z niemieckim prawem podatkowym, nie ma ona charakteru wiążącego. W takim przypadku podatki są naliczane poprawnie, zgodnie z prawem podatkowym oraz zgodnie z procedurami administracyjnymi obowiązującymi w danym czasie.

Zgodnie z przepisami, efekt wiążący interpretacji ustaje, bez podejmowania jakichkolwiek działań ze strony władz podatkowych, w momencie, gdy zmianie ulegają podstawowe lub pomocnicze przepisy podatkowe, na podstawie których interpretacja została wydana.

Niemieckie prawo podatkowe przewiduje również możliwość zmiany interpretacji podatkowej z efektem wstecznym, w szczególności, gdy:

- interpretacja została uzyskana w sposób nieuczciwy, taki jak fałszywe przedstawienie faktów, zastraszanie lub groźba, lub
- jeśli beneficjent interpretacji wiedział, że była ona bezprawna lub nie dołożył wszelkiej staranności, aby dowiedzieć się, że nie była ona zgodna z prawem.

Ponadto przepisy przewidują możliwość zmiany lub uchylecia interpretacji z efektem na przyszłość, jeśli okaże się, że została ona wydana w sposób nieprawidłowy. Za interpretację bezprawną uważa się interpretację wydaną bez podsta-

wy prawnej lub z naruszeniem podstawowych zasad prawnych, lub gdy wynika ona z błędnego osądu. Odpowiednim momentem na ocenę zasadności prawnej wydanej interpretacji jest moment, w którym interpretacja zaczęła obowiązywać, czyli w momencie doręczenia jej wnioskodawcy. Podatnik może zaskarżyć wydaną interpretację w sądzie podatkowym na zasadach ogólnych.

Administracja podatkowa nie ma, w odróżnieniu do rozwiązań polskich, nałożonego limitu czasu na wydanie interpretacji. Najważniejszym kryterium do wydania interpretacji jest to, aby zdarzenia opisane we wniosku nie zostały zrealizowane. Zasada ta dotyczy również okoliczności towarzyszących zdarzeniu podatkowemu. Okoliczności opisywane we wniosku powinny zaistnieć po sporządzeniu wniosku, lecz przed decyzją o wystąpieniu o interpretację.

Jakiegolwiek pytania wynikające z sytuacji obecnie istniejącej mogą być wyłącznie przedmiotem zapytania w ramach procedury związanej z wymiarem podatku. Za wydanie interpretacji pobierane są opłaty. Opłaty zależą przede wszystkim od kwoty, której opisywana transakcja dotyczy (np. skutek podatkowy danych okoliczności). W wyjątkowych przypadkach opłaty mogą być pobierane na podstawie czasu niezbędnego do przygotowania interpretacji. Kwota transakcji, której dotyczy interpretacja, musi wynosić przynajmniej 5 tysięcy euro, ale nie może przekraczać 30 milionów euro. Opłaty wahają się od co najmniej 121 euro do 91 456 euro.

W przypadku gdy wnioskodawca nie wskaże kwoty, której dotyczy transakcja, oraz nie jest możliwe oszacowanie kwoty, której dotyczy zdarzenie, opłata zostanie naliczona na podstawie czasu niezbędnego do przygotowania interpretacji. Opłata naliczana na podstawie czasu poświęconego na przygotowanie interpretacji wynosi 50 euro za każde 30 minut. Minimalna opłata w takim przypadku wynosi 100 euro.

3. Hiszpański system wydawania interpretacji

Osoby fizyczne mogą złożyć pisemny wniosek (również w formie elektronicznej) do Podatkowej Dyrekcji Generalnej (PDG), organu odpowiedzialnego bezpośrednio przed Ministerstwem Finansów. PDG nie jest częścią administracji podatkowej Hiszpanii. Zapytania/wnioski powinny dotyczyć wątpliwości co do obowiązujących przepisów lub klasyfikacji podatkowych i winny być złożone przed terminem złożenia zeznań podatkowych.

Dopuszcza się możliwość składania wniosków przez stowarzyszenia i zrzeszenia branżowe w zakresie pytań dotyczących wszystkich członków tych stowarzyszeń i zrzeszeń. Złożenie pisemnego zapytania nie przerywa biegu przedawnienia.

Odpowiedzi na takie zapytania są wiążące dla administracji podatkowej dopóki pozostają niezmienione okoliczności dotyczące wszystkich podatników będących w takiej samej sytuacji. Podatnicy nie mogą odwoływać się od interpretacji jako takich, lecz mogą odwołać się od decyzji administracji podatkowej podjętej na podstawie interpretacji. Interpretacje publikowane są na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Oprócz interpretacji indywidualnych PDG wydaje rozporządzenia dotyczące określonych zagadnień, które są wiążące dla hiszpańskiej administracji podatkowej.

Hiszpańska administracja podatkowa rocznie wydaje ok. 2,5 tys. interpretacji podatkowych, a blisko 1,5 tys. pozostawia bez rozpatrzenia.

O pisemną interpretację w zakresie prawa podatkowego lub właściwej dla niego klasyfikacji czy kwalifikacji podatkowej może wystąpić każdy podatnik indywidualnie. Interpretacje ogólne wydawane są na potrzeby grup podatników, na ich wnioski. Z takim wnioskiem mogą występować m.in. szkoły zawodowe, związki zawodowe, izby zrzeszające przedsiębiorców. Podatnicy mogą występować o wydanie interpretacji indywidualnych wyłącznie przed datą wymagalności podatku.

Wystąpienie z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej jest bezpłatne, a czas, jaki administracja hiszpańska rezerwuje sobie na wydanie interpretacji indywidualnych to 6 miesięcy.

4. Belgijski system wydawania interpretacji

W systemie belgijskim interpretacje indywidualne są wydawane przez Biuro ds. Interpretacji Indywidualnych. Interpretacje są wydawane zgodnie z obowiązującymi przepisami i określają, w jaki sposób przepisy prawa będą się stosowały do określonej sytuacji lub transakcji, która nie wywołała jeszcze żadnego skutku podatkowego. Prawo nie przewiduje wydawania interpretacji ogólnych, a interpretacje indywidualne są wydawane na wniosek każdego podatnika (nie ma ograniczeń podmiotowych w składaniu wniosków). Interpretacja jest wiążąca dla administracji poza następującymi przypadkami:

- gdy wnioskodawca nie w pełni lub niewłaściwie opisał transakcję,
- gdy wnioskodawca nie postępował zgodnie z warunkami lub zobowiązaniami wynikającymi z interpretacji,
- gdy były dokonywane zmiany prawa, na podstawie którego wydano interpretację.

W przypadku gdy nie zajdzie żaden z wymienionych warunków, interpretacja jest ważna przez 5 lat. Interpretacje są publikowane anonimowo. Administracja belgijska rocznie wydaje ok. 550 interpretacji indywidualnych.

Wewnętrzny termin na wydanie interpretacji to 3 miesiące, jednak żadne skutki finansowe nie są przewidziane za naruszenie tego terminu. Belgijskie prawo podatkowe nie przewiduje możliwości odwołania się od wydanej interpretacji. Interpretacje indywidualne są wydawane bezpłatnie.

5. Estoński system wydawania interpretacji⁵

Interpretacje indywidualne w Estonii są wydawane przez Urząd ds. Podatków i Cel i dotyczą opodatkowania określonej lub określonych transakcji, które mają nastąpić w przyszłości. Interpretacja może być wydana tylko i wyłącznie przed dokonaniem transakcji. Co więcej, zapytanie nie może mieć charakteru teoretycznego, podatnik powinien wykazać zamiar faktycznego przeprowadzenia transakcji.

Wniosek o wydanie interpretacji musi być złożony na piśmie. Administracja podatkowa może zażądać dodatkowych dokumentów, a z zasady takie wnioski są rozpatrywane w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Opłaty za wydanie interpretacji są zależne od statusu wnioskodawcy. Opłata dla osób fizycznych wynosi ok. 190 euro, a osoby prawne są zobowiązane do uiszczenia opłaty w kwocie ok. 770 euro. Wydana interpretacja jest wiążąca dla administracji podatkowej, co oznacza, że w przypadku późniejszej kontroli, jeśli nie zmieniły się okoliczności przeprowadzenia transakcji, organ podatkowy musi działać zgodnie z wydaną interpretacją. Interpretacja wiąże organ podatkowy w trzech przypadkach:

- w przypadku gdy transakcja została dokonana przed terminem wyznaczonym w interpretacji,
- transakcja odbyła się zgodnie z opisem okoliczności przedstawionych we wniosku o interpretację,
- przed dokonaniem transakcji, jeśli przepisy prawa, na podstawie których dokonywana jest transakcja, nie uległy znaczącym zmianom.

Interpretacja indywidualna nie jest wiążąca dla wnioskodawcy. Oznacza to, że wnioskodawca nie zostanie ukarany za to, że nie zapłacił podatków zgodnie z wydaną interpretacją, jak również wnioskodawca z całą pewnością nie jest zobligowany do przeprowadzenia transakcji, do której odnosi się interpretacja. Interpretacja podatkowa nie jest aktem administracyjnym; jest to działanie podejmowane przez organy podatkowe, które nosi wiele cech aktu administracyjnego. Interpretacja podatkowa ani nie przyznaje praw, ani nie nakłada obowiązków na

⁵ Advance Ruling Process Available from 2008, Ivo Vanasaun, www.deloitte.com (30.11.2011).

wnioskodawcę. Jednocześnie wnioskodawca nie ma możliwości zaskarżenia wydanej interpretacji. Wnioskodawca ma natomiast prawo do zaskarżenia decyzji wymiarowej wydanej na podstawie interpretacji indywidualnej, a w przypadku uchylenia decyzji wymiarowej moc traci również interpretacja, na podstawie której wydana została decyzja.

Estońskie władze podatkowe mogą odmówić wydania interpretacji w sytuacji, gdy:

- obiektywne okoliczności wskazują na to, że zastosowanie prawa, przepisów lub aktów administracyjnych regulujących opodatkowanie wykonanej transakcji są oczywiste,
- transakcja ma charakter spekulacyjny,
- celem transakcji jest uniknięcie płacenia podatków.

Istnieje również możliwość zaskarżenia odmowy wydania interpretacji. Wnioskodawca może złożyć zaskarżenie do Urzędu ds. Cel i Podatków lub sądów administracyjnych.

6. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu i porównania systemów wydawania interpretacji w wybranych krajach UE można stwierdzić, że system funkcjonujący w Polsce pod pewnymi względami jest bardziej korzystny dla podatników niż w rozpatrywanych krajach.

Przed wszystkim zakres udzielanych w Polsce interpretacji indywidualnych jest znacznie szerszy niż w innych krajach, gdyż obejmuje zarówno zdarzenia przyszłe (co jest normalną praktyką w innych krajach) oraz stany faktyczne, dzięki czemu w przypadku zastosowania się do przepisów prawa zgodnie z interpretacją, podatnik uzyskuje ochronę od momentu uzyskania interpretacji indywidualnej.

Kolejną cechą wyróżniającą polski system jest niska kwota opłaty za wydanie interpretacji. Kwota opłaty jest niezależna od wartości rozpatrywanych lub dokonanych już transakcji – zupełnie inaczej niż w niektórych krajach europejskich – ani od rodzaju podmiotu występującego z wnioskiem o interpretację.

Należy zauważyć również inne różnice, mniej korzystne dla podatnika. Interpretacja wydana w imieniu Ministra Finansów w Polsce, nie jest wiążąca dla organów podatkowych, co jest bardzo rzadko spotykaną praktyką w innych krajach. A zatem może dojść do sytuacji, w której mimo uzyskanej interpretacji indywidualnej, podatnik będzie musiał zastosować inne rozwiązanie niż wskazano w tej interpretacji – jeśli tak uzna właściwy organ podatkowy.

Pozytywnie należy odnotować, jako przykład dobrej praktyki z Polski, wymóg publikacji wydanych interpretacji na stronach internetowych. Takie działanie sprzyja utrzymaniu jednolitości wydawanych interpretacji, jak również doskonale nadaje się do prezentowania masowemu odbiorcy stanowiska Ministra Finansów w kwestii interpretacji obowiązujących przepisów.

Literatura

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770 z późn. zm.

Advance Ruling Process Available from 2008, Ivo Vanasaun, www.deloitte.com (30.11.2011).

Adam Wyszkowski

Uniwersytet w Białymstoku

***Tax expenditures* jako instrument transparentnej polityki fiskalnej**

Streszczenie. *W artykule omówiono zasady transparentnej polityki fiskalnej, wynikające z Kodeksu dobrych praktyk, a także koncepcję tax expenditures, której wdrożenie ma się przyczynić do wzrostu przejrzystości polityki fiskalnej w Polsce. W dobie ograniczania deficytów budżetowych, zasadne jest posiadanie jak najpełniejszej informacji o funkcjonujących wyłączeniach, zwolnieniach, ulgach czy też innych elementach prawnej konstrukcji podatku, skutkujących obniżeniem wpływów podatkowych, a faworyzujących finansowo określone grupy podatników.*

Słowa kluczowe: *finanse publiczne, polityka fiskalna, podatki*

1. Wprowadzenie

Instytucji państwa przypisuje się wiele różnorodnych funkcji, które mają być realizowane w stosunku do społeczeństwa i przedsiębiorstw. Ich liczba oraz zakres interwencji w sferę gospodarki i społeczeństwa jest jednym z podstawowych problemów ekonomii i przedmiotem zażartym sporów ekonomistów, którzy „dzielą się dziś na tych, którzy najbardziej obawiają się zawodności rynku i tych, którzy najbardziej lękają się zawodności rządu”¹. Realizacja funkcji przypisanych państwu dokonywana jest m.in. przez politykę gospodarczą, rozumianą

¹ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa*, WN PWN, Warszawa 2009, s. 10.

jako grupa decyzji realizowanych przez instytucje sektora publicznego w trzech obszarach²:

- wyborów instytucjonalnych odnoszących się do samego istnienia państwa i rynku,
- wyborów społecznych w zakresie identyfikowania i formułowania celów istnienia i funkcjonowania państwa wraz z sektorem publicznym,
- wyborów bieżących dotyczących realizacji celów przez instytucje publiczne.

Tak określony obszar decyzyjny polityki gospodarczej jest tworzony przez politykę fiskalną oraz monetarną i często nazywany *policy-mix*.

Historia gospodarcza wskazuje na różnorodność instrumentów zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej. W zależności od koncepcji gospodarczej realizowanej przez rządy, poparcia politycznego, uwarunkowań instytucjonalnych oraz innych przesłanek wykształciło się wiele sposobów uwzględniania realizowanych postulatów w systemie prawnofinansowym poszczególnych gospodarek. Ewolucja tych systemów, nakładanie się na siebie wielu koncepcji, rozwiązań, uwzględnianie wielu partykularnych interesów sprawiło, że cele stawiane polityce fiskalnej i monetarnej przestały być osiągalne. Poszukiwanie rozwiązań tego stanu przyczyniło się do powstania koncepcji transparentności tych polityk. Cecha ta ma zapewnić wzrost skuteczności prowadzenia polityki gospodarczej poszczególnych krajów.

Znaczenie tych polityk doprowadziło do opracowania przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) tzw. kodeksów dobrych praktyk. Jeden z nich dotyczy polityki fiskalnej, tj. Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej³, drugi – Kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki monetarnej i finansowej⁴. Nie są to jedyne obszary, dla których MFW⁵ opracowuje tzw. raporty ROCS (*Reports of Observance of Standards and Codes*). MFW dzieli te obszary na trzy części⁶, tj. *Policy Transparency*, *Financial Sector Regulation and Supervision* oraz *Institutional and Market Infrastructure*.

² Ibidem, s. 23.

³ *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, 2007.

⁴ *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*, International Monetary Fund, 1998.

⁵ Raporty dotyczące następujących obszarów: *data*, *fiscal transparency* i *monetary and financial policy transparency* są opracowywane przez MFW, natomiast inne (*standard setting bodies*) przez instytucje takie, jak Bank Światowy (*World Bank*), Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (*Basel Committee on Banking Supervisions*) czy *Financial Action Task Force*.

⁶ www.imf.org/external/standards/scnew.htm (30.11.2011).

W ramach poszczególnych grup są analizowane następujące obszary⁷:

a) w grupie pierwszej:

- Data Dissemination,
- Fiscal Policy Transparency,
- Monetary and Financial Policy Transparency.

b) w grupie drugiej:

- Banking Supervision,
- Securities Regulation,
- Insurance Supervision,

c) w grupie trzeciej:

- Crisis Resolution and Deposit Insurance,
- Insolvency and Creditor Rights,
- Corporate Governance,
- Accounting and Auditing,
- Payment, Clearing and Settlement,
- Market Integrity.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zagadnienia transparentności polityki fiskalnej. Jest ona szczególnie ważna obecnie, kiedy obserwuje się kryzys w budżetach poszczególnych państw Unii Europejskiej, wynikający z prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Istotnym narzędziem mającym przyczynić się do wzrostu jej transparentności jest tzw. analiza *tax expenditures*, związana z wykazaniem wydatkowego aspektu systemu podatkowego. Jej głównym celem jest identyfikacja i oszacowanie wszelkiego rodzaju preferencji podatkowych, dzięki którym określone grupy podatników są beneficjentami budżetu państwa. Jednak te preferencje są realizowane poprzez zaniżone obciążenia podatkowe, a nie bezpośrednio wydatki budżetowe.

2. Transparentność polityki fiskalnej

W pewnym sensie można zaryzykować stwierdzenie, że potrzeba transparentności operacji dokonywanych przez rząd istnieje od momentu ukształtowania się instytucji państwa. Proces pozyskiwania dochodów, przez nakładanie podatków lub innych danin publicznych, oraz ich wydatkowania powinien być jawny i przejrzysty – transparentny. Ma to zapewnić z jednej strony większą skuteczność realizowanej polityki gospodarczej, a z drugiej – możliwość kontroli spo-

⁷ www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm (30.11.2011).

łecznej działań rządu⁸. Przejrzysty układ polityki gospodarczej jest też konieczny z punktu widzenia wiarygodności kraju na międzynarodowym rynku kapitałowym i jej wpływu na oczekiwania przedsiębiorców czy też instytucji finansowych. Prowadzenie konsekwentnej, przejrzystej polityki gospodarczej wpływa pozytywnie na wizerunek rządu i samego państwa, jako pożyczkobiorcy i miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Przy definiowaniu pojęcia transparentnej polityki fiskalnej autorzy często odwołują się do już Kodeksu dobrych praktyk, odnoszącego się do polityki fiskalnej. Został on zatwierdzony przez Zarząd MFW w kwietniu 1998 r., zaś jego zmodyfikowaną wersję opublikowano 26 maja 2001 r. Jednak już w deklaracji z 1996 r. *Partnership for Sustainable Global Growth* („Partnerstwo dla zrównoważonego globalnego rozwoju”)⁹ podkreślono konieczność poprawienia transparentności polityki fiskalnej przez ciągły wysiłek w zakresie ograniczania operacji pozabudżetowych (*off-budget*) oraz deficytów quasi-fiskalnych¹⁰. W celu zachęcenia rządów do realizacji tej koncepcji, MFW opublikował *Manual on Fiscal Transparency*¹¹ i *Guide on Resource Revenue Transparency*¹².

Według MFW, przez pojęcie „transparentna polityka fiskalna” rozumie się taką politykę, w której będą dostępne dla społeczeństwa przeszłe, obecne i przyszłe fiskalne działania rządu oraz przesłanki determinujące te działania. Ma to zapewnić równoważną publiczną debatę nad polityką fiskalną oraz większą odpowiedzialność i wiarygodność samego rządu¹³. Marta Wajda-Lichy rozumie przez pojęcie przejrzystości polityki fiskalnej „proces, w którym informacja o istniejących warunkach, podejmowanych działaniach i decyzjach staje się bardziej dostępna, widzialna i łatwa do zrozumienia przez podmioty gospodarcze. W definicji przejrzystości fiskalnej podkreśla się także znaczenie jakości informacji dostarczanych opinii publicznej przez władze fiskalne. Informacje powinny być aktualne, spójne i wiarygodne”¹⁴.

⁸ Analizę jawności i przejrzystości finansów publicznych można także przeprowadzać w aspekcie badania roli informacji w obrocie gospodarczym w dwóch płaszczyznach, tj. efektywnościowej i redystrybucyjnej, por. A. Niedzielski, *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych – analiza ekonomiczna oraz odniesienie do Polski*, NIK, Warszawa.

⁹ *Partnership for Sustainable Global Growth*, Interim Committee Declaration, Washington, D.C., September 29, 1996.

¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

¹¹ *Manual on Fiscal Transparency*, International Monetary Found, 2007, www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm (30.11.2011).

¹² *Guide on Resource Revenue Transparency*, International Monetary Found, June 2005.

¹³ *How does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*, International Monetary Found, Washington 2011, s. 1.

¹⁴ M. Wajda-Lichy, *Reguły a przejrzystość polityki fiskalnej*, w: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Printgroup, Szczecin 2006, s. 85.

Cecha transparentności polityki fiskalnej związana jest także z jawnością procesu konstruowania budżetu oraz jego wykonania. Niezbędnym warunkiem jej wystąpienia jest zapewnienie dostępności do pełnej informacji o dochodach, a także wydatkach publicznych realizowanych w ramach budżetu. Jest to związane z koniecznością wcześniejszego zidentyfikowania i oszacowania pozycji budżetowych zaliczanych do grupy tzw. *off-budget*.

Wszystkie powyższe postulaty zostały sformułowane w Kodeksie. Składa się on z czterech części, tj.¹⁵:

- klarowności rozdziału funkcji i odpowiedzialności,
- publicznego dostępu do informacji,
- przejrzystości przygotowania i wykonania budżetu oraz sprawozdawczości budżetowej,
- oceny rzetelności sprawozdawczości budżetowej przez niezależne instytucje.

Każdy z powyższych obszarów zawiera konkretne reguły dotyczące transparentności polityki fiskalnej, z których najważniejsze – na potrzeby niniejszego opracowania – wydają się następujące¹⁶:

1. Przyjęte zasady rachunkowości budżetowej powinny dostarczać realnych danych dotyczących dochodów, wydatków, płatności, zaległości, zobowiązań czy też majątku.

2. Ustawa budżetowa powinna zawierać wszelkie działania rządu mające wymiar finansowy.

3. Zestawienia odzwierciedlające istotę i fiskalne znaczenie działalności rządu powinny być integralną częścią ustawy budżetowej wraz z oszacowaniem ich finansowych konsekwencji.

By zapewnić przejrzystość polityki fiskalnej, uwzględniając przytoczone zasady, rząd powinien dysponować pełną informacją dotyczącą dochodów i wydatków związanych z jego działalnością.

3. Koncepcja *tax expenditures*

Instrumentem pomocnym w zapewnieniu jawności pozycji budżetowych powinna być koncepcja *tax expenditures*. Jej zastosowanie w pierwszej kolejności ma służyć identyfikacji kwot, które „omijają” system podatkowy. Jest to możliwe

¹⁵ A. Niedzielski, *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych*, referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli pt. „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, Warszawa, 30 listopada 2005, www.imf.org (30.11.2011).

¹⁶ *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, 2007.

dzięki zastosowaniu różnego rodzaju konstrukcji z zakresu techniki opodatkowania, skutkujących obniżeniem kwoty należnego podatku. Można zatem stwierdzić, że jest to pośrednie wsparcie konkretnych grup podatników lub konkretnych sfer działalności. Obniżenie finalnego obciążenia podatkowego skutkuje ograniczeniem wpływów podatkowych, co z budżetowego punktu widzenia jest równoznaczne z realizowaniem wydatków, jednak w ukryty sposób i ponieważ kwoty te nie są uwidaczniane w budżecie.

Na wydatkowy aspekt systemu podatkowego i konieczność jego identyfikowania po raz pierwszy zwrócono uwagę w USA i Niemczech pod koniec lat 60. XX w. Pierwsze wartościowe zestawienie instrumentów określanych mianem *tax expenditures* zostało opublikowane przez Departament Skarbu w USA w 1968 r., a następnie w 1974 r. uchwalono regulę, zgodnie z którą taki budżet stał się integralną częścią procedury uchwalania budżetu państwa – od 1975 r. każdy z tych budżetów, jako załącznik, zawierał zestawienie „Tax Expenditures”.

Koncepcja identyfikowania i szacowania preferencji podatkowych¹⁷ była popularyzowana i wprowadzana w innych krajach. Poszczególne kraje zaczęły, na większą lub mniejszą skalę, identyfikować i szacować kwoty, które „omijają” system podatkowy, rodząc określone korzyści po stronie podatników. Jednak zakres oraz częstotliwość tych szacunków była i jest odmienna w poszczególnych krajach¹⁸.

Przy chęci dokonania analizy międzynarodowej tego typu preferencji, autorzy podkreślają bariery, które praktycznie ją uniemożliwiają¹⁹. Pierwszą, a zarazem najważniejszą jest niewielka ilość danych z tego zakresu. Jedynie 10 spośród 183 krajów należących do OECD dokonuje jakichkolwiek pomiarów *tax expenditures*. Nawiązując do zasad transparentnej polityki fiskalnej, identyfikowanie pozabudżetowej działalności poszczególnych rządów nie jest powszechne (zob. tab. 1).

Drugą barierą jest fakt stosowania różnych podejść przy definiowaniu *tax expenditures*. Różne metody estymacji przyjmowane przez poszczególne rządy sprawiają, że dane nie są praktycznie porównywalne.

Trzecią jest sam zakres tego typu analizy. Okazuje się bowiem, że preferencje są stosowane nie tylko w zakresie samego systemu podatkowego, ale także w przypadku obciążeń quasi-fiskalnych. Do najczęściej wymienianych zalicza

¹⁷ W ten sposób najczęściej pojęcie „tax expenditures” jest tłumaczone na język polski, aczkolwiek nie oddaje to w pełni istoty tego pojęcia.

¹⁸ Por. H. Polackova Bixi, Ch.M.A. Valenduc, Z.Li Swift, *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington, D.C., 2004, s. 10–11 oraz *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD 2010.

¹⁹ J. Craig, W. Allan, *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002, s. 3, www.inf.org (30.11.2011).

się ubezpieczenia społeczne. Także, co podkreślają autorzy²⁰, niewiele krajów dokonuje identyfikacji preferencji w podatkach mających niewielkie znaczenie fiskalne, natomiast żaden kraj nie dokonuje tego typu analizy w podatkach mających zastosowanie w handlu międzynarodowym.

Ostania z barier dotyczy zakresu przeprowadzanej analizy z punktu widzenia podziału administracyjnego. Większość z prezentowanych danych nie obejmuje bowiem „wydatków” realizowanych przez cały sektor rządowy. Często są pomijane preferencje przyznawane przez władze regionalne.

Wymienione powyżej bariery skutecznie uniemożliwiają z jednej strony analizę liczby oraz wielkości preferencji *tax expenditures* w poszczególnych krajach, z drugiej – dokonywanie międzynarodowych porównań i wyciąganie określonych wniosków czy też identyfikowanie dobrych praktyk w tym zakresie.

Czym są zatem preferencje podatkowe *tax expenditures*? Najogólniej można je zdefiniować jako fiskalne przywileje, które są przyznawane określonym grupom podatników lub określonym sferom działalności. Preferencje te skutkują obniżeniem zobowiązania podatkowego, które wynikałoby z ogólnie obowiązujących zasad. Jak podkreślają James i Nobes, cechą charakterystyczną tego typu preferencji jest fakt, że nie wynikają one z bezpośrednich płatności z budżetu (mimo że może na to wskazywać ich nazwa – *expenditures* – wydatki), lecz z pośredniego – fiskalnego wsparcia realizowanego przez system podatkowy²¹.

S.S. Surrey, uważany za pioniera w badaniu i identyfikowaniu tego elementu systemu podatkowego, przez to pojęcie rozumie przede wszystkim istniejące w funkcjonującym systemie bodźce podatkowe lub ulgi, które są zawarte w pozyskiwanych dochodach podatkowych (jako ich utracona część)²². W pozycji książkowej z tego zakresu – *Tax Expenditures* – autorzy używają sformułowania *spending programs* do zdefiniowania *tax expenditures*, wskazując w ten sposób na wyraźnie wydatkowy aspekt tych konstrukcji²³.

W raporcie OECD – *Tax Expenditures in OECD Countries*²⁴ – autorzy określają omawianą koncepcję jako regulacje lub praktyki prawa podatkowego, które redukują lub odraczają w czasie dochody podatkowe, dla dość wąskiej części podatników, w stosunku do podstawowych regulacji. Jak dalej zauważają, *tax*

²⁰ J. Craig, W. Allan, *Fiscal Transparency...*, s. 3.

²¹ S. James, Ch. Nobes, *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, London 1987, s. 42–43.

²² J. Saxton, Vive Chairman, *Tax Expenditures: A Review and Analysis*, Joint Economic Committee, United States Congress, August 1999, s. 2.

²³ S. Surrey, P.R. McDaniel, *Tax Expenditures*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge 1985.

²⁴ *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD 2010.

Tabela 1. Zakres analizy pozabudżetowej aktywności poszczególnych państw

Kraj ^a	Tax Expenditures	Zobowiązania warunkowe	Raport/Działalność quasi-fiskalna
Gospodarki rozwijające się			
Kamerun	Nie	Nie	Nie
Honduras	Nie	Nie	Nie/mała
Mozambik	Nie	Nie	Nie/mała
Papua Nowa Gwinea	Nie	Nie	Nie/znacząca
Tunezja	Nie	Nie	Nie/nieznana
Uganda	Nie	Nie	Nie/nieznana
Zambia		Nie	Nie/znacząca
Gospodarki przechodzące transformacje			
Azerbejdżan	Nie	Nie*	Nie/znacząca
Armenia	Nie	Nie	Nie/znacząca
Bułgaria	Nie ^b	Nie ^b	Nie ^b /nieznana
Estonia	Nie	Nie	Nie/mała
Kirgistan	Nie	Nie*	Nie/znacząca
Łotwa	Nie	Częściowo	Częściowo
Mongolia	Nie	Nie	Nie/znacząca
Rosja	Nie	Nie	Nie/znacząca
Słowenia	Nie	Nie	Nie/mała
Ukraina	Nie	Nie	Nie/prawdopodobnie znacząca
Rynki wschodzące			
Brazylia	Tak	Tak	Nie/mała
Czechy	Nie	Tak	Nie
Egipt	Nie	Nie	Nie
Węgry	Częściowo	Częściowo	Częściowo
Indie	Nie	Nie	Nie/znacząca
Korea	Częściowo	Nie	Nie/znacząca
Pakistan	Nie	Nie	Nie/znacząca
Filipiny	W ograniczonym zakresie	Nie	Nie
Polska	Nie	Nie	Nie
Turcja	Nie	Tak	Nie/znacząca
Urugwaj	Nie	Nie	Nie/znacząca
Gospodarki rozwinięte			
Australia	Tak	Tak	Nie/mała
Kanada	Tak	Tak, ale z opóźnieniem	Nie/mała
Francja	Tak	Tak	Nie/prawdopodobnie znacząca
Grecja	Tak	Tak	Nie/prawdopodobnie znacząca
Japonia	Nie	Częściowo	Nie/znacząca
Szwecja	Tak	Tak	Nie/mała
Wielka Brytania	Tak	Tak	Nie/mała
Stany Zjednoczone	Tak	Tak	Nie/mała

^a Poziom rządu centralnego.

^b Dane niepublikowane, ale dostępne dla Zgromadzenia Narodowego.

* Raporty są gromadzone, ale nie są publikowane.

Źródło: dane MFW.

expenditures dla rządu są po prostu utratą dochodów, a dla podatników – ograniczeniem wielkości obowiązku podatkowego²⁵.

Dla lepszego zrozumienia istoty analizowanej konstrukcji można także przytoczyć definicję zawartą w przepisach prawnych USA. Zgodnie z Kongresowym Aktem Budżetu z 1974 r., są to utracone dochody podatkowe funkcjonujące na podstawie przepisów prawa podatkowego, które wynikają ze stosowania określonych instrumentów w ramach prawnej konstrukcji podatku. Najczęściej zalicza się do nich²⁶:

- przedmiotowe zwolnienia podatkowe (*exemptions*) – przez wyłączenie niektórych kategorii dochodów z zakresu przedmiotowego (*tax base*),
- odpisy, odliczenia, obniżki (*allowances*) – kwoty odliczane od osiągniętego dochodu brutto do opodatkowania,
- kredyty podatkowe (*credits* – podobnie jak w przypadku „wydatków podatkowych”, to tłumaczenie nie jest do końca zasadne) – kwoty obniżające obowiązek podatkowy. W tym przypadku można mówić o dwóch kategoriach tych konstrukcji, tj. „*wasteable*” i „*non-wasteable*”. W pierwszym przypadku, jeżeli kwoty kredytu podatkowego przekraczają granicę zobowiązania podatkowego, nie są wypłacane na rzecz podatnika. W drugim przypadku, gdy kredyty te są wyższe od tej sumy, są dokonywane płatności na rzecz podatnika²⁷,
- ulgi podatkowe (*rate reliefs*) – polegające na redukcji stawki podatku mającej zastosowanie do określonych podatników lub działalności (źródeł przychodów),
- odroczenia podatku (*tax deferrals*) – ulga polegająca na odroczeniu terminu płatności podatku.

Przedstawione pozycje nie stanowią zamkniętego katalogu subwencji podatkowych. Praktyka funkcjonowania systemów podatkowych wskazuje na dużą różnorodność w tym zakresie, co także nie pozostaje bez znaczenia dla prowadzenia właściwej analizy *tax expenditures*.

Nieodłącznym elementem przy definiowaniu tego typu preferencji jest fakt rozdzielenia przepisów podatkowych regulujących poszczególne kategorie podatków na dwie części²⁸. Pierwsza z nich dotyczy zagadnień niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania podatku, takich jak podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, zasady obliczania dochodu, jest to tzw. komponent strukturalny²⁹. Druga dotyczy uregulowań mających na celu usankcjonowanie

²⁵ Ibidem, s. 12.

²⁶ Ibidem.

²⁷ W pewnym sensie można tę konstrukcję traktować jako podatek ujemny.

²⁸ S. Surrey, P.R. McDaniel, op. cit., s. 3.

²⁹ Pojęcie „strukturalny” nie jest może najwłaściwszym tłumaczeniem tak rozumianej konstrukcji podatku, ale jest w niej zawarta nominalna konstrukcja, tj. ta, w której nie zostały ujęte

określonych preferencji podatkowych, mających zastosowanie w przepisach dotyczących tego podatku, czyli konstrukcji, których zastosowanie powoduje odejście od normatywnej (strukturalnej) konstrukcji podatku. Są one często określane mianem bodźców podatkowych (*tax incentives*) bądź subwencji podatkowych (*tax subsidies*). Jak już zauważono, z punktu widzenia techniki podatkowej, najczęściej w analizowanej koncepcji, znajdują zastosowanie różnego rodzaju zwolnienia, wyłączenia, ulgi, kredyty podatkowe, umorzenia itp. Jednak niezależnie od przyjętej konstrukcji, czy też nazwy, należy je rozpatrywać pod kątem wydatków budżetowych dokonywanych na rzecz uprzywilejowanych podmiotów.

Odmienność w podejściu do zdefiniowania tych dwóch części systemu podatkowego, sprawiło, że w praktyce wykształciły się trzy podstawowe koncepcje w tym zakresie³⁰:

– *conceptual approach* – podejście polegające na powiązaniu wspomnianego „standardu podatkowego” z normatywną konstrukcją danego podatku. Autorzy stwierdzają, że niektóre kraje za normatywną konstrukcję podatku dochodowego przyjmują koncepcję dochodu wg Haiga-Simonsa³¹. Wynika z tego, że każde odejście od tej koncepcji w konstrukcji tego podatku będzie powodowało zaistnienie *tax expenditures*,

– *legal approach* – podejście polegające na przyjęciu – za punkt odniesienia – aktualnie obowiązujących przepisów podatkowych jako *benchmark tax*,

– *analogous approach* – podejście, w którym za *tax expenditures* uważa się jedynie te konstrukcje, które są analogiczne do bezpośrednich wydatków budżetowych.

Jak wynika z powyższej analizy, w praktyce ukształtowało się wiele podejść do definiowania, identyfikowania oraz (o czym nie było mowy) szacowania wielkości *tax expenditures*. Utrudniają one dokonywanie porównań między krajami, a niekiedy pomiędzy różnymi latami tego samego kraju. Nie ulega jednak wątpliwości, że analiza ta powinna się stać dobrą praktyką i być przeprowadzana przez poszczególne rządy.

specjalne preferencje na rzecz określonych grup podatników. Jest to zagadnienie dosyć problematyczne, ponieważ niekiedy trudno jest dokładnie zaszeregować określone ulgi do grupy elementów konstrukcji podatku, zaliczanych do strukturalnych (baseline) czy też niestrukturalnych.

³⁰ L. Villela, A. Lemgruber, M. Jorratt, *Tax Expenditures Budget. Concept and Challenges for Implementation*, IDB Working Paper Series, Inter-American Development Bank, 2010, No. IDB-WP-131, s. 23.

³¹ Szerzej: S. Surrey, P.R. McDaniel, op. cit., s. 5 lub H. Polackova Bixi, Ch.M.A. Valenduc, Z. Li Swift, op. cit., s. 53.

4. Podsumowanie

Okres rozprzestrzeniającego się kryzysu w niektórych krajach Unii Europejskiej oraz tocząca się dyskusja na temat jego przyczyn i sposób rozwiązania w szczególności sposób uzasadniają jeszcze większe zaangażowanie rządów w realizację zasad MFW w zakresie transparentnej polityki fiskalnej.

Aby ją prowadzić, decydenci muszą dysponować pełną informacją na temat całej fiskalnej aktywności państwa. Jednym z instrumentów zapewniających dostęp do informacji jest analiza *tax expenditures*. Jej zastosowanie ma na celu identyfikację i oszacowanie kwot, które „omijają” system podatkowy przez fakt uwzględniania w konstrukcji poszczególnych podatków różnego rodzaju ulg, zwolnień, wyłączeń. Instrumenty te sprawiają, że system podatkowy pełni, w pewnym sensie, wydatkową funkcję, jednak kwoty te, w przeciwieństwie do bezpośrednich wydatków budżetowych, nie są szacowane i nigdzie ewidencjonowane.

Wydaje się, że dyskusja dotycząca uszczelnienia systemu podatkowego, czy też w ogóle całego systemu fiskalnego, bez identyfikacji tego typu konstrukcji jest niemożliwa, tak samo jak niemożliwe wydaje się prowadzenie w pełni transparentnej polityki fiskalnej.

Literatura

- Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, 2007.
- Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*, International Monetary Fund, 1998.
- Craig J., Allan W., *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002, www.imf.org (30.11.2011).
- Guide on Resource Revenue Transparency*, International Monetary Fund, June 2005.
- How does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*, International Monetary Fund, Washington 2011.
- James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, London 1987.
- Manual on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, 2007, www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm (30.11.2011).
- Niedzielski A., *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych – analiza ekonomiczna oraz odniesienie do Polski*, NIK, Warszawa.
- Niedzielski A., *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych*, referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli pt. „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, Warszawa, 30 listopada 2005 r., www.imf.org (30.11.2011).
- Partnership for Sustainable Global Growth*, Interim Committee Declaration, Washington 1996.
- Polackova Bixi H., Valencu Ch.M.A., Swift Z.Li, *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington 2004.

- Saxton J., Chairman V., *Tax Expenditures, A Review and Analysis*, Joint Economic Committee, United States Congress, 1999.
- Surrey S., McDaniel P.R., *Tax Expenditures*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge 1985.
- Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD 2010.
- Wajda-Lichy M., *Reguly a przejrzystość polityki fiskalnej*, w: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Printgroup, Szczecin 2006.
- Villela L., Lemgruber A., Jorratt M., *Tax Expenditures Budget. Concept and Challenges for Implementation*, IDB Working Paper Series, Inter-American Development Bank, 2010, No. IDB-WP-131.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa*, WN PWN, Warszawa 2009.

Aleksander Piotr Dolata

Akademią Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach

Wydajność podatkowych źródeł dochodów gmin w latach 2000–2010

***Streszczenie.** Artykuł jest poświęcony problematyce wydajności podatków stanowiących dochody gmin. Zagadnienie to zostało przedstawione na tle ogólnej problematyki dochodów gmin. Zwrócono uwagę na to, że wydajność poszczególnych źródeł dochodów podatkowych jest ograniczona nadmiernie rozbudowanym systemem ulg, zwolnień podatkowych oraz że podobny skutek wywołuje szeroko wykorzystywane przez organy podatkowe prawo do obniżenia górnych stawek podatkowych i prawo do umorzeń zobowiązań podatkowych.*

***Słowa kluczowe:** finanse samorządowe, dochody gmin, wydajność dochodów*

1. Wprowadzenie

Dochody gmin składają się z dochodów własnych, dotacji oraz z subwencji ogólnej. Główną rolę wśród dochodów gmin ogrywają dochody własne, które stanowią ok. 50% dochodów ogółem. Przy czym najwyższy ich poziom – 52,5% osiągnęły w 2001 r., a najniższy – 44,6% w 2010 r. W tym okresie ogólna kwota dochodów ogółem systematycznie rosła z 34 584 mln zł w 2001 r. do 72 311 mln w 2010 r., tj. ponad dwukrotnie. Dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) w latach 2000–2011 – zob. tab. 1, struktura dochodów – zob. tab. 2.

Tabela 1. Dochody gmin w latach 1999–2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem	34 584	37 287	38 474	36 046	40 309	45 813	51 724	57 003	62 318	64 882	72 311
Razem dochody własne	18 165	19 410	19 072	17 056	19 444	22 300	24 508	28 219	30 695	30 022	32 264
w tym dochody podatkowe	11 108	12 432	12 921	11 718	13 893	15 318	16 662	19 244	21 444	21 143	21 623
z tego:											
podatek dochodowy od osób prawnych	549	417	409	225	399	443	502	657	696	653	617
podatek dochodowy od osób fizycznych	4 958	5 050	4 648	4 010	5 466	6 270	7 369	9 265	10 664	9 906	10 080
podatek rolny	712	783	811	863	906	950	796	915	1 204	1 215	974
podatek od nieruchomości	4 248	5 525	6 370	6 028	6 501	6 995	7 270	7 596	8 018	8 488	9 060
podatek leśny	96	108	110	117	118	136	150	156	173	181	164
podatek od środków transportowych	260	283	359	334	361	385	426	488	515	532	561
wpływy z karty podatkowej	191	159	113	77	65	58	56	54	51	48	46
podatek od spadku i darowizn	94	107	101	64	77	81	93	113	123	120	121
podatek od czynności cywilnoprawnych	–	587	505	379	403	438	568	912	915	707	791
w tym dochody z opłat	1 300	719	617	552	641	629	640	645	660	603	597
opłata skarbową	1 300	394	270	193	282	294	303	286	284	229	226
opłata eksploatacyjna	x	166	188	203	209	185	193	214	227	223	229
opłata targowa	x	158	159	156	151	151	143	144	149	151	143
w tym dochody z majątku gminy	2 749	1 793	1 669	1 496	1 652	1 622	2 045	2 731	2 769	2 401	2 628
w tym pozostałe dochody	3 008	3 880	3 359	2 911	2 854	4 293	4 594	4 689	4 907	5 167	6 625
Dotacje	4 750	4 369	4 701	3 773	5 043	7 432	10 336	10 919	11 709	12 871	17 370
Subwencja ogólna	11 669	13 508	14 701	15 218	15 821	16 080	16 880	17 866	19 914	21 988	22 676

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, MF, www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Tabela 2. Struktura dochodów gmin w latach 1999–2010 (w %)

Wyszczególnienie	Struktura dochodów										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Razem dochody własne	52,5	52,1	49,6	47,3	48,2	48,7	47,4	49,5	49,3	46,3	44,6
w tym dochody podatkowe	32,3	34,9	35	33,5	35,5	34,5	33,3	35,5	35,9	33,8	31,0
z tego:											
podatek dochodowy od osób prawnych	1,6	1,1	1,1	0,6	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	1,0	0,9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
podatek dochodowy od osób fizycznych	14,3	13,5	12,1	11,1	13,6	13,7	14,2	16,3	17,1	15,3	13,9
podatek rolny	2,1	2,1	2,1	2,4	2,2	2,1	1,5	1,6	1,9	1,9	1,3
podatek od nieruchomości	12,3	14,8	16,6	16,7	16,1	15,3	14,1	13,3	12,9	13,1	12,5
podatek leśny	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
podatek od środków transportowych	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
wpływy z karty podatkowej	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od spadku i darowizn	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od czynności cywilnoprawnych	x	1,6	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,6	1,5	1,1	1,1
w tym dochody z opłat	3,8	2,0	1,6	1,5	1,6	1,4	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8
opłata skarbową	3,8	1,1	0,7	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3
opłata eksploatacyjna	x	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
opłata targowa	x	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
w tym dochody z majątku gminy	7,9	4,8	4,3	4,2	4,1	3,5	4,0	4,8	4,4	3,7	3,6
w tym pozostałe dochody	8,7	10,4	8,7	8,1	7,1	9,4	8,9	8,2	7,9	8,0	9,2
Dotacje	13,7	11,7	12,2	10,5	12,5	16,2	20,0	19,2	18,8	19,8	24,0
Subwencja ogólna	37,7	36,2	38,2	42,2	39,3	35,1	32,6	31,3	32,0	33,9	31,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, MF, www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Celem artykułu jest udowodnienie tezy, że wydajność poszczególnych źródeł dochodów podatkowych jest ograniczona nadmiernie rozbudowanym systemem ulg, zwolnień podatkowych oraz że podobny skutek wywołuje szeroko wykorzystywane przez organy podatkowe prawo do obniżenia górnych stawek podatkowych i prawo do umorzeń zobowiązań podatkowych.

2. Dochody podatkowe gmin

Dochody własne gmin pochodzą z podatków, opłat, majątku gminy i innych źródeł. Wśród dochodów własnych podstawową rolę odgrywają dochody podatkowe, a więc wpływy z tytułu podatków lokalnych, tj. podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych oraz z tytułu podatków o charakterze lokalnym, tj. podatku leśnego, podatku rolnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn oraz podatku dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Ponadto gminy posiadają udziały

w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych¹.

Dochody z tytułu podatków stanowią ważny element zarówno dochodów gmin ogółem, jak i ich dochodów własnych. W latach 2000–2010 dochody z tytułu podatków stanowiły ponad 30% dochodów ogółem i około 70% dochodów własnych.

Tabela 3. Struktura dochodów własnych gmin w latach 1999–2010 (w %)

Wyszczególnienie	Struktura dochodów własnych										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Razem dochody własne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
z tego:											
podatek dochodowy od osób prawnych	3,0	2,1	2,1	1,3	2,1	2,0	2,0	2,3	2,3	2,2	1,9
podatek dochodowy od osób fizycznych	27,3	26,0	24,4	23,5	28,1	28,1	30,1	32,8	34,7	33,0	31,2
podatek rolny	3,9	4,0	4,3	5,1	4,7	4,3	3,2	3,2	3,9	4,0	3,0
podatek od nieruchomości	23,4	28,5	33,4	35,3	33,4	31,4	29,7	26,9	26,1	28,3	28,1
podatek leśny	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
podatek od środków transportowych	1,4	1,5	1,9	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
wpływy z karty podatkowej	1,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
podatek od spadku i darowizn	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
podatek od czynności cywilnoprawnych	x	3,0	2,6	2,2	2,1	2,0	2,3	3,2	3,0	2,4	2,5
opłata skarbową	7,2	2,0	1,4	1,1	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7
opłata eksploatacyjna		0,9	1,0	1,2	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
opłata targowa		0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
dochody z majątku gminy	15,1	9,2	8,8	8,8	8,5	7,3	8,3	9,7	9,0	8,0	8,1
pozostałe dochody	16,6	20,0	17,6	17,1	14,7	19,3	18,7	16,6	16,0	17,2	20,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, MF, www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Struktura dochodów własnych gmin w latach 2000–2011 – zob. tab. 3, struktura dochodów podatkowych – zob. tab. 4.

¹ W celu określenia należnej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego części subwencji ogólnej do dochodów podatkowych nie zalicza się wpływów podatku od spadków i darowizn, natomiast zalicza się wpływy z opłaty skarbowej i opłaty eksploatacyjnej – art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.,

Tabela 4. Struktura dochodów podatkowych gmin w latach 1999–2010 (w %)

Razem dochody podatkowe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
z tego:											
podatek dochodowy od osób prawnych	4,9	3,2	3,0	1,9	2,8	2,8	2,9	3,3	3,1	3,0	2,8
podatek dochodowy od osób fizycznych	44,6	38,8	34,6	33,2	38,2	39,8	42,8	46,0	47,7	45,3	45,0
podatek rolny	6,4	6,0	6,0	7,1	6,3	6,0	4,6	4,5	5,4	5,6	4,3
podatek od nieruchomości	38,2	42,4	47,4	49,8	45,5	44,4	42,2	37,7	35,9	38,8	40,4
podatek leśny	0,9	0,8	0,8	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
podatek od środków transportowych	2,3	2,2	2,7	2,8	2,5	2,4	2,5	2,4	2,3	2,4	2,5
wpływy z karty podatkowej	1,7	1,2	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
podatek od spadku i darowizn	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
podatek od czynności cywilnoprawnych	–	4,5	3,8	3,1	2,8	2,8	3,3	4,5	4,1	3,2	3,5
Udział w dochodach ogółem	32,1	34,9	34,9	33,6	35,5	34,4	33,3	35,4	35,9	33,7	31,0
Udział w dochodach własnych	61,1	67,1	70,4	70,9	73,5	70,7	70,3	71,4	72,8	72,8	69,5

Źródło: opracowanie własne.

Dochody podatkowe, jak wynika z przedstawionych danych, odgrywają istotną rolę w dochodach gmin nie tylko ze względu na ich wielkość i udział w dochodach ogółem i dochodach własnych, ale także ze względu na to, że stanowią one w miarę stabilne i powtarzalne w swej wielkości źródło dochodów.

3. Wydajność podatkowych źródeł dochodów gmin

Gminy mogą oddziaływać w pewnym zakresie na wydajność źródeł dochodów, stosując dwie metody – pośrednią i bezpośrednią. Metoda pośrednia polega na tworzeniu warunków sprzyjających zwiększaniu się podstawy opodatkowania danym podatkiem i innych czynników, od których jest uzależniona wydajność podatku, co wprost przekłada się na wzrost dochodów podatkowych. Natomiast metoda bezpośrednia stanowi uzupełnienie metody pośredniej i polega na stanowiącym obowiązujących stawek podatkowych, co może się przełożyć na zmniejszenie bieżącej wydajności tych podatków, a w niektórych przypadkach tworzyć podstawę do zwiększenia wydajności tego lub innego podatku w przyszłości.

Podatki generujące dochody podatkowe gmin mają różnorodny charakter, a w konsekwencji zarówno ich konstrukcja, jak i możliwości kształtowania ich wydajności przez samorząd terytorialny są zróżnicowane.

Trzy źródła dochodów podatkowych – udział w podatku dochodowym od osób prawnych, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych w formie karty podatkowej są zaliczane do podatków dochodowych.

Konstrukcja podatków dochodowych (od osób prawnych i od osób fizycznych), stawki podatków, terminy ich zmian itp. i udziały gmin w dochodach z tych podatków są ustalane centralnie. W konsekwencji samorząd terytorialny w celu zwiększenia ich wydajności może tworzyć warunki zachęcające przedsiębiorców do podejmowania działalności gospodarczej na ich terenie, np. poprzez obniżanie stawek podatku od nieruchomości.

Wydajność podatku dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej może też być kształtowana metodą bezpośrednią, ale nie przez samorząd terytorialny. Stawki tego podatku i zakres jego stosowania są również ustalane centralnie, przy czym stawki są corocznie podwyższane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do tego samego okresu roku ubiegłego. Ustalona na podstawie tych zasad stawka podatku może zostać obniżona przez naczelnika urzędu skarbowego dla niektórych usług, m.in. ze względu na wiek podatnika, zatrudnienie pracowników będących osobami, w stosunku do których orzeczono co najmniej lekki stopień niepełnosprawności, lub zwiększona, np. w związku ze zwolnieniem pracowników o orzeczonej niepełnosprawności².

Pozostałe podatki stanowiące źródło dochodów podatkowych gmin są zaliczane do podatków majątkowych. Ich charakter jest jednak niejednorodny. Dwa z nich to podatki od nabycia majątku – podatek od czynności cywilnoprawnych (odpłatne nabycie) i podatek od spadków i darowizn (nieodpłatne nabycie), a cztery to podatki od posiadania majątku – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny i podatek rolny.

Gminny samorząd terytorialny nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na wydajność podatków od nabycia majątku, a oddziaływanie pośrednie, i to w minimalnym zakresie, może być wykorzystane jedynie w odniesieniu do podatku od czynności cywilnoprawnych³.

Samorząd terytorialny może oddziaływać na wydajność podatku od nieruchomości pośrednio – tworząc zachęty do inwestowania na swoim terenie, oraz bezpośrednio – określając obowiązujące na jego terenie stawki podatkowe. W po-

² Art. 31 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm., .

³ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.; ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768.

datku od nieruchomości obowiązują stawki kwotowe maksymalne – od gruntów i budynków, które określa Minister Finansów, i stawka procentowa – wynosząca 2% od budowl. Wysokości górnych granic stawek kwotowych obowiązujących w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Kwotę stawek zaokrąglą się w górę do pełnych groszy. Wysokość poszczególnych stawek podatku obowiązującego na terenie gminy uchwała rada gminy. Stawki te nie mogą przekroczyć górnych granic stawek kwotowych oraz stawki procentowej. Określając wysokości stawek, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

Gmina może oddziaływać na wydajność podatku od środków transportowych pośrednio – tworząc zachęty do prowadzenia działalności gospodarczej na swoim terenie, tym samym do zwiększenia podstawy opodatkowania, oraz bezpośrednio – określając obowiązujące na jego terenie stawki podatkowe. W podatku od środków transportowych obowiązują górne i minimalne stawki kwotowe, które określa Minister Finansów. Wysokość stawek maksymalnych ulega corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Stawki minimalne ulegają przeliczeniu na następny rok podatkowy, zgodnie z procentowym wskaźnikiem kursu euro na pierwszy dzień roboczy października danego roku w stosunku do kursu euro w roku poprzedzającym dany rok podatkowy, jeżeli wskaźnik procentowy jest równy 5% lub wyższy⁴.

Wysokość stawki podatku od środków transportowych obowiązującego na terenie gminy określa rada gminy w drodze uchwały, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie górnych oraz minimalnych granic stawek kwotowych. Rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając m.in. wpływ środka transportowego na środowisko naturalne, rok produkcji albo liczbę miejsc do siedzenia⁵.

Samorząd terytorialny może oddziaływać na wydajność podatku leśnego pośrednio – tworząc zachęty do przekształcania nieużytków w tereny leśne na swoim terenie⁶, oraz bezpośrednio – określając obowiązujące na jego terenie stawki podatkowe. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Pod-

⁴ Art. 10, 12b, 20 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

⁵ Ibidem, art. 5, 20a.

⁶ Zwiększenie podstawy opodatkowania fizycznie może nastąpić po 40 latach, gdyż dopiero lasy w wieku 40 lat stanowią przedmiot opodatkowania podatkiem leśnym.

tek leśny od 1 ha, za rok podatkowy, wynosi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny netto (bez kwoty podatku od towarów i usług) sprzedaży drewna, uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Dla lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawka podatku ulega obniżeniu o 50%⁷.

Dla ustalenia równowartości pieniężnej przyjmuje się średnią cenę sprzedaży drewna za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, określoną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanym w 20 dni po upływie trzeciego kwartału⁸. Forma ustalania maksymalnej stawki, oparta na potencjalnej dochodowości posiadanego lasu, wynika z faktu, że podatek leśny w części spełnia zadanie podatku dochodowego.

Rada gminy może obniżyć cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną za podstawę obliczania podatku na obszarze swej gminy.

Gmina może oddziaływać na wydajność, podatku rolnego w zasadzie jedynie bezpośrednio – określając obowiązujące na jej terenie stawki podatkowe. Stawka podatku rolnego za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta od 1 ha przeliczeniowego gruntów gospodarstw rolnych oraz równowartość pieniężną 5 q żyta od 1 ha pozostałych gruntów. Dla ustalenia równowartości pieniężnej przyjmuje się średnią cenę skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, określoną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanym w 20 dni po upływie trzeciego kwartału⁹. Forma ustalania maksymalnej stawki, oparta na potencjalnej dochodowości posiadanych gruntów rolnych, wynika z faktu, że podatek rolny w części spełnia zadanie podatku dochodowego.

Rada gminy może obniżyć cenę skupu, przyjmowaną za podstawę obliczania podatku na obszarze swej gminy.

4. Czynniki ograniczające wydajność podatków stanowiących dochód gminy

Możliwości obniżania maksymalnych stawek podatkowych są przez gminy powszechnie wykorzystywane.

⁷ Art. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

⁸ Ibidem, art. 4.

⁹ Art. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.

W latach 2000–2010 gminy systematycznie obniżały górne stawki podatków, w stosunku do których posiadały takie uprawnienia. W 2000 r. obniżki osiągnęły wartość 718 mln zł, a w 2010 r. – 1997 mln zł, tj. prawie trzy razy większą. Obniżki stanowiły w tym okresie ok. 3% dochodów ogółem, ok. 6% dochodów własnych i ok. 9% dochodów podatkowych. Skutki fiskalnych obniżek górnych stawek podatkowych – zob. tab. 5 i 6.

Tabela 5. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2000–2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Obniżenia										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Razem obniżenia z tego:	718	921	1040	1321	1355	1486	1505	1693	2062	2159	1997
podatek rolny	50	144	148	78	95	133	22	131	496	432	39
podatek od nieruchomości	657	748	879	1111	1120	1189	1286	1328	1302	1422	1630
podatek leśny	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1
podatek od środków transportowych	11	28	13	130	138	163	194	233	261	303	327

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Tabela 6. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2000–2010 (w %)

Wyszczególnienie	Obniżenia										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skutki obniżenia w dochodach ogółem	2,1	2,5	2,7	3,7	3,4	3,2	2,9	3,0	3,3	3,3	2,8
Skutki obniżenia w dochodach własnych	4,0	4,7	5,5	7,7	7,0	6,7	6,1	6,0	6,7	7,2	6,2
Skutki obniżenia w dochodach podatkowych	6,5	7,4	8,0	11,3	9,8	9,7	9,0	8,8	9,6	10,2	9,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Organem podatkowym właściwym w sprawach podatków od posiadania majątku, tj. podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od środków transportowych, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), a podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych i podatku dochodowego w formie karty podatkowej – naczelnik właściwego urzędu skarbowego. Organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotu opodatkowania ma prawo przyznać podatnikowi prawo ulgi w podatku i zwolnienia z podatku, umorzyć zaległości podatkowe, rozłożyć na raty oraz odroczyć termin płatności podatku, a podatnicy mają prawo do korzystania z ulg i zwolnień o charakterze ustawowym.

Uprawnienia w tym zakresie są powszechnie wykorzystywane. Ich zakres w ujęciu wartościowym – zob. tab. 7, w ujęciu procentowym – zob. tab. 8.

Wydajność podatku leśnego i rolnego w niektórych latach była obniżona w związku z spadkiem ceny drewna i żyta, stanowiących podstawę ustalania

Tabela 7. Skutki ulg, umorzeń zaległości podatkowych, zwolnień, rozłożeń na raty, odroczeń terminu płatności podatków w latach 2000–2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skutki ulg	309	421	571	538	583	650	648	667	676	766	941
podatek rolny	47	45	52	55	40	45	49	28	35	26	23
podatek od nieruchomości	240	352	483	451	512	574	566	611	609	701	881
podatek leśny	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
podatek od środków transportowych	15	16	27	24	23	23	24	17	16	19	16
wpływy z karty podatkowej	2	2	1	1	1	1	1	0	0	1	0
podatek od spadku i darowizn	4	5	6	5	7	7	8	10	15	18	18
podatek od czynności cywilnoprawnych		1	1	0	0	0	1	0	0	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Tabela 8. Struktura ulg, umorzeń zaległości podatkowych, zwolnień, rozłożeń na raty, odroczeń terminu płatności podatków w latach 2000–2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skutki ulg	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
podatek rolny	47,0	44,6	52,1	54,9	39,8	44,9	48,9	47,0	44,6	52,1	54,9
podatek od nieruchomości	77,7	83,5	84,6	83,8	87,8	88,3	87,3	77,7	83,5	84,6	83,8
podatek leśny	0,3	0,7	0,6	0,4	0,4	0,6	0,7	0,3	0,7	0,6	0,4
podatek od środków transportowych	14,8	16,0	27,1	24,3	22,5	22,4	23,5	14,8	16,0	27,1	24,3
wpływy z karty podatkowej	1,4	1,3	1,2	0,9	0,9	0,7	0,5	1,4	1,3	1,2	0,9
podatek od spadku i darowizn	3,8	4,5	5,7	5,1	6,7	6,6	7,4	3,8	4,5	5,7	5,1
podatek od czynności cywilnoprawnych	-0,3	0,9	0,4	0,2	0,0	0,0	0,7	-0,3	0,9	0,4	0,2
skutki ulg w dochodach ogółem	0,9	1,1	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	0,9	1,1	1,5	1,5
skutki ulg w dochodach własnych	1,7	2,2	3,0	3,2	3,0	2,9	2,6	1,7	2,2	3,0	3,2
skutki ulg do dochodów podatkowych	2,8	3,4	4,4	4,6	4,2	4,2	3,9	3,5	3,2	3,6	4,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (10.01.2012).

Tabela 9. Stawki podatku rolnego i leśnego w latach 2000–2010

Rok	Cena żyta	Stawka podatku rolnego	Zmiana stawki podatku rolnego w stosunku do roku poprzedniego w zł	Zmiana stawki podatku rolnego w stosunku do roku poprzedniego w %	Cena drewna	Stawka podatku leśnego	Zmiana stawki podatku leśnego w stosunku do roku poprzedniego w zł	Zmiana stawki podatku leśnego do roku poprzedniego w %
1999	29,11							
2000	35,82	72,775			127,96	x	x	
2001	37,19	89,55	16,775	1,2	126,07	28,1512	x	
2002	33,45	92,975	3,425	1,0	111,21	27,7354	-0,4158	1,0
2003	34,57	83,625	-9,35	0,9	107,7	24,4662	-3,2692	0,9
2004	37,67	86,425	2,8	1,0	120,4	23,694	-0,7722	1,0
2005	27,88	94,175	7,75	1,1	131,35	26,488	2,794	1,1
2006	35,52	69,7	-24,475	0,7	133,7	28,897	2,409	1,1
2007	58,29	88,8	19,1	1,3	147,28	29,414	0,517	1,0
2008	55,8	145,725	56,925	1,6	152,53	32,4016	2,9876	1,1
2009	34,1	139,5	-6,225	1,0	136,54	33,5566	1,155	1,0
2010	37,64	85,25	-54,25	0,6	154,65	30,0388	-3,5178	0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów Prezesa GUS w sprawie średniorocznego wskaźnika ceny towarów i drewna, uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały danego roku, www.stat.gov.pl (10.01.2012).

stawki tych podatków. Poziom stawek tych podatków w latach 2000–2010 – zob. tab. 9.

5. Podsumowanie

Podatki stanowią istotne źródło dochodów gmin, jednak ich udział zarówno w dochodach ogółem, jak i dochodach własnych w ostatnich latach maleje. Zjawisko to należy uznać za niekorzystne.

Przyczyny tego zjawiska to m.in. wykorzystywanie w coraz większym zakresie prawa do obniżenia górnych stawek podatkowych oraz wzrastające rozmiary ulg, umorzeń zaległości podatkowych, zwolnień, rozłożeń na raty i odroczeń terminu płatności podatków.

Działania te są podyktowane dążeniem do zwiększenia wydajności poszczególnych źródeł dochodów podatkowych. Cele te jednak nie są w wielu przypadkach osiągnięte.

Mając to na względzie wydaje się, że konieczne jest poddanie weryfikacji zakresu ulg i zwolnień w poszczególnych podatkach oraz zakresu decyzji o obniżaniu górnych stawek podatkowych.

Potrzebę takiej weryfikacji uzasadnia rozmiar skutków wywołanych tymi działaniami oraz wzrastające zadłużenie gmin.

Literatura

- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203 poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.

Abstracts

Managing the Budget Deficit and Public Debt

Ryta Dziemianowicz

Fiscal Rules and Their Effect on Limiting the Public Debt

In the conditions of a crisis, a rapid growth of budgetary deficit and public debt occurred in numerous countries. Therefore, fiscal policy faces an important challenge of creating an appropriate strategy leading to reinforcing public finances. Without a doubt institutional mechanisms, which include fiscal rules, may be helpful, supporting fiscal transparency and at the same time establishing frameworks for responsible fiscal policy. The article evaluates the feasibility of implementation of fiscal rules in the field of supporting public finance consolidation. The analysis utilizes the experiences of European Union's member states.

Małgorzata Teresa Piwnicka, Grzegorz Paluszak

The Influence of the Financial Crisis on the Structure of the Public Debt in the Euro Area

The aim of this paper is analysis of the structure of the public debt in the euro area during the financial crisis. This analysis concerns the public debt, as percentage of GDP, by financial instrument and sector of the holder. The financial crisis influences on the structure of the public debt in the euro area. During the financial crisis, long-term securities decrease and short-term securities increase, as financial instruments. In the same time, the public debt decreases in the non-financial sector and slightly increases in the financial sector, as holders.

Aneta Kargol-Wasiluk

The Institutional Efficiency of Public Debt Management in Poland – the Attempt of Evaluation

The optimum institutional organization of public debt management seems to have fundamental meaning for the public finance in the given country. The increasing level of the public debt is a systematic brake of the economic development, and after exceeding certain critical indicators (e.g. of national debt in the relation to the GDP) is threatening with the fiscal crisis and economy crisis. In current discussion on the effectiveness and efficiency of the management in the public sector, a much attention is devoting itself to the concept of good governance/public governance. The institutional efficiency of public debt management is being tried to measure, and therefore an attempt of the evaluation of the model of the public debt management in Poland is in the idea of the authoress (assessment of the implementation of budgetary aims in short and long term in the relation to the purposes of public debt management, effectiveness of reacting to changes

in market conditions), in the context of institutional possibilities for improvement of the fiscal discipline.

The purpose of the article is the analysis of institutional efficiency of the public debt management in Poland relating to solutions applied in the EU. For the research a hypothetical-deductive method was adopted.

Marek Dylewski

Debt Limits Local Government Units in the Light of the Crisis of Public Finances

With the entry into force of the new Public Finance Act, there were introduced new rules of debt limitation of local government units. They are to enter only at the beginning of 2014. However, the external situation, the crisis of public finances, which affected the Euro area, as well as the recommendations of the Ecofin Council resulted in the need to prepare new solutions that will contribute to reduce the public debt in Poland. Assessment of the proposed amendments to the Law on public finance and its impact leads to the conclusion that this can be one of the reasons for limiting the rate of development of some local government units, especially those which delayed development plans at the time. As shown in the last event, the determination of the Ministry of Finance increases in developing methods for reducing public debt. One of the ways which was proposed applies debt limit in local government units.

Emilia Denek

Dilemmas Associated with Determining the Factors Influencing the Budget Deficit of Local Governments

This article aims to search for the most important factors influencing the development of the deficits of local governments. Attempt was made to the classification of these factors. Then, these factors were related to current income. Reflections on this subject are – in the author's intentions – indicate the main directions of theoretical and empirical studies related to the budget deficit mentioned entities.

Janina Kotlińska

Limits on Debt Of Local Government in Poland – Questionable and Controversial Solutions

The purpose of this article is to draw attention to: 1) the problematic solutions: limiting debt and its servicing costs in the local government associations, limiting the cost of debt of local government that incur liabilities for repayment of previously incurred, the application of exemptions from the payment of obligations assumed for the implementation of projects financed by the non-reimbursable foreign funds, and 2) the controversial solution: widening the sphere of local government debt, by having to refer the possibility of local government debt service to all their income and allow them to “improve” by selling property.

Translated by Agnieszka Szlaska

Jolanta Zawora

Determinants of the Management of the Budget Deficit and the Debt in Local Government Units

Conditions which are independent of the local legal influence primarily on the management of the deficit and the debt in local government units. Factors which affect the financial condition of individuals and organizational factors are important too. If the financial performance of local governments in the years 2007–2009 is analysed it can be stated that the period was dominated by budget deficits. Municipalities were indebted. The debt of all surveyed municipalities increased significantly in the 2009.

Tomasz Uryszek

The Debt of Local Governments and their Investment Activities

The article aims to examine the relation between the level of local and regional governments' (LRGs) debt and their investment activity. Analyses of those relations have allowed to verify the hypothesis that LRGs have used liabilities to finance investment projects to a large extent. Correlation analyses as well as simple regression models show the clear evidence of the positive relationship between the value of investment expenditure of LRGs and the amounts of their debts. It can be concluded that the hypothesis has been verified positively.

Rafał Koczkodaj, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

The Importance of Debt Of Voivodships for Territorial Development in Poland

The problem of indebtedness of the public sector in Poland has fundamental importance especially now, in terms of growing global slump. However, without using returnable sources much of the investment could not be implemented, that could make it difficult or even preclude the development and economic growth. Moreover, the necessity of borrowing is supported by the fact that Poland and its regions have still only two years to use funds from the budget of European Union, within the financial perspective 2007–2013.

This article, using the Correlation Coefficient Pearson's examined if there is correlation between the level of indebtedness of the individual voivodships and the growth of GDP per capita, average monthly gross salaries, unemployment rate or level of investment done by foreign investors.

Monika Wakula

The Evaluation of Indebtedness of Self-governing Units of the Ostrołęka-Siedlce Subregion

The analysis of the budget structures of the units of territorial self-government allows to state that financing the basic needs basket significantly exceeds the possible budget income. Due to that fact, there is a need to take loans to finance the deficit. Moreover, during the budget year, there is a lack of time harmony between the budget incomings and the spendings – the

budget deficit. The evaluation of the level of indebtedness of the units of territorial self-government is formal and economic. Taking loans by self-government is regulated and limited by Public Finance Act, whereas economic evaluation concerns checking credibility and financial liquidity.

Ewa Gońda

System Limitations of Local Government Debt in France

The purpose of this study is an appraisal of French system solutions concerning the public debts of local governments from the standpoint of its limited amount. According to the presented considerations local governments in France are at liberty to incur debts. Limitations resulting from legislations concern mainly obligations to comply with sustainable and balanced budget.

Financial Management and Financial System of Local Government Units

Krystyna Piotrowska-Marczak

The Methodological Aspects of Constructing a Local Government Financial System

The imperfections of the existing local government financial system give rise to numerous discussions on its solutions. Because the *ad hoc* adjustments are not sufficient, a need arises to discuss the issue more broadly, concentrating on its essence. This presentation will deal with several aspects. One of them is consolidation of the public finance system in the process of separating the government and self-government sectors. The special character of the sectors will be outlined, as well as the need to coordinate the systemic solutions that will be common to them. In this context, the true meaning of the need for local governments to be sovereign will be discussed, with examples of cases when their sovereignty was constrained. The article concludes with a presentation of methodological fundamentals determining the stability of financial management in local governments. The discussion will result in assumptions allowing a financial system model for local governments to be developed.

Emil Ślęzak

The Concept of Implicit Liabilities in the Theory and Practice of Finance

The paper raises the issue of implicit liabilities in terms of its long-term sustainability of pension scheme. On the basis of relevant literature, the main characteristic of implicit liabilities are demonstrated together with the major challenges connected with soaring implicit public debt triggered by unfunded pension schemes.

Agnieszka Skoczylas

Control – a Remedy for the Problems of Public Spending Rationalization

The issue of rationalization of financial management in the public sector is currently one of the main premises of the public finances reform. One of the main problems in this regard is the rationality of public expenditure. The article presents the concept of rationality from the perspective of management of public resources and the tools and methods presented so far in this regard. Public spending rationalization can be pursued in various ways using both the laws and methods of measuring their effectiveness. None of these methods, however, give no guarantee of spending public funds in economical way. There is not the only one solution to improve public spendings. The problem may be solved an effective financial control system of public entities, which should include effective control mechanisms and institutions to prevent all forms of wasting public funds. For this purpose, the paper proposes control as non-financial instrument for the rationalization of public expenditure.

Iwona Ladysz

Monitoring of Financial Results and Financial Security Management of Gdańsk

Importance of Gdańsk in the settlement system of the country steadily increased. The purpose of the article was to show the changes in the perception of Gdańsk in the settlement system of the country and the evaluation of the use of budgetary resources under the financial security of your account in the implementation of the Gdańsk strategic plans by the city.

Elżbieta Wansacz

Performance-related Budgeting in Local Government Departments

This article examines the nature and implementation of performance-related budgeting in local government departments. It discusses the features of the budgeting and its application in the management of the municipality. Traditionally budgets of local government units are often unclear and there is a focus on individual tasks which causes difficulties in the effective management of public funds. A new method of preparing the budgets by targets is being introduced in Polish local governments. It addresses the main questions: How to initiate and carry out the performance-related budgeting in local government? How to budget for public expenditure and revenue for the local budget? Where should local governments start their planning? Will performance-related budgets meet their expectations? How beneficial can target planning be? Why are performance-related budgets still not used in local government?

Miron Michniak

Management Control in a Public Educational Institution

The duty of management control in financial unit sectors was introduced in August 2009 by a new Public Finance Act. This applies to all types of public educational institutions. The article presents the general procedures of management control and their objectives. It presents the legal

aspects of implementing the management control, which replaces the current internal control, and it applies to all sectors of the institutions activity. At the same time, the educational institutions' teaching supervision is governed by separate regulations which apply along-side the Management control. Thus, the management control is evident in the implementation of good practice in day-to-day procedures and the headmaster can control performance in line with the separate regulations. These specific educational regulations present difficulties in the development of management control in these settings, most often caused by lack of understanding of their purpose and the standards of controls required. Separate planning and realization of management control and academic supervision enables public to see a better picture of the work of educational outposts – both for the range of activities and value for money.

Wojciech Mistretek

The Influence of Obtaining EU Funds for the Level of Lublin Local Government's Debt

The aim of the publication is to identify the impact of the implementation of projects co-financed by the European Union on the local government units' debt. Study for the publication was carried out among cities with district rights, municipalities and parish – municipalities of Lublin province. The results show that units who gained in the period 2000–2010 much larger grant from the EU does not have a higher debt to income ratio. So, the entities which are the most efficient in obtaining financial resources from EU programs, have the most dynamic progress. What is more important systematic investments contribute not only to increase budget expenditures but also revenues. As a result, investment activity which is assisted by means from EU has got neutral impact on local government debt, its growth is influenced by other factors.

Justyna Siekanko, Magdalena Torz

The European Union Funds as a Tool to Effective Finance Management of Local Governments

The article presents the opportunities of raising the EU resources by local governments as a part of particular operational programs being a key to successful finance management and a chance to become more competitive. Structure analysis of WRPO source division has been carried out according to seven priorities: 1. Company competitiveness, 2. Communication infrastructure, 3. Natural environment, 4. Revival of problem areas, 5. Infrastructure for Human Resources, 6. Tourism and culture, 7. Technical aid.

The effectiveness of beneficiaries putting forward a motion to subsidize has also been shown.

Aneta Tylman, Tomasz Uryszek, Magdalena Ślebocka

Grants as Transfer Income of Local Governments – the Convergence of Economic and Legal Dilemmas

Unconditional grants play a fundamental role in the development of local governments (LGs). They are used to activate LGs' pro-development policies as well as to diminish the development

imbalances among them. The purpose of this article is to present and systematize the most important financial and legal dilemmas associated with the processes of unconditional transfers in Poland. The results of this analysis indicate that the economic and legal dilemmas converge on the grounds of illegible and inconsistent methods of unconditional grants' allocation. The article includes some general suggestions for changes that might be considered to improve the situation in this area.

Agnieszka Piętak

Impact of Public-Private Partnership Infrastructure Projects Liabilities on the Local Government Debt

Public-Private Partnership (PPP), as a form of cooperation between public and private sectors for the realization of public investment, in the coming years will play an increasingly important role. The article discusses the impact of Public-Private Partnership infrastructure projects liabilities on the local government debt.

The main objective of this paper is to discuss, based on the analysis of Polish and Community law, impact of the local PPP infrastructure projects liabilities on the local government debt.

In the current legal rules including Public-Private Partnership contracts liabilities to government debt hasn't been adequately regulated. Each case depends on assumptions made for the project, especially the division of risks between the public entity and the private partner.

Financial and Management Problems of State and Public Entities

Stanisław Dolata

The crisis of public finances or the crisis of the state functions

The article presents the debt level of EU Member States in the years 1999–2011, and changes in debt level in 2011 compared to 2007. Against this background, the form used for reducing public spending were characterised and their effectiveness rated. In conclusion, the article stated that the public finances crisis is caused by the crisis in the functions of state understood as tasks for which the implementation of the state took over the responsibilities and goals to be achieved through its implementation, and as long as the functions of the state are not reformed, any efforts to diminish the effects of the so-called crisis in public finances, will remain only marking activity.

Translated by Laura Płatkowska-Prokopeczyk

Piotr Kania

Financing of the Social Insurance and Public Debt in Poland

One of the core problems of social security finances in Poland is to transfer the effects of the financial imbalances in social security funds on budget expenditure, budget deficit and public

debt. Therefore, the goal of this article is to indicate the degree of impact of financial imbalances in the system of the social insurance on public debt in the years 1991–2010 (translated by Piotr Kania).

Krzysztof Surówka, Mateusz Winiarz

Possibilities of Financial Support of Health Care Entities from the Budgets of Local Government Units

Units of local government in Poland realizes tasks contains medical activity. Accomplishment of these tasks is connected with creating units carrying on this activity and providing financial support. Units of local government are able to transfer financial resources according to law acts. New regulations changes fundamentally tasks and duties of local government both in terms of organization and legal forms of entities operating in healing, as well as their financing. Introduced a solution raises many questions, which increases the risk of inefficiency and malfunctioning health care system in Poland.

Agnieszka Alińska

Scale Of Banking Services In Polish Population

The article presents the scale of banking services in the savings account in Poland compared to other European Union countries and to try to identify the root causes of differences. The author described the causes and sources of low-level Polish society and the distribution of bank services to the methods of growth of the Polish population distribution of bank services.

Fiscal Policy State and Local Governments

Teresa Famulska

The Role of Tax Revenues in Supplying Territorial Self-government Units with Financial Resources

The paper deals with tax revenues of territorial self-government units in Poland. It presents the types of tax revenues obtained by communes, poviats and voivodeships and evaluates the importance of such revenues in these units' financing systems in the period of 2004–2010, i.e. since the Poland's accession to the European Union.

Beata Rogowska-Rajda, Roman Kucharczyk

The article presents individual advance rulings and the way they influence finances of units of self-government

In the era of economic crisis self-governments intensively seek possibilities to gain additional financial resources, also from VAT. Complexity and changes of the tax law in scope of VAT result

in difficulties during deducting and returning VAT. Reduction of risk related to potential mistake in this cope is provided by advanced tax rulings, which used in a proper way, can also serve as a tool for optimal management of tax calculations, especially searching best solutions that can be used by self-government units.

Artur Gostomski

Advanced Tax Rulings in Poland and other Selected Countries of the European Union

Objective of this article is to familiarize reader with main features of the Polish system of advanced tax rulings compared with selected EU Member States. Presentation of the main solutions which are used in other countries can lead to discussion about best practices and provide background for discussing possible changes in the Polish system. Information used for preparing this article are publicly available, however a lot of information was gathered directly from representatives of the tax administrations, which are presented in the text.

Adam Wyszowski

Tax Expenditures in Fiscal Transparency Policy

At present days, when everybody talks about crisis in European Union, its sources and proposals of solutions, it is good time for engage governments to realize main principles of IMF's Fiscal Transparency Policy. To be effective in macroeconomics policy, government should dispose full information about its fiscal activities, especially on off-budget and tax expenditures. Because of deductions, exemptions, tax reliefs, credits to specific tax payers or activities the treasury losses funds. Tax expenditures are an alternative to direct government spending programs. This invariably leads to a situation in which an increased part of public spending spins out of control and is not subject to standard budgetary rules.

This form of assistance needs to be identified and evaluated properly, because it leads to a lack of transparency in the government's policies.

Aleksander Piotr Dolata

Capacity of tax revenue sources of municipalities in the years 2000–2011

Article is devoted to issue of taxes efficiency which are income of municipalities. This issue was presented on the background of the issue of income communities. The article noted that the efficiencies of particular sources of tax revenue is limited by overly complex system of incentives, tax exemptions, and that a similar effect makes widely used by tax authorities the right to reduce the top tax rates and the right of redemption of tax liabilities, etc.

