

Zeszyty Naukowe  
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu  
Nr 36/2011

---

# **Zarządzanie długiem publicznym**

## **Aspekty finansowe i płynnościowe**

Pod redakcją naukową  
Emilii Denek 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 Malecki – 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. Emilia Denek*  
*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

Redakcja i korekta  
*Anna Stankiewicz*

Redakcja techniczna i skład  
*Wiesława Mazurkiewicz*

Projekt okładki  
*Jan Ślusarski*

Zeszyt dofinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego  
Zeszyt 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](mailto:wydawwsb@wsb.poznan.pl), [dzialhandlowy@wsb.poznan.pl](mailto:dzialhandlowy@wsb.poznan.pl)  
[www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl](http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl)

Druk i oprawa: ESUS Druk cyfrowy

## Spis treści

Wstęp.....	5
------------	---

### Dług publiczny w świetle teorii i polityki

<b>Jan K. Solarz</b> Dług publiczny i suwerenność .....	9
--	---

<b>Jan Głuchowski</b> Podstawy teoretyczne długu publicznego.....	19
--	----

<b>Lech Próchnicki</b> Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna .....	33
---	----

<b>Wiesława Ziółkowska</b> Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej.....	57
---	----

<b>Ryszard Piasecki</b> Polityka nadwyżki budżetowej Chile.....	71
--	----

<b>Katarzyna Wójtowicz</b> Potrzeba i możliwości ograniczania deficytów budżetowych w warunkach recesji gospodarczych.....	83
--	----

<b>Jacek Polczyński</b> Dług publiczny jako instrument redystrybucji międzypokoleniowej w Polsce .....	95
---	----

### Zarządzanie samorządowym długiem publicznym w świetle teorii i praktyki

<b>Teresa Lubińska</b> Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego .....	109
--	-----

<b>Tomasz Uryszek</b> Determinanty nierównowagi budżetowej sektora jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach kryzysu finansowego .....	119
<b>Mirosław Czekaj</b> Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego – aspekty prawne, finansowe i płynnościowe na tle doświadczeń m.st. Warszawy ....	129
<b>Marzanna Poniatowicz</b> Pozafinansowe instrumenty zarządzania samorządowym długiem publicznym .....	149
<b>Magdalena Ziolo</b> Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe a problem zadłużenia i wsparcia finansowego dla podmiotów sektora subnational government .....	161
<b>Agnieszka Krzezińska</b> Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia .....	173

### **Zarządzanie finansami samorządowymi**

<b>Eugeniusz Wojciechowski</b> Uwagi na temat zarządzania finansami w gminie.....	189
<b>Agnieszka Skoczylas</b> 3E szansą na usprawnienie zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych .....	201
<b>Krystyna Celarek</b> Jawność finansów publicznych istotnym elementem w procesie urzeczywistniania prawa do informacji publicznej .....	217
<b>Beata Filipiak</b> Analiza płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego – ujęcie metodyczne.....	227
<b>Anna Pyka</b> Obligacje przychodowe jako instrumenty finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów zależnych od jednostek samorządu terytorialnego .....	239
<b>Abstracts</b> .....	253

## Wstęp

Czas, w którym przygotowaliśmy ten numer „Zeszytów Naukowych”, jest okresem polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Jest to czas dyskusji o kształcie budżetu Wspólnoty na nowy okres programowania, ale i czas kryzysu finansowego i finansów publicznych. Wiele krajów stoi u progu bankructwa, sektor publiczny jest nieefektywny i występują problemy z płynnością finansową. Kłopoty finansowe mają rządy, ale również jednostki samorządu terytorialnego. Kryzysem lub spowolnieniem objęte są niemal wszystkie gospodarki Europy oraz USA. Wiele państw na świecie dostrzega problemy, które mogą spowodować destabilizację finansów publicznych. Są również państwa, które mimo ogólnoświatowego kryzysu nie zadłużyły się.

W tych warunkach ważne jest – z punktu widzenia stabilności gospodarki i stabilizacji finansów publicznych – podjęcie dyskusji dotyczącej zadłużenia sektora rządowego i samorządowego. Często stawiane są pytania: jak wyjść z kryzysu?, jak działać?, jaką rolę może odgrywać dług publiczny w procesie przywracania stabilności gospodarki? Jest wiele opinii na temat, czy polskie jednostki samorządu terytorialnego mają się zadłużać, na jakie cele i jakimi instrumentami posługiwać się w tym zakresie. Podobne pytania stawiane są w odniesieniu do podmiotów rządowych. Niniejsze opracowanie jest skromnym głosem w tej dyskusji. Autorzy podjęli się trudnego zadania, które zaowocowało 18 artykułami naukowymi ujętymi w ramach trzech części.

W pierwszej części, zatytułowanej „Dług publiczny w świetle teorii i polityki”, dyskutowane są problemy suwerenności, teorii długu publicznego, polityki równowagi budżetowej w Chile, zadawane jest pytanie o potrzeby i możliwości ograniczania deficytu budżetowego. Autorzy zajęli się również wpływem długu publicznego na realizację umów międzypokoleniowych.

W drugiej części, pod tytułem „Zarządzanie samorządowym długiem publicznym w świetle teorii i praktyki”, autorzy – teoretycy i praktycy – poruszają dyskusyjne kwestie związane z limitowaniem zadłużania się samorządu terytorialnego, wskazują determinanty nierównowagi budżetowej w jednostkach tego samorządu w okresie kryzysu. Ponadto uwaga została skupiona na problemach zarządzania długiem samorządowym.

W ostatniej części zatytułowanej „Zarządzanie finansami samorządowymi”, autorzy poruszając kwestie związane z tytułem tej części, odnoszą je w szcze-

gólności do konsekwencji zadłużenia i jego wpływu na finanse samorządowe. Ważnym zagadnieniem jest oddziaływanie długu na stabilność gospodarki finansowej, a tym samym utrzymanie płynności w długim i krótkim okresie. Autorzy wskazują na finansowe i zarządcze instrumenty wykorzystywane w procesie zarządzania finansami, jak również związane z samym zaciąganiem długu.

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.

*prof. nadzw. dr hab. Emilia Denek*  
*prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak*

# **Dług publiczny w świetle teorii i polityki**





**Jan K. Solarz**

Akademia Finansów w Warszawie

## **Dług publiczny i suwerenność**

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje przyczyny długu publicznego w krajach Unii Europejskiej oraz stara się usytuować je w instytucjonalnej perspektywie. Problem długu publicznego i suwerenności pojawił się w centrum dyskusji o europejskiej integracji. Jednak niewielką bezpośrednią uwagę zwrócono na pytanie o centrum tych kontrowersji. Kto tak naprawdę jest suwerenem długu publicznego w państwach Europejskiej Unii Gospodarczej i Monetarnej?*

### **1. Wprowadzenie**

Współcześnie zarządzanie długiem publicznym stało się synonimem suwerenności gospodarczej kraju. Celem opracowania jest prześledzenie następstw dla suwerenności gospodarczej kraju przyjętych metod pomiaru i zarządzania długiem publicznym.

Krótki przegląd kluczowych publikacji omawiających przedmiot badania stanowi wstęp do analizy. Jej pierwszy punkt omawia typowe formy finansowania długu publicznego i pomiaru pola finansowego decydentów. Punkt drugi wpisuje dług skonsolidowany i dług całkowity w perspektywę transferów międzypokoleniowych. Punkt trzeci akcentuje niebezpieczeństwa płynące z zatarcia granic między finansowaniem wewnętrznym i zewnętrznym zadłużenia podmiotów gospodarczych. Zakończenie stawia pytanie: czy dług publiczny utracił swoją terytorialną tożsamość?

Kolejne etapy analizy przedstawia rysunek 1.

	Pole finansowe	Finansowanie wewnętrzne	Finansowanie zewnętrzne
Dług publiczny	1. Rolowanie długu		
Dług skonsolidowany		2. Międzypokoleniowy dług	
Dług całkowity			3. Ryzyko kraju oraz strefy euro

Rysunek 1. Etapy analizy zależności między formą długu publicznego a sposobem jego finansowania

Źródło: opracowanie własne.

Punktem wyjścia do analizy związków pomiędzy różnymi formami długu publicznego a suwerennością jest próba uściślenia o czym długu mówimy. W średniowieczu nie istniało rozróżnienie między majątkiem osobistym władcy a długami terytorium, nad którym panował, a więc między długiem publicznym i Skarbem Państwa. W XVI wieku pojawiły się rozważania Erasmusa o etycznych granicach utożsamiania ojcowizny z suwerennością narodową. W XVII wieku William Penn nawoływał narody Europy do utworzenia wspólnych instytucji. W XVIII wieku Immanuel Kant wskazywał prawo naturalne jako ich podstawę. W XIX wieku Wiktor Hugo wyposażył je w legitymizację płynącą z demokratycznych wyborów. W XX wieku Robert Schuman oparł instytucje europejskie na wewnętrznym rynku. W teorii i w praktyce powstało pytanie: czy wewnętrzny rynek może mieć dług publiczny?

Rynek jako taki nie może mieć długu, może jedynie być w stanie chronicznej, strukturalnej nierównowagi. Otwarte pozostaje pytanie: czy strefa euro, unia walutowo-gospodarcza może wykazywać dług publiczny? Czy dla opisania stanu równowagi makroekonomicznej tego ugrupowania można wykorzystywać agregat bilansów płatniczych państw je tworzących?

Odpowiedź na te pytania sięga do wyboru polityków sprzed półwiecza. Gdy decydenci zderzyli się z realiami gospodarczymi, które nie pozwalały na dalszą realizację idei państwa opiekuńczego, dokonali gwałtownego zwrotu w kierunku „małego państwa” i konkurencji niskimi podatkami bezpośrednimi. Koszty zewnętrzne tych wyborów ujawniły się dopiero dzisiaj w formie rozrostu usług finansowych oraz globalnego kryzysu finansowego.

Dla państw członkowskich Unii Europejskiej ogranicznikiem deficytu budżetowego i długu publicznego stała się procedura nadmiernego zadłużenia, uruchamiana przez Komisję Europejską. W tych warunkach część tradycyjnych instrumentów zarządzania długiem publicznym traci na znaczeniu. Po pierwsze, Unia

Europejska stosuje memoriałową metodę pomiaru długu publicznego i deficytu budżetowego. Po drugie, Polska skłania się bardziej do kasowej niż memoriałowej metody pomiaru długu publicznego. Po trzecie, teoretycy operują pojęciem wyniku ekonomicznego budżetu państw, który pokazuje, jakie łączne w okresie bieżącym i okresach przyszłych zapotrzebowanie na oszczędności generuje działalność państwa w danym roku<sup>1</sup>. Jeśli ujemny wynik ekonomiczny budżetu państwa nie znajduje źródeł pokrycia, to kryzys finansów publicznych wkracza w jawną fazę i zaczyna się dyskusja o suwerenności danego kraju.

Dla przeciwników regionalnych integracji walutowo-gospodarczych pojawienie się deficytu budżetowego, którego nie udaje się sfinansować na globalnym rynku finansowym, jest dowodem na słuszność ich przekonania, że tego typu sztuczne twory ponadnarodowe nie mają bytu.

Dla sceptyków, w szczególności z kręgów akademickiej nauki, ten przypadek jest dowodem na to, że strefa euro nie jest optymalnym obszarem walutowym oraz że braki mobilności siły roboczej muszą być wyrównane za pomocą niezbędnych form koordynacji polityki fiskalnej.

Dla zwolenników euro kryzys finansów publicznych państw członkowskich unii walutowo-gospodarczej jest zaledwie wypadkiem przy pracy nienaruszającym zalet skoordynowanego reagowania na zaburzenia na globalnym rynku finansowym. Europejski Fundusz Stabilności Finansowej to 440 mld EUR na trzy lata. Po ich upływie zostanie w 2013 roku uruchomiony Europejski Mechanizm Stabilizacyjny przeznaczony do interwencji na rynku pierwotnym długu publicznego. W tym samym kierunku idą kolektywne gwarancje dla obligacji Skarbu Państwa państw strefy euro emitowanych po 2013 na dłuższej niż rok.

## 2. Rolowanie długu

Model suwerenności państwa wspartej na pieniądzu terytorialnym ma krótką historię. W czasie wiosny ludów pieniądź narodowy zaczął stanowić jeden z najważniejszych przejawów i atrybutów suwerenności. To wówczas zaczęły się pojawiać holenderski gulden (1816), belgijski frank (1832), grecka drachma (1836), niemiecka marka (1871).

Model suwerenności państwa wsparty na pieniądzu terytorialnym uległ erozji pod wpływem unii walutowych. Tabela 1 pozwala na prześledzenie następstw unii walutowych dla sposobu rozumienia suwerenności państwowej.

---

<sup>1</sup> D. Malinowski, *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego lat 2008–2009 na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach Europy Środkowowschodniej na tle pozostałych krajów UE*, SGH, Warszawa 2011, s. 17.

Tabela 1. Europejskie unie walutowe

Typ unii monetarnej	Nazwa unii monetarnej	Typ suwerenności
Scentralizowana	1. Rzesza Niemiecka 1875–1923 2. Austro-Węgierska Unia Monetarna 1867–1913 3. Włosko-Szwajcarska Unia Monetarna 1848–1862 4. Unia Monetarna NRF-NRD	Podporządkowana
Mieszana	Europejska Unia Walutowo-Gospodarcza 1989–?	Neosuwerenność
Zdecentralizowana	1. Łacińska Unia Monetarna 1865–1927 2. Skandynawska Unia Monetarna 1872–1924 3. Austro-Niemiecka Unia Monetarna 1857–1866	Partycypacyjna

Źródło: M. Dunin-Wąsowicz, *Suwerenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Collegium Civitas, Warszawa 2009, s. 60.

Unie walutowo-gospodarcze zostały podzielone na scentralizowane, mieszane i zdecentralizowane – w zależności od stopnia hierarchicznego podporządkowania ich uczestników.

Zgoda państwa na uczestnictwo w unii gospodarczej i walutowej nie może być utożsamiana z ograniczaniem jego suwerenności. Suwerenność to prawo do zawierania porozumień lub traktatów międzynarodowych zgodnie z interesami tych państw. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zrezygnowały z suwerennej polityki handlowej i przemysłowej. Państwa unii walutowej i gospodarczej zrezygnowały z suwerenności w zakresie polityki monetarnej. Nadal utrzymują ją w pełnym wymiarze w zakresie polityki fiskalnej. Przegląd stopnia centralizacji uprawnień decyzyjnych w poszczególnych obszarach przedstawia tabela 2.

Podział praw i obowiązków w zakresie polityki fiskalnej między narodowe i ponadnarodowe instytucje Unii Europejskiej jest złożony. Dyscypliny finansowej wydatkowania wspólnych środków finansowych Unii Europejskiej musi dopilnować aparat ścigania kraju członkowskiego. Za płynność finansową powszechnych systemów finansowych państw członkowskich odpowiadają one same.

Przy korzystaniu ze wspólnych środków finansowych Unii Europejskiej obowiązuje zasada wykorzystania w określonym z góry zakresie środków własnych.

W ramach populistycznej demagogii miernikiem suwerenności państwowej czyni się dług publiczny. Jest to skumulowany z przeszłości deficyt budżetowy. Narusza on suwerenność państwową jedynie, gdy nie może być sfinansowany środkami pożyczonymi w kraju lub za granicą<sup>2</sup>. Kategorią opisującą potrzeby pożyczkowe władz publicznych jest wynik ekonomiczny budżetu państwa, który

<sup>2</sup> A. Wernik, *Długookresowe tendencje w polskich finansach publicznych*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 147–158.

Tabela 2. Zakres centralizacji decyzji w unii walutowej i gospodarczej Europy

Polityka	Decydenci	Cele
Monetarna	UGiW = EBC Brak krajowych uprawnień	Stabilność cen
Fiskalna	EBC nie ma prawa kupowania obligacji skarbowych państw członkowskich Eurogrupa reprezentuje interesy państw	Nie ma procedury bankructwa państw członkowskich, polityka suwerenna o ile nie rodzi kosztów zewnętrznych
Regulacja sektora bankowego i instytucji finansowych	Urzędy UE koordynują nadzór i regulację sektora Zasada nadzoru kraju macierzystego wsparta kolegiami	Utrzymanie stabilności systemu i rynków finansowych. Unikanie kryzysów systemowych
Konkurencyjność	Brak koordynacji UE Różnicuje poziom płac, zasady dialogu społecznego	Nie powinno być problemów z dodatnim bilansem obrotów bieżących
Reformy strukturalne	Strategia Lizbońska, Europa 2020 Narodowe plany wykonawcze	Wspomaga elastyczne dostosowanie do jednolitej polityki monetarnej

Źródło: Completing the Eurozone Rescue: *What More Needs to Be Done?*, red. R. Baldwin, D. Gros, L. Laeven, CEPR, London 2010, s. 2.

pokazuje łącznie, tj. w okresie bieżącym i okresach przyszłych, zapotrzebowanie na oszczędności, jakie generuje działalność państwa w danym roku. Jej lustrzanym odbiciem jest pole swobody finansowej, jakie powstaje po uwzględnieniu efektywnej stopy wzrostu potencjału gospodarczego kraju. Na jedno i drugie ma bezpośredni wpływ wola polityczna, która powinna chronić strefę euro przed drastycznym spadkiem pozycji konkurencyjnej oraz deficytem handlowym. Na jej straży mogłaby stać niezależna rada polityki fiskalnej.

### 3. Międzypokoleniowy dług

Techniczna problematyka długu publicznego staje się zrozumiała i budzi społeczne emocje, kiedy zostaje poglądowo przełożona na dług przypadający na każdego obywatela. Tego typu analogie budzą sprzeciw specjalistów. Po pierwsze, zadłużenie państwa jest zjawiskiem bardziej złożonym niż zadłużenie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Obok przepływów finansowych i bilansów podmiotów gospodarczych pojawia się wola polityczna dokonania reform, ograniczenia zakresu i podaży dóbr publicznych. Po drugie, suwerenność państwowa nie może być zlikwidowana. Nie ma norm regulujących upadłość sektora finansów publicznych. Próby wypracowania tego typu procedur przez Mię-

dzynarodowy Fundusz Walutowy zakończyły się niepowodzeniem. Po trzecie, koszty zewnętrzne bankructwa kraju powstają zarówno u kredytodawców, jak i kredytobiorców i są bardzo duże.

Przy całej kontrowersyjności i umowności koncepcji długu publicznego przypadającego na obywatela analizowanego kraju, wpiszemy go w transfery międzypokoleniowe. Dokonują się one, jak wszystkie przepływy siły nabywczej, w czasie, przestrzeni i interakcjach opartych o wzajemne zaufanie.

Tabela 3. Transfery międzypokoleniowe

Przeszłość	Teraźniejszość	Przyszłość
		← dług publiczny na głowę mieszkańca
		← kredyt
	oszczędności →	
Zapasy →	inwestycje →	
Powiernictwo →		
Pokolenie zstępujące	Pokolenie następujące	Pokolenia wschodzące
Opieka wychowawcza →	→	
	← opieka zdrowotna	
Sukcesja →		← dług publiczny
Kapitał wiedzy →		
Darowizny →	powiernictwo →	

Legenda: → finansowanie ex ante, ← finansowanie ex post.

Źródło: opracowanie własne.

Pełny obraz transferów międzypokoleniowych nie jest dostępny. Istnieje duża niepewność co do ich kierunku i skali. W warunkach niepewności i braku danych łatwo jest o manipulację i operowanie stereotypami.

Nieco więcej wiemy o transferach wewnątrzpokoleniowych. Transfery wewnątrzpokoleniowe przybierają formę oszczędzania. Tabela 4 zawiera typologię oszczędzania i jego związki z transferami. Jej podstawą jest podział podmiotów oszczędzających na społeczności zorganizowane w państwa oraz indywidualia. Te podmioty mogą być pasywne lub aktywne w procesie. W wyniku przecięcia się obu wymiarów typologii można wyróżnić cztery rodzaje oszczędzania.

Programy konsolidacji finansów publicznych zakładają zwiększenie stopy przymusowych oszczędności. Temu celowi służy wzrost podatku inflacyjnego, akcyzy oraz podatków pośrednich i quasi-podatków. Tego typu polityka zabija oznaki ożywienia gospodarczego i całkowicie przerzuca koszty wyjścia z kryzysu finansów publicznych na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa.

Pasywne państwo i pasywni obywatele starają się przeczekać recesję. Obywatele godzą się na ujemną stopę oprocentowania ich oszczędności, państwo godzi się na rozkwit szarej strefy gospodarki. Każdy ratuje się, jak może, koszty wyjścia z kryzysu gwałtownie rosną.

Tabela 4. Typologia form oszczędności

Państwo/obywatel	Aktywne	Pasywne
Pasywny	Oszczędności przymusowe	Oszczędności przezornościowe
Aktywny	Oszczędności dobrowolne	Oszczędności tezauryzowane

Źródło: opracowanie własne.

Aktywne państwo rozbudowuje ofertę dóbr klubowych i szeroko rozwija współfinansowanie zaspokojenia potrzeb obywateli. Jednym z działań państwa jest rezygnacja z obligatoryjnego charakteru przynależności do kapitałowych funduszy emerytalnych. W krótkim okresie tworzy to problemy z płynnością sektora finansów publicznych, w dłuższym okresie zwiększa kompetencje finansowe obywateli i dostosowuje ich gospodarstwa domowe do zmian demograficznych w kraju.

Tezauryzacja współczesna to budowa infrastruktury do aktywnego i zdrowego życia seniorów. Wydłużenie i podwyższenie jakości życia to miernik sukcesu sektora finansów publicznych. Im wcześniej obywatele uświadomią sobie, że to oni sami, a nie ktoś inny, muszą zarządzać ryzykiem finansowym codzienności, tym mniejszym kosztem dla podatników rezydentów zostanie przeprowadzona restrukturyzacja finansów publicznych.

## 4. Ryzyko kraju

Pojawiły się dwa modele reakcji na globalny kryzys finansowy. Jeden z nich zakładał rozbudowę pakietów stymulacyjnych, powodujących kolejne rozluźnienie finansowe, a nawet ekspansję wydatków budżetowych i działań państwa, drugi kładzie przede wszystkim nacisk na konsolidację fiskalną, w tym oszczędności budżetowe, czyli zmniejszanie wydatków lub zaostrzanie w innych formach polityki budżetowej państwa.

Europejski mechanizm stabilizacji finansowej wpisuje się w filozofię pakietów stabilizacyjnych. Daje Komisji Europejskiej uprawnienie do zaciągania na

rynku finansowym pożyczki na udzielenie pomocy finansowej krajowi zagrożonemu niewypłacalnością budżetową<sup>3</sup>.

Krajowy program stabilizacji finansów publicznych w słowach wpisuje się w program konsolidacji finansów publicznych. W praktyce jest – według profesor Krystyny Piotrowskiej-Marczak – jedynie iluzją.

Aby zredukować niepewność wokół kondycji finansowej uczestników rynków finansowych, rozbudowuje się centralne izby rozrachunkowe, obejmujące wszystkie instrumenty finansowe wykorzystywane przez poszczególne centra finansowe świata. Są to de facto regulatorzy i nadzorcy rynków, na których działają. Chroniąc się przed ryzykiem, dyscyplinują pozostałych uczestników rynku. Ich zadaniem jest zarządzanie ryzykiem systemu finansowego<sup>4</sup>.

Tabela 5. Charakterystyka wybranych centralnych izb rozrachunkowych

CCP	SwapClear	ICE Trust US	ICE Clear Europe
Własność	LCH.Clearnet Group LTD	Intercontinental Exchange Inc	Intercontinental Exchange Inc
Segment rynku	Swapy stóp procentowych	Amerykańskie swapy złych kredytów hipotecznych	Europejskie swapy złych kredytów hipotecznych
Skala funduszy podstawowych i zapasowych	5 mld USA 0,9 mld USA	3,2 mld USA	2,0 mld USA
Kapitał akcyjny	0,4 mld USA	2,8 mld USA	2,8 mld USA

Źródło: D. Heller, N. Vause, *Expansion of central clearing*, „BIS Quarterly Review” 2011, nr 1, s. 67–81.

Przy regulacjach statusu prawnego CCP stosuje się mieszane lub czyste podejścia typu „bottom up” lub „top down”. W pierwszym przypadku obowiązek użytkowania scentralizowanej izby rozliczeniowej dotyczy wszystkich uczestników rynku i wszystkich instrumentów finansowych. W drugim podejściu ustawodawca określa, które instrumenty finansowe podlegają obowiązkowemu pośrednictwu CCP. W ten sposób nadal może wystąpić arbitraż regulacyjny na bliżej nieokreślonej skali<sup>5</sup>.

Innowacja instytucjonalna jest kolejną próbą poradzenia sobie z niesprawnością agencji ratingowych. Po raz kolejny agencje ratingowe nie ostrzegły

<sup>3</sup> K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe rozwiązania w finansach publicznych w Unii Europejskiej i w Polsce w obliczu zadłużenia*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 45–54.

<sup>4</sup> P. Tucker, *Clearing house as a system risk managers*, Bank of England, London 2011.

<sup>5</sup> OTC Derivatives Market Reform. Progress report on Implementation, FSB, Basel 2011, s. 12.



przed kryzysem finansów publicznych PIGS. Metodologia agencji ratingowych nie uwzględnia transformacji kryzysu płynności finansowej w recesję, a potem w kryzys finansów publicznych.

Tabela 6. Porównanie metodologii agencji ratingowych

Elementy	Fitch	Moody	Standard & Poor
Ocena samooceny pozycji finansowej	Pozabilansowe zobowiązania, ryzyko utraty płynności	Nacisk na przyszłość, adekwatność kapitałową oraz spodziewane straty	Koncentracja na zdolności do zaabsorbowania ryzyka i pozyskiwania kapitału z ryzyka
Ocena otoczenia	Odrębny rating dla rządu	Ocena łącznego ryzyka bankructwa	Ocena systemowego znaczenia instrumentów i instytucji finansowych
Ryzyko kraju	Wskaźniki makroekonomiczne	Brak ocen	Otoczenie regulacyjne
Czy ryzyko systemowe wpływa na rating?	Niebezpośrednio, wsparcie dla systemowo ważnych instytucji, które maleje w czasach zaburzeń	Niebezpośrednio, wsparcie dla systemowo ważnych instytucji	Tak, poprzez makroekonomiczne wskaźniki, poprzez otoczenie regulacyjne
Lekcje z kryzysu	2005 – analiza ryzyka systemowego	2007 – analiza wsparcia procedur upadłościowych	2011 – przebudowa metodologii Rentowność jako źródło kapitału Ryzyko systemowe

Źródło: F. Packer, N. Tarashev, *Rating methodologies for banks*, „BIS Quarterly Review” 2011, nr 1, s. 45.

Nadal metodologia agencji ratingowych nie przyjmuje do wiadomości, że racjonalność inwestorów instytucjonalnych i inwestorów indywidualnych nie jest tożsama z racjonalnością decydentów odpowiedzialnych za finanse publiczne.

## 5. Podsumowanie

Jesteśmy świadkami uznania długu publicznego za miernik suwerenności państwa. Jest to próba odreagowania na innowacyjny charakter wspólnej waluty unii walutowo-gospodarczej. Wydaje się, że do opisanie strefy euro potrzebna jest nowa siatka pojęciowa oparta o teorię optymalnych obszarów walutowych.

## Literatura

- Completing the Eurozone Rescue: *What More Needs to Be Done?*, red. R. Baldwin, D. Gros, L. Laeven, CEPR, London 2010.
- Dunin-Wąsowicz M., *Suwerenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Collegium Civitas, Warszawa 2009.
- Heller D., Vause N., *Expansion of central clearing*, „BIS Quarterly Review” 2011, nr 1.
- Malinowski D., *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego lat 2008–2009 na poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w krajach Europy Środkowowschodniej na tle pozostałych krajów UE*, SGH, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe rozwiązania w finansach publicznych w Unii Europejskiej i w Polsce w obliczu zadłużenia*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- OTC Derivatives Market Reform. Progress report on Implementation, FSB, Basel 2011.
- Packer F., Tarashev N., *Rating methodologies for banks*, „BIS Quarterly Review” 2011, nr 1.
- Tucker P., *Clearing house as a system risk managers*, Bank of England, London 2011.
- Wernik A., *Długookresowe tendencje w polskich finansach publicznych*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu.pl, Warszawa 2011.

**Jan Głuchowski**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

## **Podstawy teoretyczne długu publicznego**

***Streszczenie.** Autor prezentuje podstawy teoretyczne długu publicznego. Wskazuje na elementy składowe długu publicznego oraz na jego istotę. W artykule autor sformułował przesłanki zaciągania wewnętrznego kredytu publicznego. Rozważania kończą konkluzje na temat charakteru długu i jego społeczno-gospodarczego znaczenia.*

### **1. Wprowadzenie. Pojęcie długu publicznego**

Dług publiczny jest sumą niespłaconych przez państwo lub inny związek publicznoprawny należności z tytułu zaciągniętych pożyczek bądź otrzymanych kredytów lub z tytułu poręki udzielonej innym pożyczkobiorcom czy kredytobiorcom, w tym bankom i jednostkom gospodarki publicznej<sup>1</sup>.

Generalnie biorąc, dług jest obowiązkiem spełnienia świadczenia pieniężnego i niepieniężnego, który wynika ze stosunku zobowiązaniowego. Zasadniczym sposobem wywiązania się z owego obowiązku jest spełnienie świadczenia zgodnie z treścią zobowiązania. Do zdarzeń, które mogą spowodować ustanie długu lub zmianę dłużnika czy wierzyciela – przy utrzymaniu zobowiązania w pozostałym zakresie – należy na przykład odnowienie czy rozwiązanie stosunku zobowiązaniowego na podstawie porozumienia stron.

---

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu wykorzystano własną monografię *Wewnętrzny kredyt publiczny w budżetach europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1970.

Na dług publiczny składają się: emitowane skarbowe papiery wartościowe, pożyczki, obligacje komunalne, wymagalne zobowiązania jednostek budżetowych. Na tej liście znajdują się też zobowiązania władz publicznych z tytułu orzeczeń sądowych, udzielonych poręczeń i gwarancji czy przyjętych depozytów. Dług publiczny może mieć charakter krótkoterminowy (do 1 roku), średnioterminowy oraz długoterminowy (powyżej 10 lat)<sup>2</sup>.

W Polsce na gruncie obowiązującego aktualnie porządku prawnego długiem publicznym jest wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240). Z kolei wartość nominalna zobowiązań dotyczy wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, czyli kwota świadczenia głównego, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.

## **2. Istota zadłużenia kredytu publicznego z perspektywy jego rozwoju**

Wydatki budżetowe zasadniczo mają charakter definitywny. Natomiast dochody budżetowe są zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne. Jeśli kwota dochodów i kwota wydatków bezzwrotnych jest określona, a wydatki nie znajdują pełnego pokrycia w dochodach definitywnych, należy w celu uzyskania równowagi budżetowej sięgnąć do dochodów zwrotnych. Rozmiary dochodów zwrotnych będą wzrastać w następujących przypadkach: przy utrzymaniu się dochodów bezzwrotnych w niezmienionej wysokości i przy równoczesnym wzroście wydatków, przy szybszym wzroście wydatków od dochodów bezzwrotnych, przy kurczeniu się dochodów bezzwrotnych bez równoległego, takiego samego spadku wydatków.

Dochody bezzwrotne stanowią z reguły w każdym systemie budżetowym podstawową i przeważającą część wpływów. Natomiast dochody zwrotne pełnią funkcję uzupełniającą, równoważącą. Nie należy jednak wyciągać wniosku, że dochody zwrotne występują jedynie wówczas, gdy budżet (przy zrealizowanej wysokości dochodów definitywnych) nie jest zrównoważony. Zdarza się, że państwo korzysta z nich nawet wtedy, gdy budżet zamyka się nadwyżką, przy czym rozmiary tej nadwyżki mogą często przekraczać rozmiary dochodów zwrotnych w danym roku budżetowym.

---

<sup>2</sup> Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 139–178; A. Wernik, *Dług publiczny*, w: *Wielka encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2002, s. 213–214.

Zwrotne dochody budżetowe określa się mianem „kredytu publicznego”<sup>3</sup> lub „kredytu państwowego”<sup>4</sup>. Różnica pomiędzy tymi dwoma pojęciami nie jest wyłącznie werbalna. Z kredytem publicznym spotykamy się tam, gdzie kredytobiorcą jest nie tylko państwo, ale i inne związki publicznoprawne. Przy kredycie państwowym natomiast pożyczkobiorcą jest państwo.

Dochody budżetowe zmieniały się wraz z rozwojem gospodarki budżetowej. Zmiany te nie wyeliminowały jednak spośród dochodów kredytu publicznego. Wpłynęły natomiast na wzbogacenie jego treści i form.

Kredyt publiczny dzieli się na wewnętrzny (krajowy) i zewnętrzny (zagraniczny). Pomędzy obu wymienionymi rodzajami istnieją poważne różnice prawne i ekonomiczne. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że przy zaciąganiu kredytu wewnętrznego następuje przeniesienie środków pieniężnych w obrębie tego samego państwa. Ich ogólny zasób na skutek przeprowadzonej operacji nie ulegnie ani zwiększeniu, ani zmniejszeniu w skali ogólnopaństwowej (z wyjątkiem kredytu otwartego). W skali mikroekonomicznej nastąpią zmiany. Ilość pieniędzy u pożyczkodawców zmniejszy się, wzrosną natomiast zasoby pieniężne dłużnika. Zaciąganie kredytu zewnętrznego oznacza wzrost zasobów pieniężnych dla państwa dłużnika i zmniejszenie ich, o taką samą sumę, dla państwa wierzyciela.

Kredyt publiczny może mieć w określonych okolicznościach charakter przymusowy. W zasadzie element nakazu może wystąpić jedynie przy zaciąganiu kredytu wewnętrznego. Nie może natomiast występować w stosunkach międzynarodowych<sup>5</sup>.

Istnienie kredytu wewnętrznego nie jest uwarunkowane ustrojem państwa. Spotykamy go w krajach o różnych założeniach konstytucyjnych. Założenia te powodują jednak występowanie odrębności. Można na przykład wymienić różnice w uprawnieniach lokalnych organów władzy do zaciągania pożyczek wewnętrznych czy w łącznej wysokości kredytu wewnętrznego. Natomiast formy

<sup>3</sup> W polskiej powojennej literaturze finansowej termin ten wprowadzili Z. Fedorowicz, *Institucje finansowe*, Warszawa 1965, s. 203 oraz J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 140–141.

<sup>4</sup> Por. A.S. Angelow, *Finansowo prawo na NR Błgaria*, Sofia 1967, s. 360; W.W. Bieszerewnych, *Poniatije i formy gosudarstwiennogo kredita w SSSR*, w: *Sowietskoje finansowoje prawo*, Moskwa 1961, s. 208–209; S. Bolland, J. Wierzbicki, *Finanse*, Warszawa–Poznań 1965, cz. 3 i 4, s. 206; N.W. Waczew, *Prawien režim na wtresznitje zajemi w NRB*, Sofia 1956, s. 156; L.B. Waller, *Znaczenije gosudarstwiennyh zajmow w SSSR*, w: *Gosudarstwiennyje zajmy w SSSR*, Gosfinizdat, 1956; M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966, s. 153–157.

<sup>5</sup> K. Ostrowski pisząc ten temat stwierdził, że „zakres swobody w jednostronnym regulowaniu przez państwo własnych stosunków pożyczkowych zależy – przede wszystkim – od tego, czy wierzyciele pożyczki podlegają jego władzy; w pierwszym przypadku zakres ten jest bardzo szeroki, w drugim natomiast poważnie ograniczony. Rozróżnienie to pokrywa się w zasadzie z podziałem pożyczek na wewnętrzne i zagraniczne”. *Prawo finansowe*, z. 1, Kraków 1959, s. 207.

i technika operacji kredytowych mogą wskazywać cechy wspólne w różnych warunkach ustrojowych.

Kredyt wewnętrzny może być zaciągany u tych podmiotów, które mają wolne środki pieniężne, powstałe w wyniku różnicy pomiędzy sumą dochodów i sumą wydatków w danym okresie. Natomiast uszczuplenie przez kredyt publiczny tych zasobów ludności, które są jej potrzebne dla pokrycia wydatków związanych z utrzymaniem domu jest sprzeczne z istotą kredytu wewnętrznego. Nie jest to równoznaczne z przymusowością, ale występują wówczas elementy przymusu. Istnieją przy tym trudności w określeniu sumy środków pieniężnych niezbędnej dla pokrycia bieżących wydatków u poszczególnych osób.

W początkowym okresie występowania kredytu wewnętrznego rolę wierzycieli odgrywali ci, którzy byli najlepiej sytuowani materialnie. Było to wąskie grono osób. Z biegiem czasu sytuacja uległa zmianie.

Współczesna zamożność nie jest równoznaczna z zamożnością niektórych jednostek. Jest to zamożność szerokich warstw ludności<sup>6</sup>. Poszczególni ludzie nie zawsze dysponują dużymi zasobami pieniędzy, mimo to jako całość są w stanie pożyczyć krajowi duże sumy. Dzięki temu ludność zaczęła coraz częściej i w coraz większej liczbie występować w charakterze wierzyciela swego państwa.

Sytuacja materialna poszczególnych osób w państwie jest zróżnicowana. Wynika to z wielu powodów, wśród których można na przykład wymienić rozpiętość płac w poszczególnych działach gospodarki narodowej, istnienie sektora prywatnego, dodatkowe źródła dochodów, wykonywanie zajęć zawodowych przez kilka osób z rodziny. Ma to istotne znaczenie przy korzystaniu z kredytu wewnętrznego.

Zarówno dla wygody pożyczkodawców, jak i państwa-pożyczkobiorcy najkorzystniejsza sytuacja występuje wówczas, gdy każdy wierzyciel udziela pożyczki proporcjonalnie do jego możliwości finansowych.

Gdy kredyt wewnętrzny jest przymusowy, z góry określa się rozmiary kwot, jakie zobowiązani są wnieść tytułem pożyczki poszczególni obywatele. Podstawa określenia tej sumy nie jest jednolita. Można tu wymienić na przykład wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, rozmiary gospodarstwa rolnego, przychodowość z tego gospodarstwa.

Kwota zaciągniętego kredytu od pożyczkodawcy zależy głównie od decyzji państwa lub innego związku publicznoprawnego. Ponadto stanowi ona wypadkową kilku czynników, które mają dwojaki rodzaj źródła pochodzenia. Jedne są uwarunkowane rozwiązaniami wchodzącymi w skład techniki zaciągania kredytu wewnętrznego, drugie – sytuacją osobistą wierzyciela. Można było to

---

<sup>6</sup> Por. H. Reniger, *Dochody państwowe*, Warszawa 1955, s. 259. A. Krzyżanowski pisząc na ten temat stwierdził, że datuje się to od XIX wieku, kiedy organizacja kredytu wewnętrznego przeniknęła do szerokich warstw ludności (*Nauka o pieniądzu i kredycie*, Kraków 1919, s. 208). Por. też M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966, s. 271–272.

dostrzec na przykładzie pożyczek wewnętrznych. W momencie gdy indywidualne rozmiary subskrypcji są w przybliżeniu określone, bardziej istotne znaczenie przy ostatecznym ustaleniu sumy zwrotnej przejętej na rzeczy kredytobiorcy mają pierwsze z nich. Natomiast drugie sprzyjają jedynie dopasowaniu założeń powszechnie obowiązujących do indywidualnych przypadków.

Zasoby indywidualne ludności nie stanowią jedyne źródła kredytu wewnętrznego. Państwo może również wykorzystać w tym celu środki funduszy i instytucji finansowych. W stosunku do tej grupy wierzycieli nie musi ono stosować tak elastycznych zasad zaciągania kredytu, jak w stosunku do ludności w systemach totalitarnych. Państwo może korzystać w stosunku do nich ze swych uprawnień władczych.

Wśród instytucji finansowych związanych z kredytem wewnętrznym na pierwszym miejscu należy wymienić banki. Banki stały się ośrodkiem koncentracji środków pieniężnych w poszczególnych państwach. Właścicielami tych środków mogą być zarówno osoby fizycznej, jak i prawne. Zakres i rodzaj działalności poszczególnych instytucji bankowych znalazł swój wyraz w przepisach prawnych.

Przekazanie pieniędzy przez ludność na rzecz systemu bankowego w formie lokat i wkładów oszczędnościowych nie pociąga za sobą zmiany właściciela. Stanowią one nadal własność poszczególnych wkładców. Banki mogą nimi jedynie dysponować, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich zwrotności. Fundusze instytucji oszczędnościowych powstają z bardzo dużej ilości wkładów. W przeważającej części wysokość ich jest nieznaczna. Dzięki ich dużej ilości tworzą jednak sumę, która ma istotne znaczenie dla gospodarki narodowej.

Z punktu widzenia kredytu wewnętrznego działalność instytucji oszczędnościowych może mieć w określonych okolicznościach istotne znaczenie. Jeśli mianowicie ich fundusze nie mają określonego przeznaczenia i nie są zaangażowane w procesach gospodarczych jako bezpośrednie źródło akcji kredytowej, mogą być traktowane jako potencjalne źródło zadłużenia państwa. Instytucja oszczędnościowa staje się wówczas swoistym „zbiorowym wierzycielem” – odgrywa rolę pośrednika w przekazywaniu środków finansowych stanowiących własność ludności na rzecz budżetu państwa. Kredyt wewnętrzny staje się dzięki temu ważnym środkiem koncentracji wolnych zasobów pieniężnych ludności dla pełnego ich wykorzystania w gospodarce narodowej<sup>7</sup>. Instytucja oszczędnościowa może przy tym pominąć zgodę właścicieli na podobne wykorzystanie ich wkładów.

Sumy przekazane instytucji oszczędnościowej w formie wkładów nie są automatycznie dochodami państwa, nawet okresowymi. Są one gromadzone w innym ogniwie systemu finansowego i mogą znaleźć się w budżecie dzięki powiązaniu systemu bankowo-kredytowego i systemu budżetowego.

<sup>7</sup> L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1969, s. 121.

Wśród banków występujących w roli wierzycieli specjalne miejsce zajmują banki centralne, emitujące pieniądze. W systemach komunistycznych posługiwano się instytucją kredytu otwartego w banku emisyjnym. Oznaczało to po prostu dodruk pieniędzy w sytuacji występowania deficytu budżetowego. W państwach demokratycznych obowiązywały i obowiązują w tym względzie specjalne procedury prawne. Sam proceder stosowany jest natomiast na szeroką skalę. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych największym instytucjonalnym inwestorem wewnętrznym jest System Rezerwy Federalnej.

Źródłem kredytu wewnętrznego mogą być wreszcie zasoby pieniężne funduszy i instytucji ubezpieczeniowych. W tym celu konieczne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, dochody pobierane w formie składek muszą przekroczyć rozmiary wydatków. Po drugie, w zakładzie ubezpieczeń musi istnieć wyodrębniony fundusz. Natomiast w przypadku włączenia dochodów i wydatków danego rodzaju ubezpieczeń do budżetu, środki finansowe instytucji ubezpieczeniowej nie mogą być źródłem kredytu wewnętrznego<sup>8</sup>.

W gospodarce rynkowej istnieje konkurencja przy zaciąganiu pożyczek wewnętrznych od ludności ze strony instytucji finansowych, samorządu terytorialnego czy państwa. Oferuje się zróżnicowane oprocentowanie i zróżnicowane terminy zwrotu.

Zwrotność jest stałym elementem kredytu. Istnieje jednak możliwość odciążenia się od zobowiązań zaciągniętych przez kredytobiorcę, jak miało to miejsce ze zobowiązaniami dawnej Rosji carskiej. Państwo może to zrealizować w oparciu o własną decyzję. Decyzji takiej nie można zmienić ani podważyć w taki sposób, jaki ma miejsce w odniesieniu do osoby fizycznej (wyrok sądowy, egzekucja). Wynika to ze szczególnej pozycji państwa. Odmienna sytuacja prawna państwa jako pożyczkobiorcy w stosunku do sytuacji prawnej dłużnika w cywilnoprawnej umowie pożyczki wynika z władczych uprawnień państwa. Pozwala to traktować pożyczki państwowe jako instytucje prawa finansowego<sup>9</sup>.

Gwarancją zwrotu kredytu wewnętrznego jest dobrze funkcjonujący system gospodarczy, dobry stan finansów kraju. Terminowe i sumienne wywiązywanie się dłużnika ze zobowiązań finansowych wynikających z zaciągnięcia kredytu wewnętrznego powinno być ściśle przestrzegane. Poglądy te warto uzupełnić stwierdzeniem, że pomyślna sytuacja gospodarcza i finansowa państwa może

---

<sup>8</sup> J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969, s. 162–163. Autorzy nawiązując do polskich socjalistycznych warunków pisali: „Wszystkie wpływy na rzecz ubezpieczeń społecznych stały się wpływami brutto budżetu. Uprzedni, formalnie kredytowy, charakter udziału budżetu w wolnych środkach ubezpieczeń społecznych został zastąpiony przez składki ubezpieczeniowe jako jedną z form dochodów budżetu. Składki te upodobniły się do podatku, co właśnie pozwoliło na zrezygnowanie w tym zakresie z metody „lokata” jako metody „kredytu publicznego”.

<sup>9</sup> Por. K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, wyd. cyt., s. 207.



być przyczyną niezaciągania kredytu wewnętrznego lub rezygnacji z dalszego korzystania z tego źródła dochodów budżetowych.

Kredyt wewnętrzny zaciągany przez państwo może mieć dwojako określony termin zwrotu. Można bowiem ustalić ścisły termin całkowitej spłaty zaciągniętej sumy. Mamy wówczas do czynienia z kredytem krótkoterminowym, średnio-terminowym lub długoterminowym. Można też poprzestać jedynie na określeniu warunków, przy zaistnieniu których nastąpi zwrot części lub całości zaciągniętego długu. Jeżeli zaś warunki takie nie zaistnieją, nie będzie zachodziła potrzeba jego zwrotu.

Dla ludności jako wierzycieli związku publicznoprawnego ustala się z reguły ścisły termin zwrotu pożyczki. Jeśli natomiast wierzycielami są jednostki publiczne, a szczególnie instytucje bankowe i ubezpieczeniowe, to wówczas termin zwrotu bywa określony ogólnie. Tak było na przykład z lokatami budżetowymi. W praktyce spotykano się i z takim rozwiązaniem, że moment spłaty pożyczki zależał od woli wierzyciela, tak działo się przy pożyczkach wewnętrznych, których obligacje są w dowolnym momencie nabywane od ludności i sprzedawane ludności w instytucji oszczędnościowej.

Ustalony termin zwrotu zadłużenia wewnętrznego może być niedotrzymany. Wiąże się to najczęściej z niepomyślną sytuacją finansową kredytobiorcy. Przyczynami innej natury mogą być konflikty zbrojne lub zmiany ustrojowe. Przekroczenie terminu zwrotu zadłużenia wewnętrznego nie musi pociągać za sobą sankcji finansowych. Co więcej, zdarza się, że przy okazji przesunięcia terminu zwrotu kredytu wewnętrznego związek publicznoprawny obniża na przykład wysokość oprocentowania długu.

Zaciąganie kredytu wewnętrznego przez państwo nie opiera się na odpowiedzialności rzeczowej. Nie występują też inne elementy, charakterystyczne dla stosunków kredytowych w gospodarce prywatnej, jak przekonanie o uczciwości i wypłacalności kredytobiorcy. Państwo tylko w wyjątkowych przypadkach udziela wierzycielom gwarancji rzeczowej<sup>10</sup> i to zazwyczaj przy zaciąganiu kredytu zewnętrznego<sup>11</sup>.

W okresie międzywojennym twierdzono, że rozmiarów kredytu publicznego nie można określić<sup>12</sup>. W praktyce granica taka istnieje. Niskie rozmiary kredytu wewnętrznego nie zmuszają do określenia maksymalnej granicy dochodów

<sup>10</sup> W. Dieben i K. Ebert piszą na ten temat, że „dodatkowych zabezpieczeń żąda się w okresach kryzysów gospodarczych i pełzającej inflacji”. *Die Technik des Öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3, s. 59.

<sup>11</sup> Zabezpieczenie rzeczowe pożyczek zagranicznych występowało powszechnie w Polsce w okresie międzywojennym. Rodzaj zabezpieczenia rzutował często na nazwę pożyczki (włoska pożyczka tytoniowa z 1924 r., pożyczka zapalczana z 1926 r.). Por. Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.

<sup>12</sup> „Teoretycznie rzecz biorąc, kredyt publiczny nie ma ograniczenia, nie polega bowiem na gwarancji majątkowej, lecz na jego dochodach; ponieważ zaś dochody te, zasadniczo przynaj-

zwrotnych przejmowanych przez państwo od osób fizycznych, przedsiębiorstw i instytucji finansowych. Konieczność taka wystąpiła natomiast z całą ostrością w państwach takich, jak kraje członkowskie Unii Europejskiej czy Stany Zjednoczone, w których ustalono limit zadłużenia.

Przypadek amerykański zasługuje na szczególną uwagę. W maju 2011 roku dług publiczny osiągnął tam limit określony przez Kongres na poziomie 14,3 bln dolarów. Dodajmy, że Kongres wprowadził w 1917 roku limit zadłużenia, który od tego czasu był podnoszony ponad sto razy. Departament Skarbu zaalarmował, że musi sprzedać nowe obligacje, gdyż w przeciwnym razie **grozi bankructwem państwa**. W sierpniu zaplanowano wydatki w wysokości 306 mld, podczas gdy wpływy budżetowe wynosiły 172 mld dolarów. Bez pieniędzy pozostaliby m.in. emeryci, żołnierze, a bez odsetek – wierzyciele zagraniczni na czele z największymi, to jest Chinami (1,160 mld wierzytelności) i Japonią (912,4 mld). W wyniku trudnego kompromisu republikanów i demokratów Kongres przyjął w dniu 1 sierpnia ustawę, która pozwala rządowi USA pożyczyć kolejne 2,46 bln dolarów.

Ustalono, że doraźnie limit długu zostanie zwiększony o 900 mld dolarów, a nad dalszymi kwotami rządu 1,2–1,5 bln zastanowi się dwupartyjna komisja. Równocześnie nastąpi redukcja wydatków; największa na bezpieczeństwo i wojsko – od 800 do 900 mld. Na świecie utrzymują się obawy, że te cięcia mogą nie być wystarczającymi i brak jest gwarancji utrzymania przez USA najwyższej oceny wiarygodności kredytowej AAA. Obniżenia ratingu obawiają się szczególnie te państwa, których banki centralne, komercyjne i fundusze inwestycyjne mają w swych portfelach amerykańskie papiery skarbowe.

W debacie kongresowej demokraci sformułowali postulat, że milionerzy i miliarderzy muszą partycypować w naprawie finansów publicznych. Z kolei republikanie określili najbardziej zamożnych mianem „twórców miejsc pracy”<sup>13</sup>.

Wewnętrzny kredyt publiczny bywał porównywany do kredytu bankowego. Pomiędzy kredytem wewnętrznym i kredytem bankowym istnieje jednak wiele zasadniczych różnic. A oto niektóre z nich.

Środki pieniężne przejęte przez państwo w postaci kredytu wewnętrznego są wykorzystywane na potrzeby ogólne – w ramach ogólnej sumy dochodów budżetu państwa. Kredyt bankowy ma charakter celowy.

Kredyt wewnętrzny jest zabezpieczony całym majątkiem państwa. Nie jest natomiast związany z jakimkolwiek konkretnym zabezpieczeniem. Zabezpieczenie takie wiąże się natomiast z kredytem bankowym.

---

mniej, nie są ograniczone, przeto i korzystanie z kredytu publicznego nie ma zasadniczo granic”. W. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1917, s. 454.

<sup>13</sup> M. Zawadzki, *USA mogą pożyczać. Świat odetchnął*, „Gazeta Wyborcza”, Gospodarka, 3 sierpnia 2011 r., s. 20.

Przy kredycie wewnętrznym państwo jest kredytobiorcą, a instytucje finansowe i ludność są kredytodawcami. Inaczej jest przy kredycie bankowym. Tam bank jest kredytodawcą. Kredytobiorcami są instytucje, ludność.

Państwo jest specjalnym kredytobiorcą. Jest ono wyposażone w przywilej ustalania warunków, na jakich zaciąga kredyt. Ponadto od niego zależy wybór i liczba kredytodawców. Sytuacja prawna kredytobiorcy przy kredycie bankowym jest odrębna. Warunki udzielania kredytu dyktuje bank kredytodawca.

W rezultacie wydaje się, że przydatność porównywania kredytu wewnętrznego i kredytu bankowego jest ograniczona; nie przyczynia się zbytnio do wyjaśnienia istoty tego pierwszego.

### 3. Przesłanki zaciągania wewnętrznego kredytu publicznego

Występowanie kredytu publicznego uwarunkowane jest różnymi przyczynami. Nie można wskazać jednego uniwersalnego powodu, który by zmuszał do korzystania z tego źródła dochodów. W określonej sytuacji mogą istnieć przyczyny, które bądź to wymagają stosowania kredytu wewnętrznego, bądź też skłaniają do jego zaciągania. W pierwszym przypadku jest on obiektywną koniecznością (na przykład jeśli służy pokryciu deficytu budżetowego), w drugim – ułatwia bądź sprzyja realizacji określonych zadań wykonywanych przez związek publiczno-prawny.

Rozpatrując zaciąganie kredytu przez państwo w ujęciu historycznym, można wskazać kilka przyczyn związanych z jego genezą. Na pierwszym miejscu należy wymienić przygotowanie i prowadzenie wojen i to zarówno w minionych wiekach<sup>14</sup>, jak i w czasach współczesnych<sup>15</sup>. Wojny pochłaniały w przeszłości największe sumy, szczególnie gdy okres ich prowadzenia przedłużał się do kilku lub kilkunastu lat lub gdy prowadzono je zbyt często<sup>16</sup>. Inna grupa przyczyn związanych z zaciąganiem kredytu wewnętrznego to różnorodne nakłady związane z funkcjonowaniem państwa.

Przy analizowaniu kredytu wewnętrznego zaciąganego w okresie trwania wojen zastanawiano się, czy wskazane jest zlikwidowanie powstałego w tym okresie

<sup>14</sup> Por. J. Landmann, *Geschichte des öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3, s. 4–6.

<sup>15</sup> G. Hanz, *The United State Saving Bond Program in the Postwar Program*, Princeton N.Y., 1962; W.J. Schultz, C.L. Harris, *American Public Finance*, Englewood Cliffs, New Jersey 1965, s. 460–464.

<sup>16</sup> Por. T. Mayer, *Geschichte der Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts*, w: *Handbuch der Finanzwirtschaft*, Tübingen 1952, t. 1, s. 256.

zadłużenia<sup>17</sup>. Niektórzy autorzy doszli do wniosku, że pełne zlikwidowanie ogółu odszkodowań i długów wojennych może się przyczynić do wzrostu potencjału ekonomicznego kraju. Inni natomiast byli zdania, że korzystanie z kredytu wewnętrznego powinno mieć miejsce również po zakończeniu wojen<sup>18</sup>.

W czasach współczesnych państwo korzysta z kredytu wewnętrznego (jak i zewnętrznego) wówczas gdy sytuacja gospodarcza kraju jest niezadowolająca. Ma to miejsce szczególnie w okresie powojennym. Rozmiary i struktura dochodów w budżetach powojennych poszczególnych państw odbiegają od rozmiarów i struktury dochodów z okresu poprzedzającego wojnę. Stąd też budżet powojenny różni się zasadniczo do budżetów przedwojennych. Po wojnie budżety są na ogół deficytowe<sup>19</sup>. Deficyt ten wynika z całkowitej lub częściowej trudności w uzyskiwaniu dochodów.

Źródłem pokrycia deficytu budżetowego mogą być zarówno dochody bezzwrotne (w szczególności podatki), jak i dochody zwrotne (w postaci kredytu publicznego)<sup>20</sup>. Dyskusja na temat wyboru jednego z dwu przedstawionych rozwiązań przybrała szczególnie na sile w końcu lat trzydziestych i na początku lat czterdziestych ubiegłego wieku. Wzrastająca wówczas ekspansja wewnętrznego kredytu publicznego wywołała szereg wystąpień polemicznych. Autorzy tych opracowań ujemnie oceniali perspektywy zadłużenia wewnętrznego.

Powodem zaciągnięcia kredytu wewnętrznego może być również przebudowa struktury gospodarczej kraju, której wyrazem jest forsowne uprzemysłowienie.

Kredyt wewnętrzny bywa również wykorzystywany jako narzędzie realizowania doraźnych celów gospodarczych. Przejmowanie wolnych środków pieniężnych od ludności może mieć na celu ograniczenie jej popytu. Kredyt wewnętrzny nie jest wówczas zaciągany z myślą o przeznaczeniu go na pokrycie wydatków państwa. Zużycie tych środków ma znaczenie drugorzędne. Natomiast jego zadanie polega na dostosowaniu siły nabywczej obywateli do zaoferowanej na rynku ilości dóbr i usług.

W zależności od momentu zaciągnięcia kredytu wewnętrznego z myślą o zrealizowaniu wymienionego założenia może on mieć charakter korygujący lub interwencyjny. Jeśli został zaciągnięty w momencie wystąpienia nieprawidłowości rynkowych, będzie miał charakter interwencyjny. Jeśli natomiast uprzedza on ten moment, to będzie miał charakter korygujący.

<sup>17</sup> Por. H.G. Moulton, L. Pesvolsky, *War Debt and World Prosperity*, Washington 1932, s. 4–5.

<sup>18</sup> Patrz opinie cytowane w pracy R. Domaszewicza, *Rola kredytu konsumpcyjnego i długu publicznego w rozwoju gospodarki amerykańskiej w okresie 1920–1963*, Wrocław 1968.

<sup>19</sup> Istnienie deficytów budżetowych skłoniło niektórych autorów do ich klasyfikacji. Próby takie podjęto już dość wcześnie. Por. A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Lipsk 1883, cz. 1, s. 180–181 oraz M. Bogolepov, *Gesudarstwiennyj dolg*, S. Petersburg 1920, s. 390–391.

<sup>20</sup> Zagadnieniu temu poświęcono specjalną monografię. Patrz S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1997.

Wreszcie powodem występowania wewnętrznego kredytu publicznego wśród dochodów budżetowych państwa mogą być rozwiązania organizacyjne związane z funkcjonowaniem systemu finansowego.

Niekorzystna sytuacja ekonomiczna wywołuje dążność ze strony związku publicznoprawnego do uzyskania dochodów zwrotnych w jak największych rozmiarach. Jednocześnie istnieje wówczas trudność w udzielaniu pożyczek przez inne państwa, ponieważ w związku z powszechnym charakterem wojen możliwości kredytowe w skali światowej zostają poważnie uszczuplone.

Bez względu na przyczyny powstawania długu publicznego rodzi się dylemat: czy dla zrównoważenia budżetu należy skorzystać z bezzwrotnych podatków, czy też z długu publicznego?

Z teoretycznego punktu widzenia należy stwierdzić, że zależy to od aktualnych trendów politycznych w danym kraju. Obecnie w amerykańskiej, przodującej gospodarce świata zablokowano możliwość wzrostu podatków, argumentując, że są one nadmierne. A to zmusza do korzystania z długu publicznego. Tymczasem OECD obliczyła, że największe opodatkowanie (w stosunku do PKB) istnieje w Danii (48,2%), krajach nordyckich i państwach opiekuńczych. W USA wskaźnik ten jest najniższy od 50 lat i wynosi 24%. Mimo to republikańscy kongresmeni przed ich wyborem podpisują Zobowiązanie Ochrony Podatników (Taxpayer Protection Pledge) przyrzekając, „przeciwstawiać się wszystkim podwyżkom podatków”. Deklaracja ta jest pilotowana przez fundację Amerykanie dla Reformy Podatków (Americans for Tax Reform). Troszcze o niepodwyższanie podatków nie towarzyszy jednak ograniczanie wzrostu wydatków. Stwierdzono wręcz, że „Amerykanie uwielbiają rozmaite wydatki rządowe – zaczynając od programów socjalnych, kończąc na armii – ale nie lubią za nie płacić. Nawet Ameryka nie może jednak zadłużać się wiecznie”<sup>21</sup>.

Przedstawiony stan faktyczny upoważnia do stwierdzenia, że korzystanie z długu publicznego nie musi być obiektywną koniecznością. Jego istnienie i wzrost może natomiast wiązać się z przyjętym – dodajmy i wygodniejszym politycznie – modelem pokrywania wydatków publicznych.

#### 4. Podsumowanie

A. Dług publiczny wynika przede wszystkim – na przestrzeni lat – z deficytu budżetowego rozumianego jako ujemne saldo pomiędzy dochodami a wydatkami w budżecie państwa oraz w budżetach lokalnych. W rozumieniu unijnym – na mocy traktatu z Maastricht z 1992 roku – oznacza on przyrost długu publicznego-

<sup>21</sup> A. Leszczyński, *Ameryka i jej długi. Lepsza śmierć niż podatki*, „Gazeta Wyborcza” 6–7 sierpnia 2011, s. 17.

go, pomniejszony o przyrost należności oraz uwzględniający zmiany w innych aktywach i pasywach.

B. Źródła finansowania deficytu budżetowego można podzielić na zagraniczne i krajowe, a te ostatnie na bankowe i pozabankowe. Bankowe źródła finansowania mają głównie formę kredytów bankowych, bonów skarbowych i obligacji zakupywanych przez banki. Formami pozabankowego finansowania deficytu są:

- bony skarbowe zakupywane przez różne podmioty gospodarcze, w tym przedsiębiorstwa;
- obligacje Skarbu Państwa nabywane przez indywidualne osoby;
- lokaty funduszy celowych, takich jak fundusze ubezpieczeń społecznych.

Obserwuje się wzrost znaczenia pożyczkowych funkcji państwa w stosunku do tradycyjnych funkcji podatkowych budżetu.

C. Na przestrzeni lat wzrosła liczba form wewnętrznego kredytu publicznego. Do połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku były to przede wszystkim pożyczki. Równocześnie zaszła nie mniejsza zmiana w charakterze długu publicznego. O ile niegdyś miał on często charakter przymusowy, o tyle w ostatnich dekadach dłużne publiczne papiery wartościowe są nabywane na rynku. Ich popularność zależy przede wszystkim od wysokości oprocentowania.

D. Zmieniły się też powody zaciągania długu publicznego. Przez wieki zaciągano go przede wszystkim dla finansowania wydatków militarnych i odbudowy powojennej. Obecnie jest on konkurencyjnym sposobem pokrywania deficytu budżetowego.

E. Korzystanie z długu publicznego jest coraz częściej formą wyboru alternatywy: pożyczać czy zwiększać podatki? Rządy pragnące utrzymać się przy władzy wybierają tę pierwszą możliwość.

F. Zadłużenie publiczne przestało być tylko źródłem dochodów państw słabych gospodarczo. Korzysta z niego nawet najsilniejsza gospodarka amerykańska.

G. Dług publiczny może mieć charakter krajowy lub międzynarodowy. Na przełomie XX i XXI wieku gwałtownie wzrosło zadłużenie zewnętrzne, które w przypadku USA stało się problemem globalnym<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Poza Chinami i Japonią wierzycielami tego kraju są też Anglia, Brazylia, Tajwan oraz 4 kraje naftowe, które pożyczyły Amerykanom prawie bilion dolarów. Zwłoka w spłacie rat tego długu może mieć katastrofalne następstwa w skali globalnej. W pekińskiej gazecie „People’s Daily” z lipca 2011 r. napisano: „Chociaż Stany Zjednoczone uniknęły niewypłacalności, ich problemy z długiem pozostają nierozwiązane. Stwarzają zagrożenie dla gospodarki amerykańskiej i ukrywają jeszcze większe ryzyko dla globalnej gospodarki”. Tymczasem międzynarodowy rynek finansowy zmagął się już od początku lat osiemdziesiątych z problemami zadłużenia byłych państw socjalistycznych, w tym Polski”.

## Literatura

- Angelow A.S., *Finansowo prawo na NR Błgaria*, Sofia 1967.
- Bieszczerewnych W.W., *Poniatije i formy gosudarstwiennogo kredita w SSSR*, w: *Sowietskoje finansowoje prawo*, Moskwa 1961.
- Bogolepow M., *Gosudarstwiennyj dolg*, S. Petersburg 1920.
- Bolland S., Wierzbicki J., *Finanse*, Warszawa–Poznań 1965, cz. 3 i 4.
- Dieben W., Ebert K., *Die Technik des Öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3.
- Domaszewicza R., *Rola kredytu konsumpcyjnego i długu publicznego w rozwoju gospodarki amerykańskiej w okresie 1920–1963*, Wrocław 1968.
- Fedorowicz Z., *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965.
- Gluchowski J., *Wewnętrzny kredyt publiczny w budżetach europejskich państw socjalistycznych*, Toruń 1970.
- Hanz G., *The United State Saving Bond Program in the Postwar Program*, Princeton N.Y. 1962.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968.
- Krzyżanowski A., *Nauka o pieniądzu i kredycie*, Kraków 1919.
- Kurowski L., Weralski M., *Prawo finansowe*, Warszawa 1969.
- Landau Z., *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918–1926*, Warszawa 1961.
- Landmann J., *Geschichte des öffentlichen Kredits*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1958, t. 3.
- Mayer T., *Geschichte der Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts*, w: *Handbuch der Finanzwirtschaft*, Tübingen 1952, t. 1.
- Moulton H.G., Pesvolsky L., *War Debt and World Prosperity*, Washington 1932.
- Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny*, w: *System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Ostrowski K., *Prawo finansowe*, z. 1, Kraków 1959.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1997.
- Radziszewski W., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1917.
- Reniger H., *Dochody państwowe*, Warszawa 1955.
- Schultz W.J., Harris C.L., *American Public Finance*, Englewood Cliffs, New Jersey 1965.
- Waczew N.W., *Prawien režim na wtresznitje zajemi w NRB*, Sofia 1956.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, Lipsk 1883, cz. 1.
- Waller L.B., *Znaczenije gosudarstwiennych zajmow w SSSR*, w: *Gosudarstwiennyje zajmy w SSSR*, Gosfinizdat, 1956.
- Weralski M., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1966.
- Weralski M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966.
- Wernik A., *Dług publiczny*, w: *Wielka encyklopedia PWN*, t. 7, Warszawa 2002.
- Zawadzki, *USA mogą pożyczać. Świat odetchnął*, „Gazeta Wyborcza”, Gospodarka, 3 sierpnia 2011 r.





**Lech Próchnicki**

Uniwersytet Szczeciński

## **Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna**

***Streszczenie.** Celem artykułu jest prezentacja poglądów świata akademickiego na rolę deficytu budżetowego w gospodarce. Poglądy te na skutek zmieniającej się rzeczywistości ulegały daleko idącej zmianie. Po okresie zachwyty – czyli silnej aprobaty dla deficytu jako instrumentu zwalczającego załamania gospodarcze – nastąpił zasadniczy zwrot i nagle zaczęto akcentować ułomność polityki stabilizacyjnej, w której deficyt odgrywał wiodącą rolę. Zanegowano całkowicie tego typu działania i dodatkowo zaczęto wskazywać na groźny związek deficytu i długu – już nie ze stabilnością gospodarczą, lecz stabilnością fiskalną państwa. O ile teoria deficytu i długu budżetowego ulegała daleko idącej moderacji, o tyle rzeczywista polityka fiskalna nie. W efekcie politycy europejscy i nie tylko europejscy pokochali deficyt i doprowadzili świat do krawędzi kryzysu fiskalnego.*

### **1. Wprowadzenie**

Występowanie deficytu budżetowego, a tym samym długu, jest w krajach gospodarki rynkowej regułą, nie wyjątkiem. Zadłużenie sektora publicznego jest zjawiskiem stałym, podczas gdy występowanie zrównoważonego budżetu czy nawet nadwyżki budżetowej jest zjawiskiem rzadkim. Taką sytuację obserwujemy w zasadzie przez cały okres po drugiej wojnie światowej. Jednocześnie w tym samym czasie gospodarki prawie wszystkich krajów rozwiniętych cieszyły się praktycznie nieprzerwanym wzrostem gospodarczym. Załamania w zasadzie nie występowały. W tej sytuacji nasuwa się pytanie: czy deficyt budżetowy i dług publiczny odgrywają pozytywną czy negatywną rolę w kształtowaniu sytuacji

gospodarczej? Ta problematyka jest przedmiotem niniejszego artykułu, którego celem jest z jednej strony przedstawienie ewolucji teorii na temat roli deficytu i długu, a z drugiej – ukazanie, jak do zdobyczy świata nauki ustosunkowywali się ci, co w praktyce urzeczywistniają politykę makroekonomiczną.

## 2. Deficyt budżetowy w teorii ekonomii

Poglądy na temat wpływu deficytu budżetowego na gospodarkę ulegały daleko idącej ewolucji. Początkowo, czyli u klasyków i neoklasyków, z racji paradygmatu państwa minimalnego deficyt budżetowy uważany był za zło, gloryfikowano budżet zrównoważony i to zrównoważony w skali roku<sup>1</sup>. Przełom w podejściu nastąpił w ramach rewolucji keynesowskiej. Doświadczenia lat trzydziestych i teoria J.M. Keynesa utorowały drogę koncepcji korygowania niedoskonałości rynku drogą interwencji państwa. Deficyt stał się pożądanym narzędziem wyprowadzania gospodarki z recesji. To za jego pomocą miano stymulować agregatowy popyt i tą drogą miano przyspieszyć powrót gospodarki, przeżywającej recesję, do pełnego wykorzystania potencjału wytwórczego. Mechanizm pobudzania był dość prosty: skoro prywatne oszczędności – przez swe „zamrożenie” – wrzuciły gospodarkę w kryzys, to należało te niezagospodarowane oszczędności – poprzez mechanizm obligacji – przechwycić i skierować na sfinansowanie części wydatków publicznych. Emisja obligacji jest w tej koncepcji jednoznaczna z narodzinami deficytu budżetowego. Takie działanie pozwalało „ominąć” tradycyjną drogę wzmacniania popytu, czyli mechanizm stopy procentowej. W myśl teorii neoklasycznej spadek stopy procentowej mógł doprowadzić do absorpcji oszczędności i wzrostu inwestycji (wydatków prywatnych). Ale w dobie wielkiego kryzysu ten sposób pobudzania gospodarki nie przynosił efektów. Stopy procentowe kształtowały się na bardzo niskim poziomie, a mimo to produkcja malała, a nowe inwestycje nie pojawiały się, tzw. efekt płynności dawał o sobie w pełni znać. Ekonomia neoklasyczna okazała się w warunkach silnych załamania bezsilna<sup>2</sup>. Nowi teoretycy – czyli keynesiści – wypracowali więc nowe rozwiązanie: ekspansywną politykę fiskalną. Bodziec monetarny zastąpiono impulsem fiskalnym: wzrost zakupów rządowych – sfinansowany deficytem budżetowym (obligacje) rekompensował tu spadek wydatków prywatnych, głównie inwestycji<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Krytyczny stosunek ekonomistów klasycznych do długu i deficytu publicznego wynikał przede wszystkim z niekorzystnych doświadczeń epoki merkantylizmu, kiedy to środki pozyskiwane z pożyczek były w większości przeznaczane na konsumpcję elit lub prowadzenie działań wojennych.

<sup>2</sup> L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, Infoplan, Warszawa 2009, s. 24–28.

<sup>3</sup> Pod koniec lat trzydziestych ubiegłego wieku, w kręgach neoklasycznych wysunięto koncepcję „efektu Pigou”. To rozwiązanie – bazujące na spadku cen w warunkach danego dochodu

Ta koncepcja obiecywała coś więcej niż tylko samą substytucję w obrębie tego, co dziś nazywamy wydatkiem autonomicznym. Obiecywała, że ów wzrost wydatków publicznych uruchomi efekt mnożnikowy i tą drogą doprowadzi do zwiększenia wydatków prywatnych, głównie konsumpcji. Absorpcja prywatnych oszczędności (obligacje – deficyt) poprzez zakupy rządowe skutkowałą wzrostem konsumpcji prywatnej. Koncepcja mnożnika Keynesa była absolutnym novum i wzmacniała wiarygodność rodzącej się teorii agregatowego popytu, była też przekonywająca i dzięki temu stała się teoretycznym uzasadnieniem dla polityki interwencyjnej rządu. Teorię interwencjonizmu fiskalnego doskonalono przez lata czterdzieste, pięćdziesiąte i sześćdziesiąte. W ten proces zaangażowane były wybitne autorytety, takie jak Hansen, Lerner, Samuelson, E.D. Domar, Hicks, Leontief, Philips.

Trzeba pamiętać, iż choć to Keynesowi przypisuje się promowanie wydatków państwowych i deficytów w celu walki z bezrobociem, to jednak dopiero Abba Lerner, Hansen i Domar rozwinęli i dopracowali w szczegółach tę część Keynesowskiego programu. To oni wypracowali koncepcję tzw. finansów funkcjonalnych (Lerner) i budżetu operacyjnego (Hansen). W sposób jednoznaczny odrzucili zasadę zrównoważonego w ciągu roku budżetu; według nich równowaga nie może być celem samym w sobie, powinna być traktowana jako jeden z elementów funkcjonowania ogólnego mechanizmu gospodarki rynkowej. W pewnych okresach zaciąganie długu jest – ich zdaniem – nie tylko nieszkodliwe, lecz przynosi korzyści gospodarce oraz społeczeństwu i może przynieść poprawę sytuacji finansowej państwa. Zaciąganie w latach depresji pożyczek na finansowanie niezbędnych wydatków gospodarki narodowej jest przejawem zdrowej polityki fiskalnej. Nadwyżka oszczędności nad inwestycjami – przyczyna bezrobocia – jest przechwytywana przez obligacje i kierowana na dodatkowe wydatki rządowe<sup>4</sup>.

Takie postępowanie oczywiście prowadziłoby do narastania długu publicznego, co groziłoby w przyszłości daleko idącymi konsekwencjami. Lerner, a zwłaszcza Hansen był świadom wiążących się z tym niebezpieczeństw i zaproponował nowatorskie, niespotykane dotąd w świecie akademickim, rozwiązanie. Rozwiązanie, które pozwoliłoby uniknąć groźących pułapek. Otóż po wyjściu gospodarki z kryzysu i powrocie dobrej koniunktury, należałoby koniecznie zwiększyć wpływy budżetowe drogą wzrostu podatków bądź redukcji wydatków. To przyniosłoby nadwyżkę budżetową, z której spłacany byłby powstały w dobie recesji dług publiczny. W ten prosty sposób dług byłby zniwelowany, a równowaga budżetowa przywrócona. Decyzje co do wzrostu podatków musieliby podejmo-

---

nominalnego – miało być odpowiedzią neoklasyków na drogę wskazaną przez Keynesa. W założeniu obiecywało bowiem samoczynny mechanizm przywracania równowagi. Więcej na ten temat L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt., s. 30–31.

<sup>4</sup> D.W. MacKenzie, *The Myth of Functional Finance*, „Quarterly Journal of Economics” 2004, Vol. 88.

wać sami politycy, miałyby więc one charakter uznaniowy. Aby zapobiec zbyt dużej dowolności, Hansen stworzył pewną barierę, a konkretnie: zaproponował dopuszczalny stosunek długu do PKB. Tak powstał wskaźnik uznawany i dziś za podstawowy dla oceny stabilności fiskalnej<sup>5</sup>. Wprowadzając ów miernik Hansen nadał nowy kierunek dyskusji na temat dopuszczalnych rozmiarów deficytów. Temat ów kontynuować będzie Domar, stworzy on inny wskaźnik, ale u niego ta dyskusja związana będzie dodatkowo z rolą deficytu w rozwoju długofalowym.

O realną równowagę budżetową w dłuższym horyzoncie czasowym – czyli w cyklu koniunkturalnym – troszczył się twórca idei „państwa dobrobytu” G. Myrdal. Obserwując manipulacje budżetowe administracji rządowej i chcąc położyć kres brakowi odpowiedzialności, zaproponował konkretne rozwiązanie, a mianowicie to, aby opracować system prowadzenia rachunkowości budżetowej, który wydłuży okres budżetowy na cały cykl koniunkturalny. Gwarantem równowagi budżetowej w trakcie cyklu miało być specjalne konto rachunkowe, zwane kontem wyrównawczym<sup>6</sup>.

Koniecznym w tym miejscu trzeba podkreślić, iż w koncepcji Lerner'a i Hansena równowaga budżetowa jest, tak jak u neoklasyków, wartością nadrzędną. Zasadnicza różnica sprowadza się jedynie do okresu, w jakim ma być ona utrzymana; u neoklasyków ma być ona zachowana w skali roku, natomiast u Lerner'a okres ten znacznie się wydłuża: budżet ma być zrównoważony w czasie cyklu koniunkturalnego. To rozumowanie ma dodatkowy istotny aspekt, a mianowicie do teorii funkcjonowania gospodarki, a konkretnie do problemu utrzymywania równowagi globalnej na dobre zostaje wprowadzone pojęcie **długiego okresu**. Keynesa, jak wiadomo, długi okres nie interesował (w długim okresie wszyscy będziemy martwi), z kolei u neoklasyków rozróżnienie pomiędzy krótkim a długim okresem nie występowało. Równowaga była utrzymywana w sposób ciągły, istniała zatem zawsze, a bezrobocie nie miało miejsca. Państwo miało tylko patrzeć i podziwiać, jak cudownie przebiega proces samoregulacji gospodarki przez sektor prywatny. Wielki kryzys podał w wątpliwość takie podejście. Przywróce-

---

<sup>5</sup> Problem stabilności fiskalnej niepokoił także Domara. Przedstawił on chyba najpełniejszą analizę problemu bezpieczeństwa finansów. Burger uznaje go za „twórcę sformalizowanego matematycznego podejścia do problemu stabilności”. Jego podejście zakładało, że ciężar długu stanowi przed wszystkim koszty jego obsługi, wobec czego naturalnym jego wskaźnikiem powinien być stosunek wysokości płatności odsetkowych do rozmiarów PKB. Z jego wysokością wiąże się u Domara granica długu i budżetu, co sprawia, iż problem równowagi budżetowej nie występuje u niego tak ostro jak u Hansena. Szerzej na ten temat: P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability. Theory and Practice*, ELGAR 2003.

<sup>6</sup> Na tym koncie księgowane byłyby deficyty budżetu, które spłacano by w przyszłości. Istnienie konta gwarantowałoby, że te deficyty nie znikną z systemu budżetowego wraz z wygaśnięciem uchwalanej corocznie ustawy budżetowej. W ten sposób chciano zapewnić spłatę deficytów powstałych w czasie recesji. Więcej na ten temat: L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt.

nie równowagi przy pełnym zatrudnieniu wymaga czasu i do tego niezbędna jest aktywna rola państwa – to rozumowanie Keynesa materializowała w szczególach koncepcja finansów funkcjonalnych Lenera. To w tym czasie rodzi się koncepcja równowagi przy pełnym i niepełnym zatrudnieniu, którą dziś zastąpiły w podręcznikach nowe nazwy, a mianowicie: równowagi krótko- i długookresowej. Tymi pojęciami operują także oponenci keynesizmu, a mianowicie monetaryści. Koncepcje Friedmana (długookresowej krzywej Philipsa) i Lukasa (niespodzianka pieniężna) ukazują, że tak jak u Lenera, gospodarka doznaje zmiennych stanów aktywności gospodarczej, czyli nie tkwi cały czas w stanie równowagi globalnej i konieczny jest upływ czasu potrzebny do jej przywrócenia. Dodać jednak w tym miejscu należy, iż u nowych klasyków inna jest ocena przyczyn fluktuacji gospodarczych, jeszcze większe różnice zachodzą w ocenie środków przywracających równowagę, w tym roli deficytu budżetowego – o czym dalej.

Koncepcja zrównoważonych finansów publicznych nie w układzie rocznym, lecz dłuższym okresie (cyklu) przypomina nieco teorię zrównoważonego bilansu handlowego D. Hume'a. Warto w tym miejscu przypomnieć, że ta stworzona przeszło dwieście lat temu teoria była orężem w walce nowo rodzącej się burżuazji z merkantylizmem, a konkretnie z jej doktryną głoszącą konieczność utrzymania chronicznej nadwyżki w bilansie handlowym. Hume wskazał na daleko idące ujemne skutki takiego gospodarowania dla kraju i dowiódł, że najlepsze rozwiązanie to takie, w którym bilans handlowy jest zrównoważony w przeciągu dłuższego czasu (nawet kilkunastu lat) – dowodził, że po okresie nadwyżki w obrotach z zagranicą sytuacja powinna się odwrócić<sup>7</sup>.

Jakkolwiek teoria finansów funkcjonalnych dzięki koncepcji finansów zrównoważonych w długim okresie była absolutnym novum, ale była owym novum jedynie na forum teoretycznym, czyli w świecie akademickim. Politycy, a konkretnie Coolidge i Hoover przetestowali program funkcjonalnych finansów na wiele lat, zanim został zaproponowany<sup>8</sup>. Ale w USA Harry Truman był ostatnim prezydentem, któremu udało się spłacić większy dług. Po 1952 roku nadwyżki budżetowe w USA pojawiały się tylko przez kilka lat<sup>9</sup>. Podobnie było w Europie.

<sup>7</sup> L. Próchnicki, *Z dziejów myśli ekonomicznej*, Infoplan, Warszawa 2008, s. 124–127.

<sup>8</sup> Za rządów Hardinga i Coolidge'a spłacono znaczącą część długu publicznego podczas boomu w latach 1923–1928. Warren Harding spłacił dwa miliardy dolarów długu – nie spowalniając naprawy skutków depresji z 1921 roku. Calvin Coolidge zaś spłacił około dwóch razy tyle. Nadwyżki Coolidge'a miały miejsce podczas boomu lat dwudziestych, tak jak Lerner zalecał później. Za Roosevelta kontynuowana była polityka wielkich deficytów, które wzrosły do trzech i pół miliarda dolarów. Herbert Hoover odwrócił sposób prowadzenia polityki fiskalnej, gdy gospodarka zaczęła zwalniać, dokładnie tak, jak radzi Lerner. Nadwyżka budżetowa z czasów Coolidge'a wysokości miliarda dolarów wyparowała, gdy Hoover zwiększył wydatki, a wielka depresja zmniejszyła wpływy z podatków. Prezydentura Hoovera skończyła się deficytem wynoszącym pół miliarda dolarów w 1931 roku i trzech miliardów dolarów w 1932 roku. D.W. MacKenzie, wyd. cyt.

<sup>9</sup> Tamże.

Rządy utrzymywały deficyty prawie przez całe lata sześćdziesiąte, siedemdziesiąte, osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte i co więcej, utrzymują je do tej pory (tabela 1). Widoków na ich spłacenie brak. Wydaje się, że im więcej politycy wiedzieli o ekonomii keynesowskiej, tym mniej byli skłonni słuchać jej zaleceń.

U Keynesa i jego apostołów wydatki interwencyjne (w tym wpływy z obligacji) miały być kierowane na infrastrukturę, czyli na wzrost kapitału rzeczowego (np. autostrady). Wprowadza to politykę interwencyjną w sferę tworzenia kapitału – dokonywał się w ten sposób proces uspołeczniania procesu akumulacji. Rząd w tym modelu wykorzystuje niezagospodarowane oszczędności do finansowania infrastruktury i sam woluntarystycznie decyduje o kierunkach ich przeznaczenia. Podobnie ma się sprawa z podnoszeniem podatków. Konkretnie decyzje co do instrumentów, które mają wyprowadzać gospodarkę z recesji, zapewnienie równowagi budżetowej w długim okresie są w rękach rządu, a dokładniej administracji rządowej; z tej racji sugerowany mechanizm zapewnienia równowagi to mechanizm ręcznego sterowania (dziś określa się to mianem polityki dyskrecjonalnej). W tym modelu niepomierne rosła rola rządu.

I ten to fakt leżał u podstaw daleko idącej wstrzeźliwości, jaką początkowo teorii finansów funkcjonalnych okazywał świat biznesu i wielu prominentnych przedstawicieli świata akademickiego. Opór ów wynikał z przekonania, że każda normalnie działająca gospodarka rynkowa powinna dysponować siłami wewnętrznymi, które samoczynnie będą ją prowadzić do równowagi i nie należy odwoływać się do rozwiązań, które naruszają wolność osobistą.

W takiej to atmosferze pojawił się nowy pomysł, a mianowicie: automatyczne stabilizatory gospodarki. Ich autorem jest Hansen, Hart, Ruml (wielka dyskusja). Był to znaczący krok do przodu. Idea automatycznych stabilizatorów osłabiała niechęć, jaka wciąż istniała dla tej ekonomii keynesowskiej. Nie odwoływała się do woluntaryzmu rządu, wręcz przeciwnie; do zasad interwencji wprowadzała bowiem mechanizm samoczynnego działania<sup>10</sup>. Stabilizatory, jak wiadomo, wmontowane są na trwałe w gospodarkę i uruchamiają się bez potrzeby podejmowania decyzji przez rząd, przez co wolność ekonomiczna nie jest woluntarystycznie naruszana. Co więcej, narzędzia te omijają sferę akumulacji kapitału – w sferze wydatków działają one bowiem jedynie w obrębie świadczeń społecznych, a w sferze wpływów – w sferze pożyczek (obligacji) i podatków (progresja podatkowa).

Automatyczne stabilizatory wypełniały jednocześnie wymóg finansów funkcjonalnych. W dobie recesji prowadziły wprawdzie do deficytu, ale w czasie dobrej prosperity ów deficyt stopniowo zmniejszały i zapewniały nadwyżkę budżetową. W ten sposób sprzyjały stabilizacji budżetu w trakcie cyklu.

---

<sup>10</sup> D. Elmendorf, G.N. Mankiw, *Government Debt – General Principles*, Lectures on Macroeconomics. Worth Publisher, 2001.

Tabela 1. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB w krajach europejskich

Państwo	1965–1999	2000–2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	-3,2	-3,0	-1,6	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6
Belgia	2,5	0,6	-0,1	-1,1	-1,3	-5,9	-4,1
Bułgaria	+1,1	+0,1	+1,8	+1,1	1,7	-4,7	-3,2
Cypr	-3,5	-3,3	-1,2	+3,4	+0,9	-6,0	-5,3
Czechy	-3,8	-4,8	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
Dania	1,1	+2,3	+5,2	+4,8	+3,4	2,7	2,7
Estonia	-0,6	+0,6	+2,4	+2,5	2,8	-1,7	0,1
Finlandia	-1,6	+3,2	+4,0	+5,2	-4,2	-2,6	-2,5
Francja	-3,3	-2,8	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0
Grecja	-2,2	-,55	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5
Hiszpania	-2,7	-0,9	+2,0	+1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Holandia	-1,3	-2,2	+0,5	+0,2	+0,6	-5,5	-5,4
Irlandia	+0,3	+0,2	+2,9	+0,1	-7,3	-14,4	-32,4
Litwa	-2,0	-2,4	-0,5	-0,3	-4,2	-9,7	-7,7
Luksemburg	+2,7	+2,2	+1,4	+3,7	+3,0	-0,9	-1,7
Łotwa	-4,5	-3,1	-1,0	-3,3	-4,2	-9,7	-7,7
Malta	-7,9	-6,4	-2,8	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6
Niemcy	-2,4	-3,2	-1,6	+0,2	-0,1	3,0	-3,3
Polska	-4,1	-4,8	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
Portugalia	-3,8	-3,7	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1
Rumunia	-3,5	-2,3	-2,2	-2,6	-5,7	-8,5	-6,4
Słowacja	-6,5	-5,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9
Słowenia	-3,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,8	-6,0	-5,6
Szwecja	-2,1	+0,9	+2,1	3,0	+2,2	-0,7	0,0
Węgry	-7,0	-4,7	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,2
W. Brytania	-2,3	-1,7	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	-10,4
Włochy	-5,1	-3,8	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6
Islandia	-	-	+6,0	-5,0	13,5	-9,9	-7,8
Norwegia	-	+7,9	+18,5	+17,5	+19,1	+10,5	+10,5
Turcja	-2,3	-16,7	-0,7	-0,1	-1,0	-2,2	-6,7
UE (27)	-1,7	-1,9	-1,5	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4

Źródło: Eurostat 2011.

Na mocy wielkiej dyskusji uznano, że środki automatyczne są bardzo pożyteczne i ze wszech miar wskazane, ale jednak nie są w stanie w pełni zneutralizować wahań koniunktury, czyli przywrócić poprzedniego poziomu PKB, dlatego też należy podejmować działania wzmacniające ich efekty. To rozumowanie kilka lat później wsparły modele ekonometryczne cyklu koniunkturalnego Jana Tinbergena, Samuelsona i Domara. W ten sposób znaleziono uzasadnienie dla dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej<sup>11</sup>.

Wprowadzenie w mechanizm funkcjonowania gospodarki automatycznych stabilizatorów pozwoliło na oddzielenie od siebie dwóch rodzajów działań stabilizacyjnych – działań, które leżą u podstaw dwóch postaci polityki antycyklicznej: polityki pasywnej (automatyczne stabilizatory) i polityki aktywnej (polityka dyskrecjonalna). Jednocześnie przekonanie, że polityka pasywna jest niewystarczająca dla przywrócenia równowagi, zrodziło potrzebę jej wspierania polityką dyskrecjonalną. To z kolei doprowadziło do powstania dwóch nowych, ale za to bardzo ważnych pojęć: deficytu cyklicznego i deficytu strukturalnego. Ich autorem jest Jan Tinbergen i Domar<sup>12</sup>.

Deficyt cykliczny według Tinbergena to taki, który w widoczny sposób jest zależny od wahań cyklu koniunkturalnego. W czasach wzrostu i rozwoju gospodarczego może się on znacznie obniżyć, a nawet przyjąć wartość dodatnią (nadwyżka cykliczna), natomiast przy spowolnieniu lub w kryzysie będzie on wzrastał. Powodem jest obniżenie się dochodów podatkowych państwa, wywołanych kurczącym się PKB, a jednocześnie zwiększenie się wydatków, np. na zasiłki dla bezrobotnych. Istotne w przyjętym rozumowaniu było to, że w warunkach równowagi deficyt cykliczny nie występuje.

Z kolei deficyt strukturalny zdefiniował on jako deficyt konieczny dla utrzymania gospodarki w stanie równowagi makroekonomicznej. Jest to więc deficyt hipotetyczny (potencjalny), gwarantujący pełne zatrudnienie. Istotne jest to, iż w sytuacji równowagi makroekonomicznej deficyt cykliczny według wyliczeń Samuelsona wynosi zero<sup>13</sup>.

Badania symulacyjne Domara dokonane na modelach ekonometrycznych dowodziły, że istnienie deficytu strukturalnego jest konieczne dla utrzymania i zachowania równowagi przy pełnym zatrudnieniu. Innymi słowy, deficyt rze-

---

<sup>11</sup> Tamże. Akceptacja dla niej rosła, czemu sprzyjało kierowanie wydatków nie na cele czysto kapitałowe, ale społeczne i infrastrukturę publiczną.

<sup>12</sup> P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability*, wyd. cyt.; D. Elmendorf, G.N. Mankiw, *Government Debt...*, wyd. cyt.

<sup>13</sup> Dziś deficyt strukturalny definiowany jest w podręcznikach nieco inaczej: jest to różnica pomiędzy deficytem rzeczywistym (bieżącym) a deficytem cyklicznym. Przy tak przyjętej definicji znika wymóg, aby ten deficyt wyznaczany był tylko i wyłącznie przez poziom pełnego zatrudnienia.



Tabela 2. Relacja długu finansów publicznych do PKB  
w krajach europejskich

Państwo	2000–2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	60,0	64,6	62,8	60,7	62,5	67,5	70,3
Belgia	83,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Bułgaria	–	27,5	21,6	17,2	13,7	14,7	16,2
Cypr	51,1	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Czechy	–	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Dania	32,4	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Estonia	–	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Finlandia	40,0	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Francja	56,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Grecja	84,3	100,0	106,1	105,4	110,5	127,1	142,8
Hiszpania	37,8	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Holandia	40,6	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Irlandia	28,0	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Litwa	–	12,4	10,7	9,0	19,6	36,7,5	44,2
Luksemburg	3,9	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Łotwa	–	18,4	18,0	16,9	15,6	29,7	38,2
Malta	59,9	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Niemcy	53,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Polska	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Portugalia	59,9	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Rumunia	–	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Słowacja	–	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Słowenia	22,2	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Szwecja	43,6	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Węgry	–	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
W. Brytania	35,2	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Włochy	98,6	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Islandia	–	26,0	27,9	28,6	70,5	87,8	–
Norwegia	40,0	44,5	55,4	51,5	49,1	43,1	44,7
Turcja	–	52,3	46,1	39,4	39,5	45,4	–
UE (27)	–	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1

Źródło: Eurostat 2011.

czywisty musi istnieć nawet, gdyby nie było wahań cyklicznych<sup>14</sup>. Ten fakt wniósł istotną modyfikację do rozumowania duetu Lerner – Hansen. Oznaczało to bowiem, że w trakcie cyklu koniunkturalnego nie sposób jest zapewnić równowagę budżetową.

W ten sposób zasada budżetu zrównoważonego – zasada głoszona przez neoklasyków, Lenera i Hansena – jeśli nie została odrzucona, to na pewno mocno ograniczona. Odnosiła się już tylko wyłącznie do deficytu koniunkturalnego. Wynikający bowiem z tego deficytu dług publiczny daje się spłacić z nadwyżki budżetowej, która pojawia się w okresie dobrej koniunktury. W tym ujęciu saldo budżetu państwa zmienia się w sposób automatyczny. Co więcej, wydatki budżetowe wywołane automatycznymi stabilizatorami nie przyczyniają się do spadku globalnego popytu, który wtedy występuje.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku deficytu strukturalnego. Deficyt ten nie zmniejsza się automatycznie w miarę poprawy koniunktury, prawdopodobne jest więc jego utrwalanie się i co się z tym wiąże: narastanie długu publicznego. Ma to być jednak ceną za zapewnienie pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Wprawdzie istnieje techniczna możliwość – poprzez manipulowanie podatkami i wydatkami wyzerowania – deficytu rzeczywistego w momencie, gdy deficyt cykliczny wynosi zero, ale – jak to wykazał Domar i Tinbergen – w takiej sytuacji nie zapewni się produkcji na poziomie potencjalnym. Jest więc zasadnicza różnica w podejściu do deficytu u Lenera, Hansena, Domara i Tinbergena, ale to co ich łączy, to to, że drogą deficytu wszyscy oni pragną zapewnić pełne zatrudnienie.

Istotne jest także teoretyczne uzasadnienie potrzeby istnienia deficytu strukturalnego. Powodem jest to, że sektor prywatny jako całość ma stałą tendencję do oszczędzania więcej niż inwestuje. Oszczędności sektora prywatnego to oszczędności gospodarstw domowych oraz nierozdzielne zyski firm. Firmy inwestują na ogół więcej, niż oszczędzają, wobec czego zapożyczają się – na ogół via system bankowy – u gospodarstw domowych. Z reguły jednak skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych jest większa niż skłonność do inwestowania firm. Istnienie oszczędności netto sektora prywatnego bez jednoczesnego zadłużania się sektora publicznego (wchłaniania nadwyżki oszczędności sektora prywatnego

---

<sup>14</sup> Domar opierając się na idei mnożnika Keynesa i relacji kosztów obsługi długu do PKB stwierdził, że stabilność fiskalną zapewnia utrzymanie stopy wzrostu gospodarczego i stopy wzrostu długu publicznego na tym samym poziomie. Innymi słowy, u niego to nie wymóg równowagi budżetowej wyznacza zakres polityki fiskalnej prowadzonej na bazie deficytu i długu, ale granice te określa poziom obsługi długu w stosunku do PKB. Był on też zdecydowanym przeciwnikiem redukcji zadłużenia poprzez ograniczanie jego absolutnej wartości, takie działanie jego zdaniem odbija się na wynikach gospodarki. P. Burger, *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability*, wyd. cyt., s. 26–27.

go) doprowadzi do tego, że część produkcji nie znajdzie zbytu. Deficyt budżetowy jest koniecznym uzupełnieniem polityki pełnego zatrudnienia<sup>15</sup>.

Uzasadnienie ociera się o przyczynę kryzysów wskazaną przez Keynesa, w obu przypadkach zachwiana jest relacja oszczędności–inwestycje. Różnica polega na tym, że u Keynesa do zakłóceń dochodziło po stronie inwestycji (zwierzęcy instynkt inwestorów), natomiast u Tinbergena „winowajcą” są gospodarstwa domowe, które za dużo oszczędzają.

Teoria deficytu cyklicznego, a zwłaszcza koniunkturalnego wytworzyła u decydentów w miarę trwale przekonanie, że deficyty są „dobre dla gospodarki”. Służą za usprawiedliwienie dla ekonomicznie umotywowanej polityki dyskrecjonalnej: deficyt cykliczny znika samoczynnie i sam się spłaca, natomiast strukturalny po prostu jest konieczny, konieczny dla utrzymania pełnego zatrudnienia i zapewnienia wzrostu.

Tabela 1 ukazuje, że polityka „popychania” gospodarki za pomocą deficytu jest i była w miarę trwała i miała miejsce także, gdy ortodoksyjny keynesizm ustąpił miejsca nurtom neoliberalnym. Kwestia ta jest istotna, a to dlatego, gdyż wraz ze zmianą panującej doktryny (o czym za chwilę) nastąpiła silna krytyka zarówno polityki stabilizacyjnej, jak i samych deficytów. Mimo tej krytyki stosunek decydentów ekonomicznych do deficytu nie uległ w praktyce większym zmianom.

Na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia nastąpiła zdecydowana zmiana w obowiązującej w świecie akademickim doktrynie. W umysłach makroekonomistów dokonała się swoista rewolucja: po okresie silnej dominacji keynesizmu reaktywowano myślenie neoklasyczne, co automatycznie „przełożyło się” na podejście do deficytu i jego rolę w gospodarce. Dokonało się to za sprawą monetarizmu, a personalnie: Milтона Friedmana. Deficyt ponownie uznano za zło, a zrównoważony w skali roku budżet za wymóg zdrowej polityki makroekonomicznej.

Tak daleko idąca zmiana w stosunku do deficytu, to bezpośredni efekt zmiany w ocenie dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej. Politykę stabilizacyjną cały nurt tzw. nowej szkoły klasycznej (monetarizm, szkoła racjonalnych oczekiwań, szkoła realnego cyklu i szkoła podażowa) uważają za zbędną, a nawet szkodliwą. U podstaw negacji zasadności stabilizacji koniunktury (i tą drogą finansów funkcjonalnych) leży reaktywacja paradygmatu stabilności gospodarki. Ten stworzony przez szkołę klasyczną i neoklasyczną paradygmat – zanegowany następnie całkowicie przez Keynesa i jego apostołów – w zmodyfikowanej postaci reaktywował M. Friedman. W jego nadbudowie teoretycznej gospodarka, a konkretnie sektor prywatny – ma tę właściwość, że jeśli nawet dojdzie do wybicia gospodarki

<sup>15</sup> K. Łaski, *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, PAN „Economic Studies” 2011, nr 1.

ze stanu równowagi, to gospodarka sama, bez niczyjej pomocy (czytaj rządu), powróci do stanu równowagi<sup>16</sup>. To myślenie zapisane jest u Friedmana w koncepcji długookresowej krzywej Philipsa. Skoro zatem gospodarka wraca samoczynnie do stanu optymalnego, to dyskrecyjne działania stabilizacyjne rządu są zbędne<sup>17</sup>. Zbędny jest zatem deficyt strukturalny<sup>18</sup>. Ostatecznym skutkiem działań stabilizacyjnych są inflacja i stagflacja.

Siła nowej teorii ekonomicznej wywodziła się nie tylko z nowych atrakcyjnych dla świata kapitału koncepcji, ale przede wszystkim z tego, że tłumaczyła załamanie skuteczności keynesowskiego interwencjonizmu. W końcu lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku okazało się, że mimo stosowania wsparcia gospodarki metodami zalecanymi przez keynesistów bezrobocie nie malało (a nawet zaczęło rosnąć) i co więcej, pojawiło się nowe, groźne zjawisko – inflacja. Tę teorię agregatowego popytu nie przewidywała. Jednocześnie był to ewidentny dowód na to, że keynesowska teoria funkcjonowania gospodarki nie tłumaczy już w sposób poprawny współczesnej gospodarki. Na forum teoretycznym przyczyną takiego rzeczywistego stanu wyjaśniała teoria długookresowej krzywej Philipsa, bazująca na koncepcji bezrobocia naturalnego. To tu nastąpiła redefinicja pojęcia pełnego zatrudnienia, co zaowocowało wypracowaniem pojęcia bezrobocia cyklicznego (koniunkturalnego). Od tego momentu w teorii nastąpił konsensus. Uważa się, że gospodarka jest w stanie równowagi globalnej nie przy braku bezrobocia, ale przy bezrobociu równowagi (naturalnym poziomie bezrobocia). Te wielkości zasadniczo się różnią<sup>19</sup>.

Teoria Friedmana uderzała w politykę stabilizacyjną (i tą drogą w uzasadnienie deficytu) głównie poprzez reaktywację koncepcji wielkości naturalnych.

<sup>16</sup> L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne...*, wyd. cyt.

<sup>17</sup> W porównaniu z neoklasykami taka interpretacja oznacza, że równowaga nie musi być utrzymywana w sposób ciągły. U neoklasyków była ona zachowana cały czas, czyli w każdym okresie, ale u Friedmana już nie, gospodarkę można wybić z równowagi, ale potem samoczynnie powraca ona do stanu pełnego zatrudnienia.

<sup>18</sup> Warto tu spostrzec, iż ta ostra krytyka dotyczy wyłącznie polityki dyskrecyjnej. Automatyczne stabilizatory uzyskały aprobatę M. Friedmana, a uzyskały tylko dlatego, gdyż ograniczają do minimum ingerencję rządu w mechanizm rynkowy. Friedman zabierał na ten temat głos już w trakcie trwania tzw. wielkiej dyskusji, czyli pod koniec lat czterdziestych ubiegłego wieku. J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis 1999.

<sup>19</sup> Redefiniowanie pojęcia pełnego zatrudnienia ma duże znaczenie dla keynesowskich i neoklasykowskich modeli funkcjonowania gospodarki. Skoro teraz wielkość bezrobocia, które należy zwalczać, jest mniejsza (tylko bezrobocie przymusowe), to konieczny do tego deficyt strukturalny jest mniejszy aniżeli u Tinbergena i Domara. Badania nowej szkoły keynesowskiej ukazują, że przy odpowiedniej sile działania automatycznych stabilizatorów – przy tak zdefiniowanym pełnym zatrudnieniu – nadwyżka cykliczna może pokryć deficyt strukturalny. B. Trepan, C. Walsh, *Testing Intertemporal Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, nr 2.

Niemniej jednak przez fakt, iż twierdziła, że powrót do stanu równowagi nie dokonuje się natychmiastowo (tak jak u neoklasyków), lecz wymaga czasu, pozwalała domniemywać, iż czas ten można skrócić poprzez odpowiednią politykę stabilizacyjną. W toczonej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dyskusji Friedman podał ważne argumenty, które przekreślały takie rozumowanie. Chodzi tu o inflację i opóźnienia czasowe dyskrecjonalnej polityki stabilizacyjnej. Niewątpliwie wielką zasługą Friedmana jest utrwalenie w świecie akademickim i wśród polityków przekonania, że deficyt pokrywany pieniądzem (nie obligacjami) doprowadza do inflacji. To przekonanie zostało wkrótce zmaterializowane w postaci zakazu pokrywania deficytu rządowego przez bank centralny dodrukiem pieniądza. Przyjęto również w świecie akademickim argumentację opóźnień.

Podstawową przesłanką skuteczności stabilizacyjnej polityki dyskrecjonalnej jest prawidłowe dostosowanie jej do potrzeb. Spełnienie tego warunku utrudniają jednak opóźnienia. Stwierdzono, że instrumenty fiskalne nie dawały zamierzonych efektów w zaplanowanym czasie – często skutkują dopiero, gdy recesja dobiegła już końca, a co zatem idzie, nie działały antycykliczne. Zaobserwowane przesunięcia czasowe podzielono na dwie kategorie: wewnętrzne i zewnętrzne. Dla polityki fiskalnej szczególnie ważne było opóźnienie wewnętrzne (*inside lag*). Jest to zwłoka, jaka mija od momentu wystąpienia załamania do politycznego zatwierdzenia działań. Jest to efekt kompleksowości procesów decyzyjnych. Z jednej strony na początku recesji występują bowiem poważne trudności w rozpoznaniu jej oznak, z drugiej zaś są problemy ze znalezieniem właściwych rozwiązań i przeforsowaniem ich przez wszystkie szczeble decyzyjne. Przy czym zaistnieniu wspomnianego poślizgu sprzyja dodatkowo niedoskonałość prognoz ekonomicznych<sup>20</sup>. W ten sposób Friedman i A.J. Schwartz dowodzili, że interwencjonizm państwowy zakłóca działanie naturalnych sił rynkowych i destabilizuje gospodarkę, nie przyspiesza powrotu gospodarki do równowagi, lecz wręcz przeciwnie: opóźnia ją.

Dodatkowych argumentów przeciw stosowaniu polityki stabilizacyjnej dostarczył uczeń Friedmana – Lucas. Zaatakował on stosowane wówczas ekonomiczne modele funkcjonowania gospodarki, a konkretnie technikę prognozowania i kalibrowania siły instrumentów stabilizacyjnych. Istota jego krytyki sprowadza się do stwierdzenia, że na podstawie przeszłych zależności nie należy wnioskować o przyszłości. W dotychczasowych konstrukcjach parametry funkcji były szacowane w oparciu o dane historyczne (zaczepnięte z przeszłości). Wy-

---

<sup>20</sup> Jednocześnie Friedman i Schwartz w tym miejscu poczynili istotny ukłon w kierunku automatycznych stabilizatorów, a mianowicie podkreślili, że mechanizm automatycznych stabilizatorów pozwala na znaczne zneutralizowanie skali owych opóźnień. Omijają one bowiem całą „administracyjną” procedurę ich uruchamiania i wyłączenia. J. Buchanan, R. Wagner, *Democracy in Deficit...*, wyd. cyt.

korzystanie tego typu modeli do przewidywania skutków działań państwa jest celowe ale – zdaniem Lucasa – jedynie pod warunkiem utrzymania się w przyszłości zaobserwowanych wcześniej uwarunkowań. Spełnienie tego typu założeń jest mało prawdopodobne.

### 2.1. Deficyt a długofalowy wzrost gospodarczy

Kierunek monetarystyczny mocno osłabił przekonanie o słuszności aktywnej polityki fiskalnej. Zanegował jednak – co należy mocno podkreślić – jedynie celowość a nawet szkodliwość jej prowadzenia celem odzyskania równowagi. Ale to już wystarczyło do tego, aby w teorii ekonomii zapanował tzw. nowy konserwatyzm fiskalny. Zaczęto głosić potrzebę bezwzględnie zrównoważonego budżetu i to w okresie roku fiskalnego, a nie w okresie cyklu koniunkturalnego. Jednocześnie wysunięto postulat ograniczenia skali redystrybucji PKB poprzez budżet. W ten sposób następował powrót do koncepcji jak najmniejszego budżetu państwa przez cięcia w wydatkach nie tylko gospodarczych, lecz także socjalnych.

To myślenie umocnił jeszcze bardziej dorobek szkoły realnego cyklu i szkoły podażowej. Tworząc teorię cyklu zrównoważonego całkowicie zanegowali w ten sposób jakkolwiek sensowność polityki stabilizacyjnej<sup>21</sup>. Ale to co najistotniejsze to to, że jednocześnie wskazano na dużą szkodliwość deficytu dla długookresowego rozwoju. Do tej pory krytykowano jedynie skuteczność polityki stabilizacyjnej w procesie przywracania równowagi, nie zajmowano się natomiast jej wpływem na funkcjonowanie gospodarki w długim okresie. R. Barro i E. Prescott<sup>22</sup> ogólnie wskazywali na efekt wypychania: wydatki rządowe sfinansowane przez deficyt (obligacje) odbierają sektorowi prywatnemu środki na inwestycje, a to rzutuje na długofalową dynamikę wzrostu gospodarczego. Aktywna i zbyt ekspansywna polityka fiskalna w ich ujęciu jest złudna, jej długofalowym efektem jest bowiem ekwiwalencja ricardowska (R. Barro) oraz wyhamowanie wzrostu gospodarczego (A. Lauffer, R. Barro, E. Prescott). Tezę o ujemnym wpły-

<sup>21</sup> Należy tu zauważyć, iż w teorii cyklu zrównoważonego choć są wahania aktywności gospodarczej, to jednak gospodarka cały czas znajduje się w stanie równowagi – równowaga osiągnięta jest bowiem przy innym poziomie PKB. Innymi słowy, brak jest recesji i ożywienia, a bezrobocie, jeśli jest, to tylko dobrowolne, ma tu miejsce tzw. dobrowolna międzyokresowa substytucja pracy.

<sup>22</sup> E. Prescott, a także F. Kydland są autorami tzw. dynamicznej niespójności polityki stabilizacyjnej. Jest to kolejny argument wysunięty przeciwko stabilizacyjnej polityce dyskrecjonalnej. Stanowi on, że w przypadku prowadzenia polityki dyskrecjonalnej, nawet gdy politycy będą wybierać optymalne w danym momencie rozwiązanie, to mimo to nie są w stanie zapewnić maksymalizacji społecznej funkcji celu. Wynika to z założenia racjonalnych oczekiwań. C. Józefiak, P. Krajewski, M. Mackiewicz, *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE 2006.

wie na długofalowy wzrost gospodarczy zweryfikowano statystycznie w latach 1990–2005 i uczyniono to kilkakrotnie – tabela 3.

Z przeprowadzonych badań wynika, że oddziaływanie deficytu nie jest „liniowe” (co ukazują przedziały). Przy niskim deficycie koszty wywołane jego wzrostem są względnie niskie, jednak przy wysokim jego przyrost o kolejny jeden procent PKB będzie już dużo silniej hamować rozwój, nawet o ponad 0,2 pkt procentowego<sup>23</sup>.

Tabela 3. Wpływ deficytu budżetowego na tempo wzrostu PKB w badaniach empirycznych

Badania	Spadek tempa wzrostu PKB w reakcji na pogorszenie salda sektora finansów publicznych o 1% PKB
S. Fischer (1993)	0,133–0,241
W. Easterly, S. Rebelo (1994)	0,129–0,142
M. Bleaney, N. Gemmell, R. Kneller (2001)	0,036–0,485
W. Easterly, R. Levine (1997)	0,093–0,177

Źródło: Letnia szkoła Leszka Balcerowicza 2010.

Deficyt oddziałuje na wzrost gospodarczy za pośrednictwem wielu dróg. Uruchamia on efekt wypychania, co redukuje nakłady kapitału w gospodarce. Trzeba tu pamiętać, że jeśli deficyt wypycha prywatne inwestycje, to jednocześnie – zdaniem Jorgensena – spowalnia postęp techniczny ucieleśniony w kapitale. Dziś nowe maszyny i urządzenia mogą ucieleśniać nawet około dwóch trzecich postępu technicznego. Efekt wypychania w tej sytuacji dodatkowo wpływa, i to destruktywnie, na produktywność czynników produkcji<sup>24</sup>. Ale efekt wypychania zachodzi także w obrębie wydatków publicznych: wydatki socjalne wypychają inwestycje infrastrukturalne. I gdy tak się dzieje, to deficyt pogarsza strukturę wydatków budżetowych. Podatków nie da się podnosić bez końca. I jeśli rząd nie może już podnosić podatków, to zazwyczaj w pierwszej kolejności ogranicza wydatki potencjalnie prorozwojowe. Presja na wzrost wydatków socjalnych jest

<sup>23</sup> Podobne badania, ale dla Polski zostały także przeprowadzone. Nie są one tak jednoznaczne, np. A. Żabiński wskazuje wprawdzie na małą, ale jednak dodatnią korelację pomiędzy deficytem a wzrostem gospodarczym w latach 1995–2005 (współczynnik korelacji 0,27), natomiast wyniki badań Rzońcy są zbieżne z tymi cytowanymi w tabeli 3. A. Żabiński, *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2007; A. Rzońca, *Taki deficyt jak w Polsce obniży wzrost*, www.wykop.pl.

<sup>24</sup> D. Jorgensen, *Accounting for growth In the information age*, w: P. Aghion, *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam 2008.

bowiem znacznie większa aniżeli presja na zwiększenie wydatków potencjalnie rozwojowych.

### 2.1.1. Długookresowy wzrost i stabilność fiskalna w warunkach deficytu i długu

Notoryczny deficyt prowadzi do szybkiego wzrostu długu. Ta kwestia to problem stabilności fiskalnej, ale ma on także ogromne, a nawet zasadnicze znaczenie dla długookresowego wzrostu. Stabilność budżetowa ma bowiem zapobiec eksplozowaniu wzrostu zadłużenia, które może doprowadzić do destabilizacji całego systemu gospodarczego, innymi słowy, ma zapobiec jego załamaniu. Długookresowy wzrost gospodarczy warunkowany jest zatem zachowaniem i wzmacnianiem stabilności fiskalnej.

Ta kwestia zapoczątkowana przez Domara nie była przez lata przedmiotem zainteresowania teoretyków. W świecie akademickim, w świecie opanowanym przez keynesistów, dominowała przez lata wyraźna i mało czym ograniczona aprobata dla dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, a tym samym i dla deficytu. Atmosfera uległa zmianie wraz z dojściem do głosu nowej szkoły klasycznej. I teraz nawet ci, co do niej nie należeli, zaczęli wskazywać na zagrożenia płynące ze strony nadmiernej ekspansji fiskalnej; owo zagrożenie wiązali ze stabilnością fiskalną.

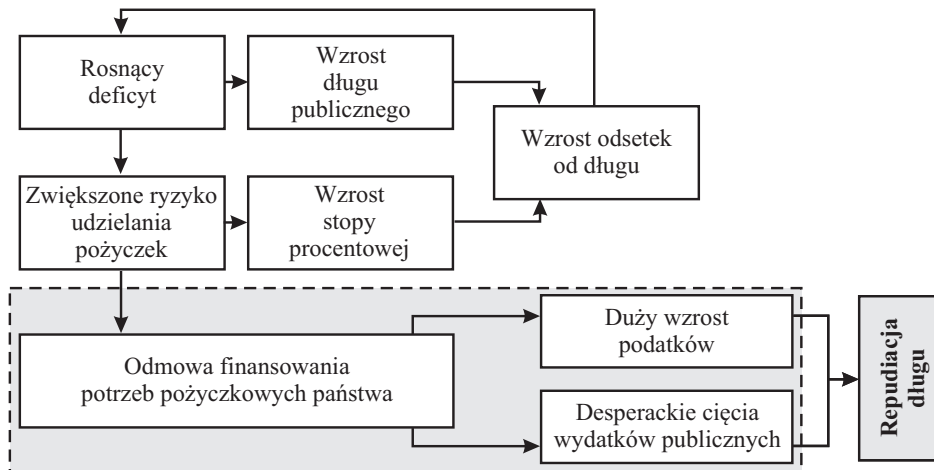
Punktem wyjścia jest tu zdefiniowanie samej stabilności fiskalnej. Najlepszą definicję dla potrzeb bieżącej polityki fiskalnej – zdaniem autora – sformułował Blanchard: **stabilną polityką fiskalną jest taka, która sprawia, że relacja dług/PKB jest w miarę stabilna i oscyluje (bądź dąży) do poziomu wyjściowego**. Spełnienie tego wymogu zapewnia, że nie ma większych problemów z obsługą długu. To dopiero trudności z jego obsługą rodzą groźne dla rozwoju problemy.

Ta myśl posłużyła teoretykom do sformułowania warunków, jakie musi spełnić polityka fiskalna, aby zagwarantowana została stabilność fiskalna. Zanim zostaną one przedstawione, to warto od strony nieformalistycznej wskazać na istotę, a raczej głębię problemu.

Notoryczny deficyt (zwłaszcza strukturalny) prowadzi do szybkiego wzrostu długu i kosztów jego obsługi. Dług publiczny rośnie tyle, ile wynosi w danym roku deficyt. Państwo musi corocznie z własnych dochodów podatkowych wypłacać należne odsetki. Dług nakręca deficyt, a deficyt nakręca dług. Powstaje swoiste błędne koło. Wypłata odsetek obniża w prostej linii tę wielkość deficytu, która może być skierowana na sfinansowanie podstawowych zadań państwa. Innymi słowy, wzrost kosztów obsługi długu osłabia antyrecesyjną siłę deficytu budżetowego, a w końcu zaczyna działać prorecesyjnie. O tych zależnościach



informuje deficyt pierwotny, który ukazuje, jaka część deficytu pozostaje do dyspozycji rządu na zakup dóbr i usług po obsłudze odsetek długu publicznego<sup>25</sup>.



Rysunek 1. Deficyt – dług – kryzys finansowy

Źródło: opracowanie własne.

Odsetki od długu to wydatki, które nie przynoszą żadnych korzyści państwu ani podatnikom, nie realizują one zadań, które powinno spełniać państwo. Jeśli w porę nie ograniczy się deficytu, to poprzez bardzo wysoki poziom długu publicznego doprowadzi się do kryzysu, a nawet bankructwa państwa.

Stabilność finansów publicznych nie oznacza, że wcześniej lub później dług musi być spłacony. Chociaż dług nie musi być spłacony, to musi jednak być obsługiwany w sensie spłat oprocentowania, ale jak twierdził Domar – nie może przekroczyć bezpiecznego pułapu. Gdy pojawiają się trudności z pozyskaniem

<sup>25</sup> Należy pamiętać, że na popyt globalny wpływa nie łączny deficyt budżetowy (cykliczny i strukturalny), lecz jedynie różnica między nim a kosztami obsługi długu, czyli deficyt pierwotny. Utrzymanie deficytu pobudzającego gospodarkę – czyli pierwotnego – na niemalejącym poziomie wymaga, aby przyrosty deficytu budżetowego były nie mniejsze niż przyrosty kosztów obsługi. Koszty obsługi długu zależą od tego, jaka była polityka fiskalna w przeszłości i jakie były warunki na rynkach finansowych przy zaciąganiu kolejnych pożyczek przez państwo. Gdyby rząd z jakichkolwiek powodów chciał zmniejszać dług publiczny, musiałby zmniejszać deficyt budżetowy. Powodowałyby to przez jakiś czas zmniejszanie deficytu pierwotnego, a więc generowanie popytu przez rząd byłoby coraz słabsze. Po wyeliminowaniu deficytu strukturalnego, gdy dług publiczny i koszt jego obsługi ciągle pozostają jeszcze dodatnie, deficyt pierwotny staje się ujemny, a to oznacza, że rząd nie tylko nie generuje dodatkowego popytu, ale go redukuje. Tolerowanie deficytu strukturalnego prowadzi rządy do takiego dylematu.

środków na ten cel, to najczęściej dokonywane są drastyczne podwyżki podatków i chaotyczne cięcia wydatków publicznych. Ten wariant ukazuje rysunek 1. Jeśli te drastyczne działania nie przyniosą efektów, to kraj jest zmuszony ogłosić bankructwo, co oznacza upadłość finansową – ma miejsce repudiacja długu<sup>26</sup>.

W tym kontekście pojawia się zasadnicze pytanie: co zrobić – czyli, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby w sytuacji, gdy finanse publiczne upodabniają się do piramidy finansowej, do takiej sytuacji nie doszło? Tymi problemami zajął się Blanchard, O’Connell, Zeldes. Wszyscy oni wracają do rozważań Domara i Lerner<sup>27</sup>. Ich ogólna recepta brzmiała: dynamika wzrostu długu musi być mniejsza (bądź równa) dynamice wzrostu gospodarki (PKB):

$$\Delta PKB / PKB \geq \Delta \text{dług} / \text{dług} - \text{warunek Domara.} \quad (1)$$

Jeśli ów warunek jest spełniony, to wg Lerner<sup>27</sup> gospodarka sama wychodzi z długu; obowiązuje wówczas reguła: im wyższy wzrost PKB, tym łatwiej jest spłacać dług.

O’Connell i Zeldes wychodząc z równania ograniczenia budżetowego rządu doszli do dalszych konkluzji, co pozwoliło im w pełni sformułować warunki stabilności fiskalnej: dynamika długu nie może być większa od obowiązującej stopy procentowej ( $i$ )<sup>28</sup>:

$$\Delta \text{dług} / \text{dług} < i. \quad (2)$$

Podstawiając warunek drugi do równania pierwszego, otrzymujemy dalsze uzależnienie: aby dług nie stwarzał problemów, to gospodarka musi rozwijać się w tempie wyznaczonym przez stopę procentową:

$$\Delta PKB / PKB = i. \quad (3)$$

Spełnienie tych trzech warunków nie jest łatwe. W praktyce oznacza to, że owszem polityka rolowania długu w nieskończoność jest możliwa, ale tylko gdy zostaną spełnione wszystkie trzy warunki jednocześnie. W długim okresie jest to praktycznie niemożliwe. Każde państwo, które refinansuje dług, staje w pewnym momencie przed koniecznością jego spłaty. Ostateczna konkluzja wynikająca z tych trzech warunków jest następująca: stabilizacja gospodarki za pomocą deficytu jest teoretycznie możliwa. Jednak po okresie wspomagania koniunktury deficytem konieczne jest unormowanie sytuacji fiskalnej drogą stabilizującą (lub nawet ograniczającą) relację dług/PKB. Konieczne jest zatem monitorowanie sy-

<sup>26</sup> Teoretycznie alternatywą dla takiej sytuacji może być monetyzacja deficytu, co grozi wystąpieniem hiperinflacji.

<sup>27</sup> L. Próchnicki, *Współczesne doktryny ekonomiczne*, wyd. cyt.

<sup>28</sup> Ten warunek oznacza, że pożyczkodawcy muszą uzyskiwać stopę zwrotu z obligacji co najmniej równą obowiązującej stopie procentowej.

tuacji budżetowej w celu określenia dalszych tendencji rozwojowych nierównowagi budżetowej i na bieżąco podejmowanie działań, które w efekcie umożliwią szybsze dochodzenie do równowagi.

### 3. Deficyt budżetowy, stabilność fiskalna a politycy

Zwiększanie deficytu – według zwolenników polityki stabilizacyjnej – pozwala podnieść poziom produkcji (zatrudnienia) w krótkim okresie, w długim szkodzi natomiast wzrostowi gospodarki. Z kolei redukcja deficytu, którą powszechnie uważa się za obniżającą PKB w krótkiej perspektywie, w dłuższej sprzyja rozwojowi. Decydenci stają więc przed trudnym wyborem: czy wygładzać wahania koniunkturalne i osłabiać długookresowy wzrost, czy też postępować odwrotnie. Praktyka gospodarcza wydaje się wskazywać, iż decydują się najczęściej na to pierwsze, czyli chcą wykorzystywać deficyt do popychania gospodarki i nie myślą o skutkach tego dla długofalowego wzrostu gospodarczego.

Narastanie długu i deficytów budżetowych (tabela 2) ma wciąż miejsce i jest to tym bardziej znamienne, że dokonuje się w warunkach rosnącej dezaprobaty dla ekspansywnej polityki stabilizacyjnej i deficytu strukturalnego. Wskazuje to ewidentnie na to, że politycy nie zawsze chcą postępować zgodnie z zaleceniami teorii ekonomii, bardziej kierują się celami politycznymi niż względami ekonomicznymi. Rozliczne uwikłania sprawiają, że politykom trudno jest podporządkować politykę fiskalną wyłącznie celom ekonomicznym. Przypisuje się im krótkowzroczność i egoizm polegający na dążeniu do ponownego wyboru i utrzymaniu swojej partii przy władzy. Rodzi to silną pokusę do prowadzenia polityki ekspansywnej w okresie bezpośrednio poprzedzającym elekcję, niezależnie od stanu koniunktury. W ten sposób negatywne oddziaływanie polityki fiskalnej, a zwłaszcza chroniczne występowanie deficytu strukturalnego wiąże się z teorią politycznego cyklu koniunkturalnego. Autorem takiej interpretacji jest W. Nordhaus. Jego teoria oparta jest na założeniu, że osoby sprawujące władzę z nadania społecznego często starają się wykorzystać ekspansywną politykę fiskalną w celu zwiększenia szans na reelekcję. Daje tu o sobie znać przeświadczenie, że korzystna sytuacja ekonomiczna sprzyja ponownemu wyborowi<sup>29</sup>.

Oportunistyczne zachowania polityków wiążą się ewidentnie z chęcią pozyskania głosów wyborców, ale wyborców „bieżących”. Interesy przyszłych pokoleń nie są tu reprezentowane. Są one wprost ignorowane. A widać to w momencie, gdy politycy świadomi negatywnych skutków deficytu strukturalnego i długu

<sup>29</sup> W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies”, April 1975.

publicznego dla długofalowego wzrostu gospodarczego, mimo to nie dążą do redukcji długu i nie ograniczają deficytu strukturalnego. W ten sposób na forum polityki fiskalnej narasta konflikt pokoleń – dług publiczny i chroniczny deficyt są już tylko tego zewnętrzna postacią. Narastający dług spłacać będą nie obecni emeryci, lecz ich dzieci i wnukowie. Politycy dobrze wiedzą, że młode pokolenie w nikłym stopniu ucześnieza na wybory, to nie ich głosy ważą na wynikach wyborów i nie o ich interesy trzeba zatem się troszczyć.

Warto w tym miejscu poczynić istotne spostrzeżenie. Już w latach dwudziestych ubiegłego stulecia, gdy świat socjologów i ekonomistów z uznaniem przyglądał się eksperymentom rządu ZSRR, ostrą krytykę takiego postępowania przeprowadził Mises. Redystrybucję rządową prywatnego dochodu dokonywaną w imię dobra ogółu uznał za utopię i to uzasadniał marnotrawstwem. I już wtedy wyjaśnił, dlaczego nie można ufać politykom u steru finansów publicznych. Kontynuatorami jego krytyki był po wielu dziesięcioleciach M. Friedman, a po nim cała plejada ekonomistów nowej szkoły klasycznej oraz neoinstytucjonalnej. Czas pokazał, że Mises i Friedman nie mylili się w swoich prognozach. Amerykańscy i europejscy politycy próbowali utrzymać się przy władzy, hojnie rozdając pieniądze, niezależnie od wpływów z podatków. Rezultat: narastanie długów i brak środków na finansowanie wydatków państwa.

Keynes, Lerner, Hansen, Domar, Tinbergen, Samuelson podświadomie ufali odpowiedzialności polityków; po prostu założyli, że politycy – uzbrojeni w wiedzę ekonomiczną – wiernie podążaliby za radą profesjonalnych ekonomistów. Mises, Friedman politykom nie ufali, uwzględniali ich rzeczywiste korzyści i motywacje. Po czasie widać, że to ich teorie silniej zakorzenione są w podstawach socjologicznych i dzięki temu to oni lepiej tłumaczą realia życia społecznego, innymi słowy – lepiej rozumieją świat polityków. Ale to stwierdzić można dopiero dziś, czyli po prawie osiemdziesięciu latach doświadczeń interwencjonizmu. Keynes i jego „apostołowie” stworzyli piękną teorię tłumaczącą, jak zwalczać recesję, jak do niej nie dopuszczać, ale jednocześnie uzbroili świat polityków w szczególną broń, dając pomysł, że deficyty są „dobre dla gospodarki”, ale jak się okazało po czasie, ta doktryna posłużyła samym politykom za usprawiedliwienie dla realizacji zupełnie innych celów; stała się podstawą dla politycznie umotywowanej fiskalnej nieodpowiedzialności, przewrotnie posłużyła walce o władzę i jej utrzymanie.

Przedstawione powyżej rozważania pozwalają sądzić, że w gospodarce rynkowej nie działają mechanizmy dyscyplinujące rząd w nieokrzesanym wzroście wydatków. Owszem są takowe, ale zaczynają działać dopiero, gdy dany kraj jest już postawiony pod ścianą i wtedy pojawiają się sobą bardzo przykre konsekwencje. Związane są one ze wzrostem stóp procentowych od obligacji. Ma to miejsce, gdy inwestorzy w miarę wzrostu zadłużenia państwa, czyli pogarszania wiarygodności kredytowej państwa (co ukazują tzw. ratingi), żądają coraz wyż-

szej premii za ryzyko związane z zakupem obligacji<sup>30</sup> (trzy warunki równowagi fiskalnej nie są spełnione). Wtedy w przypadku pożyczek zaciąganych na rynku zagranicznym wpływ dyscyplinujący wywiera groźba odmowy zakupu rolujących długów obligacji, a to ma miejsce przy znaczącym spadku wiarygodności kredytowej kraju. Innymi słowy, groźba niewypłacalności kraju (groźba kryzysu finansowego) niesie otrzeźwienie i to wymusza konieczne, ale przykre dla społeczeństwa działania<sup>31</sup> (rys. 1). Rynek finansowy w tej groźnej sytuacji staje się bodźcem wspierającym działania zmierzające ku ograniczeniu deficytów i długów. Paradoksalnie rynek finansowy, który był niedawno oskarżany o doprowadzenie do kryzysu, może okazać się dziś najbardziej skutecznym narzędziem, które pomoże zapobiec kryzysowi fiskalnemu.

Dziś w Europie, a konkretnie Unii Europejskiej, polityka ekonomiczna jest poddana określonym, ale formalnym rygorom. Pojawia się więc istotne pytanie: czy w tych stanowieniach dominuje interes społeczny, a konkretnie: czy i w jakim stopniu reprezentowany jest interes obecnych i przyszłych pokoleń?<sup>32</sup>

Z pozoru odpowiedź wydaje się pozytywna. Ograniczeniu poddano bowiem w traktacie z Maastricht deficyt i dług. A walory automatycznych stabilizatorów i ich przewaga nad polityką dyskrejonálną znalazły swe uznanie w stanowieniach Komisji Europejskiej. W 2002 roku Komisja Europejska przyjęła, że ocena polityki fiskalnej powinna się opierać na wielkości strukturalnego salda sektora finansów publicznych. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej utrzymywanie zrównoważonego salda sektora finansów publicznych lub nadwyżki budżetowej powinno dotyczyć salda skorygowanego o wahania cykliczne. Zatem polityka fiskalna w strefie euro – według zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu – powinna się opierać na automatycznych stabilizatorach koniunktury. Wszystko to oznacza, że państwa należące do strefy euro powinny w ramach cyklu prowadzić jedynie pasywną politykę fiskalną. Margines dla deficytu strukturalnego

<sup>30</sup> Utratę wiarygodności w praktyce przekłada się dodatkowo na osłabienie waluty. Słabszy pieniądź naraża gospodarkę na wzrost inflacji, czyli również droższe kredyty. Kiedy drożeje pieniądź kredytowy, część podmiotów wycofuje się z rynku, doprowadzając do spadku PKB, a to oznacza niższe dochody państwa, a co za tym idzie: wzrost deficytu.

<sup>31</sup> Może to doprowadzić nawet do tak drastycznej sytuacji, jaka miała miejsce w Rosji w 1998 r., kiedy to rząd nie miał pieniędzy na spłatę ani obsługę zaciągniętego długu. W podobnej sytuacji dziś znajdują się rządy Grecji, Hiszpanii, Portugalii, a nawet Włoch. Dziś rządy Grecji i Portugalii przeznaczają 6–7% PKB na obsługę zadłużenia. Grecji i Portugalii grozi tzw. repudiacja długu. Ogłoszenie niewypłacalności oznacza jednak utratę zaufania rynków finansowych do zobowiązań pozostałych krajów, a tym samym wzrost stóp procentowych oraz silną i nagłą deprecjację euro. Dlatego to zmusza pozostałe kraje Unii Walutowej (Niemcy, Francję) do solidarnego wykupienia długów zagrożonych państw.

<sup>32</sup> Ta kwestia jest merytorycznie istotna. Cała teoria równowagi dynamicznej budowana jest bowiem na założeniu dobrobytu międzypokoleniowego. Zgodnie z nią istota rozwoju ekonomicznego opiera się na założeniu, że nie można podnieść użyteczności następnego pokolenia bez obniżania obecnie istniejącego. Jest to zmodyfikowana teoria optimum Partto.

jest niewielki, ale jest i wynosi jeden procent PKB. Wszystko jest zgodne z teorią ekonomiczną.

Reguły, przepisy i zasady są. Ale cóż z tego, jeśli nie są one przestrzegane<sup>33</sup>. A jeśli nie są przestrzegane, w praktyce oznacza to, że brak jest jakichkolwiek reguł. Efektem jest sytuacja fiskalna Grecji, Hiszpanii, Portugalii itd. Owszem do tej pory w ramach UE obowiązywała zasada procedury nadmiernego deficytu (bardzo luźno przestrzegana), ale nie obowiązywała żadna procedura nadmiernego długu publicznego (60% PKB). A to wysoki dług, a nie bieżący deficyt – przykład Grecji, Portugalii, Hiszpanii – okazał się zagrożeniem dla stabilności finansowej i to nie tylko tych krajów, ale całej strefy euro, a nawet Unii Europejskiej. Dług publiczny, który *via* deficyt miał być – w myśl teorii keynesowskiej – balsamem na bolączki recesji, w wydaniu polityków doprowadził do zapaści finansów publicznych. Trudno o większą przewrotność losu i doktryny.

Dopiero stając na krawędzi przepaści, politycy chcą słuchać ekonomistów. Ich uznanie dla wymogów teorii, ich ustępstwem na jej rzecz jest to, co nazywają potocznie **sześciopaktem**. To tu wiąże się deficyt z długiem i myśli się o wprowadzeniu sankcji, gdy deficyt zaczyna przekraczać 3% PKB, a dług 60% PKB. W świecie polityków sześciopak to dopiero wyraźna deklaracja wychodząca na przeciw wymogom teorii. Czas dopiero pokaże, czy politycy tej obietnicy – obietnicy złożonej teorii ekonomii – będą przestrzegać czy nie. Ale od tego zależy przyszłość nie tylko strefy euro, ale i całej Unii Europejskiej; od tego dziś zależy przyszłość Europy. Tygrysy azjatyckie tego problemu nie mają.

---

<sup>33</sup> Kwestia ta wymaga rozszerzenia. Kryterium odnoszące się do deficytów zostało bardzo mocno osłabione na skutek wprowadzenia pojęcia *wyjatkowego i przejściowego naruszenia kryterium z tytułu zdarzeń znajdujących się poza kontrolą państwa*. Spowodowało to, iż w praktyce w zasadzie usankcjonowano naruszanie kryterium deficytu. Do dalszego osłabienia dyscypliny doprowadziła reforma Paktu dokonana w 2005 r. Reforma ta była reakcją KE na naruszanie Paktu przez Francję i Niemcy. W myśl reformy kraje znajdujące się w dobrej sytuacji fiskalnej i mające wysoki potencjał wzrostu mogą utrzymywać średniookresowe deficyty na poziomie 1% PKB. Przy czym dopuszczalne jest odchylenie od celu średniookresowego podczas przeprowadzania reform systemowych. Co więcej, wprowadzono wiele dodatkowych odstępstw od wartości referencyjnej 3%. Mogą one mieć miejsce w przypadku wydatków związanych z pojęciami: *rozwój potencjału wzrostu, wydatki na badania i rozwój, długofalowe zrównoważenie poziomu zadłużenia*. Wprowadzenie kryterium średniookresowego zdecydowanie ograniczyło przejrzystość stosowanych zasad, czemu dodatkowo sprzyjało rozmycie systemu kar za nieprzestrzeganie kryterium. Łamaniu zasad sprzyja też brak sankcji w wypadku naruszenia kryterium długu publicznego i średniookresowego celu budżetowego. Więcej na ten temat: K. Żukrowska, *Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzys?*, SGH, Warszawa 2008.

#### 4. Podsumowanie

Wielki kryzys zmienił stosunek ekonomii do deficytu budżetowego. Za sprawą Keynesa uznano go za konieczne narzędzie stabilizacji wzrostu gospodarczego. Domar i Tinenber to myślenie rozszerzyli i uznali, że deficyt, a ściślej deficyt strukturalny jest konieczny już nie tylko dla utrzymania równowagi, ale i jest potrzebny do zapewnienia wzrostu gospodarczego.

Przełom w podejściu do deficytu nastąpił w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Szkoła monetarystyczna, która wówczas doszła do głosu, wysunęła ważne argumenty przeciwko tak prowadzonej polityce fiskalnej; wskazano na jej mankamenty, co pozwoliło zacząć negować wpływ deficytu na proces stabilizacji koniunktury. Szkoła realnego cyklu i podażowa poszły w tej krytyce znacznie dalej, a mianowicie: zaczęły mocno akcentować ujemny wpływ deficytu już nie tyle na równowagę, ile na długookresowy wzrost gospodarczy. Na tym polu wysunięto ważne argumenty: wpływ deficytu na inflację, absorpcję oszczędności, efekt wypychania, a nawet niekorzystny wpływ na kurs walutowy. Problem deficytu został tą drogą ponownie włączony do teorii wzrostu.

Empirycznie potwierdzono słusność dorobku nowej szkoły klasycznej, mimo to wnioski płynące z ich teorii były w praktyce ignorowane przez rządy; świat polityków – mimo odmiennych deklaracji – wciąż hołdował maksymie „deficyt jest dobry dla gospodarki”, efektem czego był narastający i to w szybkim tempie dług publiczny.

W tej sytuacji ekonomiści zwrócili politykom uwagę, że notoryczne finansowanie deficytu przez emisję długu jest bardzo groźne, może doprowadzić – poprzez chroniczne narastanie zobowiązań – do ryzyka odmowy rolowania długu, czyli do deprecjacji długu. A to może wywołać załamanie wzrostu gospodarczego. W takich to okolicznościach w świecie akademickim narodziła się koncepcja stabilności fiskalnej. Tu od potrzeb stabilizacji gospodarki (równowagi, wzrostu) ważniejsze są potrzeby bezpieczeństwa finansów państwa. Prace w tym nurcie idą w kierunku oceny minimalizacji negatywnych skutków finansowania deficytowego, czyli określenia optymalnych rozmiarów długu publicznego. Przekroczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia ma bowiem bardzo daleko idące reperkusje, może doprowadzić do ograniczenia wypłacalności państwa, a to w dalszej kolejności prowadzić może do głębokiego kryzysu i recesji, a nawet do jego bankructwa. Troska o długookresowy rozwój musi być więc koniecznie połączona z bezpieczeństwem fiskalnym państwa.

Na koncepcję stabilności fiskalnej – jako na nowy nurt – można patrzeć w różny sposób. Raz można ją traktować jako wyraz bezsilności świata nauki wobec oporu polityków, skutkiem czego świat ów przyjął postawę w myśl sekwencji: skoro nie da się ukrócić, czy zaprzestać deficytowego finansowania, które samo w sobie jest złem, to przynajmniej należy politykom wskazać bezpieczne

granice takiego postępowania dla funkcjonowania gospodarki – czyli rozmiarów długu publicznego.

I druga interpretacja: na koncepcję stabilności fiskalnej, jako na nowe podejście do deficytu i długu, można patrzeć jak na swoistą syntezę, czyli kompromis dwóch przeciwstawnych koncepcji prowadzenia polityki fiskalnej: koncepcji keynesowskiej i nowej szkoły klasycznej. Nowa szkoła klasyczna nie jest zwolennikiem wspierania gospodarki deficytem, z konieczności akceptuje deficyt cykliczny, czyli deficyt wywołany mechanizmem automatycznych stabilizatorów, ale zdecydowanie opowiada się przeciw deficytowi strukturalnemu i polityce dyskrecjonalnej. Inne na tym polu jest stanowisko keynesistów i nowej szkoły keynesowskiej. Nowy nurt – czyli ten związany ze stabilnością fiskalną, nie wyklucza keynesowskiej koncepcji prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej. Twierdzi jednak, że po okresie wspomagania koniunktury deficytem konieczne jest jednak unormowanie sytuacji fiskalnej, czyli doprowadzenie relacji dług–PKB do stosownego, czytaj: bezpiecznego – dla dalszego rozwoju – poziomu.

### Literatura

- Buchanan J., Wagner R., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, Indianapolis 1999.
- Burger P., *Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability. Theory and Practice*, ELGAR 2003.
- Elmendorf D., Mankiw G.N., *Government Debt – General Priceples*, Lectures on Macroeconomics. Worth Publisher, 2001.
- Jorgensen D., *Accounting for growth In the information age*, w: P. Aghion, *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Amsterdam 2008.
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M., *Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia*, PWE 2006.
- Łaski K., *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, PAN „Economic Studies” 2011, nr 1.
- MacKenzie D.W., *The Myth of Functional Finance*, „Quarterly Journal of Economics” 2004, Vol. 88.
- Nordhaus W.D., *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies”, April 1975.
- Próchnicki L., *Współczesne doktryny ekonomiczne*, Infoplan, Warszawa 2009.
- Próchnicki L., *Z dziejów myśli ekonomicznej*, Infoplan, Warszawa 2008.
- Rzońca A., *Taki deficyt jak w Polsce obniży wzrost*, www.wykop.pl.
- Trepan B., Walsh C., *Testing Interperoral Budget Constraints. Theory and Practice*, „Journal of Money, Credit and Banking” 1991, nr 2.
- Żabiński A., *Wykorzystanie dyskrecjonalnych narzędzi polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury*, w: *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2007.
- Żukrowska K., *Integracja europejska – nowe bariery czy trwały kryzys?*, SGH, Warszawa 2008.



**Wiesława Ziółkowska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej**

***Streszczenie.** Dług publiczny, dochody i wydatki sektora general government pozostają w ścisłym związku ze sferą regulacyjną i realną. Implikują one wiele procesów gospodarczych, pozostając jednocześnie pod ich wpływem. Charakter publikacji, a przede wszystkim złożoność problematyki, nie pozwalają na wyczerpujące jej ujęcie. Analiza prowadzona jest jedynie pod kątem odpowiedzi na pytania:*

*– Jakże zależności zachodziły między długiem publicznym a dochodami i wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w latach 2001–2010?*

*– Jakże relacje w tym okresie występowały między długiem publicznym a PKB?*

### **1. Wprowadzenie**

Aktualne perturbacje na światowych rynkach finansowych zglobalizowanej gospodarki wydają się wystarczającym argumentem uzasadniającym podjęcie problematyki długu publicznego. Stawiają one przed finansami publicznymi nowe wyzwania, których akomodacja nie jest procesem łatwym, szczególnie w okresie napięć politycznych.

Nie ulega wątpliwości, że dług publiczny i deficyt – jako jego główne źródło – pozostają w ścisłym związku nie tylko ze sferą regulacyjną, ale i realną. Implikują one wiele procesów gospodarczych, pozostając jednocześnie pod ich wpływem. Przyczyny zadłużania się państwa, ich trwałość oraz wysokość, kierunek zmian, sposób finansowania długu publicznego i jego koszty determinują

procesy stabilizacji i wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony wzrost gospodarczy powinien być źródłem zwiększenia wpływów podatkowych i ograniczenia wydatków, determinujących wysokość deficytu i długu publicznego.

Te wielopłaszczyznowe i zwrotne powiązania nie pozostają bez wpływu na fakt, że kwestie deficytu i długu finansów publicznych nie doczekały się jednomyślnych rozstrzygnięć, będąc przedmiotem licznych sporów zarówno teoretyków, jak i praktyków. Niewiele jest w ekonomii zagadnień wywołujących tak zasadniczo różne stanowiska, owocujące odmiennymi implikacjami dla polityki fiskalnej i monetarnej. Zarówno w teorii, jak i praktyce istnieje jednak stosunkowo duża zgodność co do możliwych negatywnych skutków zadłużenia państwa. Polegają one głównie na:

- przyspieszeniu procesów inflacyjnych wywołanych wzrostem podaży pieniądza,
- występowaniu efektu wypychania, powodowanego ograniczeniem wydatków prywatnych w wyniku zwiększenia wydatków publicznych,
- uruchomieniu mechanizmu tzw. bliźniaczych deficytów,
- niebezpieczeństwie powstania pułapki zadłużeniowej.

Ryzyko ich wystąpienia, skala oddziaływania oraz skutki w sferze realnej zależą od uwarunkowań gospodarczych i społeczno-politycznych nie tylko danego kraju, regionu, ale i globalnych.

Artykuł niniejszy nie aspiruje do analizy konsekwencji zadłużania państwa. Jest on jedynie próbą retrospektywnego spojrzenia na dług publiczny pod kątem jego związków z wydatkami i dochodami sektora instytucji rządowych i samorządowych i w efekcie wpływu na wzrost gospodarczy. Analizą zostały objęte finanse publiczne krajów członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001–2010, ze szczególnym uwzględnieniem Polski – w takim zakresie, w jakim umożliwiają to głównie dane Eurostatu.

Charakter publikacji, a przede wszystkim złożoność problematyki, nie pozwalają na wyczerpujące jej ujęcie. Analiza prowadzona jest więc jedynie pod kątem odpowiedzi na pytania:

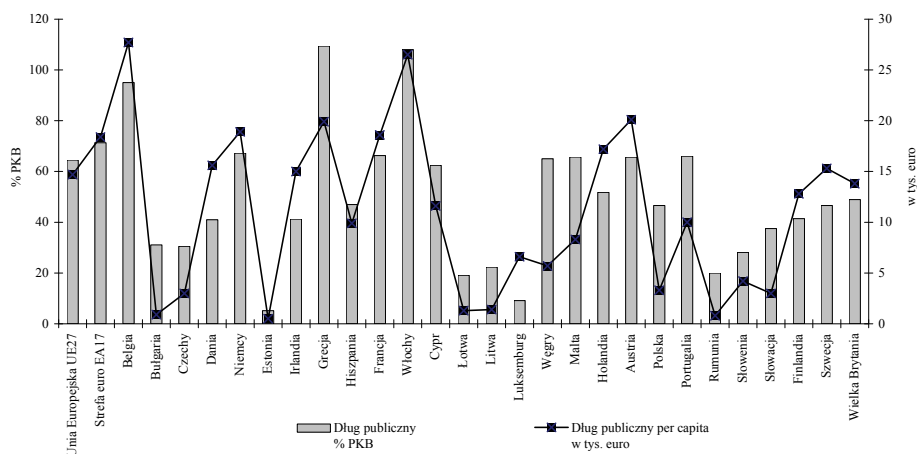
- Jakie zależności zachodziły między długiem publicznym a dochodami i wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w latach 2001–2010?
- Jakie relacje w tym okresie występowały między długiem publicznym a PKB?

## 2. Dług sektora general government

Dług publiczny najczęściej definiuje się jako całość zobowiązań władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek. Najważniejszą przyczyną jego posta-

wania są deficyty budżetowe wszystkich segmentów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Na koniec 2010 roku dług publiczny brutto krajów Unii Europejskiej wynosił 9 828 232,10 mln euro. Był on generowany przez rządy centralne, władze lokalne i fundusze ubezpieczeniowe. Zdecydowanie największe zadłużenie powstawało jednak na szczeblu centralnym. Wysokość zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto poszczególnych państw okazała się bardzo zróżnicowana. Przy średnim w latach 2001–2010 długu całej UE w relacji do PKB, wynoszącym 64,5%, najwyższe zadłużenie odnotowano w Grecji – 109,4% PKB, najniższe natomiast w Estonii – 5,2% PKB. Równie znaczące zróżnicowanie wystąpiło przy przeliczeniu długu na osobę i mieściło się w przedziale od 0,5 tys. euro w Estonii do 27,7 tys. euro w Belgii. Średni dług publiczny w Unii Europejskiej na osobę w latach 2001–2010 wynosił 14,7 tys. euro. Obciążenie długiem publicznym poszczególnych krajów UE przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Dług sektora general government w państwach Unii Europejskiej – średni w latach 2001–2010

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu (11.08.2011).

Wykres wskazuje, że średni dług publiczny w latach 2001–2010 był wyższy w strefie euro, w której dominują kraje tzw. starej UE, i to zarówno w relacji do PKB – 85,1%, jak i w przeliczeniu na mieszkańca danego kraju – 18,4 tys. euro.

Bardziej złożony obraz można uzyskać dzieląc kraje członkowskie na pięć grupy według kryterium udziału długu publicznego w PKB:

– w grupie długu publicznego powyżej 70% PKB znalazły się 3 kraje strefy euro: Grecja – 109,4%, Włochy – 108,0% i Belgia – 95,0%,

- w przedziale od 60% do 70% długu do PKB mieściło się 7 krajów: Niemcy, Francja, Portugalia, Malta, Austria, Węgry i Cypr, z tego 6 należy do strefy euro,
- w przedziale od 40% do 60% długu do PKB znalazło się 8 krajów: Holandia, Wielka Brytania, Hiszpania, Polska, Szwecja, Finlandia, Irlandia i Dania, z tego 4 objęte wspólną walutą,
- w grupie od 20% do 40% długu do PKB mieściło się 6 krajów: Słowacja, Bułgaria, Czechy, Słowenia, Litwa i Rumunia, z tego 2 ze strefy euro,
- w ostatniej grupie poniżej 20% długu do PKB znalazły się 3 kraje: Łotwa – 19,1%, Luksemburg – 9,1% i Estonia – 5,2%, z których 2 reprezentują strefę euro.

W Polsce dług publiczny w relacji do PKB w ciągu minionych 10 lat był niższy niż średnia jego wysokość w Unii Europejskiej aż o 17,9 pkt procentowego i wynosił 46,6%. Na jednego mieszkańca natomiast osiągał on poziom 3,3 tys. euro i był prawie 4,5-krotnie niższy od średniej unijnej.

### 3. Dochody sektora general government a dług publiczny

Najczęściej formułowaną przyczyną powstawania długu publicznego są nieadekwatnie wysokie wydatki publiczne w stosunku do zgromadzonych dochodów. Głównym źródłem środków publicznych są dochody podatkowe. Niskie wpływy podatkowe mogą być wynikiem zbyt wysokich lub zbyt niskich stawek podatkowych, błędnie skonstruowanych regulacji ustawowych, które umożliwiają unikanie płacenia podatków, oraz małej efektywności aparatu skarbowego, a także pogorszenia koniunktury. Udział dochodów ogółem w PKB i ich podstawowych komponentów przedstawia tabela 1.

Udział dochodów w PKB informujący, jaka część wytworzonego dochodu narodowego podlega redystrybucji przez sektor publiczny w poszczególnych krajach wynosi od 55,8% do 32,8%. Przy czym średni udział dochodów w PKB w latach 2001–2010 jest nieco wyższy w strefie euro niż w całej UE, głównie z powodu wyższych wpływów z tytułu składek ubezpieczeniowych. Natomiast średnie dochody w PKB w latach 2008–2010, a więc latach turbulencji finansowych i spowolnionego wzrostu gospodarczego, uległy obniżeniu i to w większym stopniu w strefie euro niż w całej UE.

Podejmując próbę bardziej szczegółowej analizy, podzielono kraje na 3 grupy według kryterium udziału dochodów sektora general government w PKB:

- w grupie pierwszej, obejmującej kraje, w których relacja dochodów do PKB jest wyższa niż 50%, są 3 kraje: Dania, Szwecja, Finlandia. Wszystkie kraje mieszczą się w trzeciej grupie udziału długu publicznego w relacji do PKB, przy

Tabela 1. Dochody sektora general government w państwach Unii Europejskiej  
w % PKB

Kraje	Dochody ogółem		Podatki od dochodów i majątku	Podatki od produkcji i importu	Składki na ubezpieczenia społeczne
	średnia 2001–2010	średnia 2008–2010	średnia 2001–2010	średnia 2001–2010	średnia 2001–2010
UE27	44,3	44,2	11,6	13,2	13,8
EA17	44,9	44,6	11,8	13,2	15,5
Belgia	49,1	48,6	16,5	12,8	16,2
Bułgaria	38,7	36,6	5,9	15,5	8,9
Czechy	40,6	40,3	8,7	11,2	15,7
Dania	55,8	55,5	30,0	17,2	1,8
Niemcy	44,0	43,9	10,6	12,1	17,4
Estonia	37,1	40,2	7,4	12,9	11,2
Irlandia	35,0	34,7	11,9	12,5	11,2
Grecja	39,2	38,8	8,1	12,2	13,0
Hiszpania	38,2	35,8	10,6	11,0	13,0
Francja	49,7	49,1	11,2	15,0	18,2
Włochy	45,2	46,2	14,3	14,1	13,0
Cypr	39,6	41,2	10,8	15,6	7,8
Łotwa	34,7	34,8	7,3	11,7	9,0
Litwa	33,2	34,3	8,0	11,6	9,3
Luksemburg	41,3	40,2	14,4	12,4	11,3
Węgry	43,6	45,3	9,5	15,6	12,9
Malta	39,4	39,1	12,0	14,0	7,7
Holandia	45,2	46,1	11,4	12,2	14,6
Austria	49,1	48,5	13,5	14,6	16,3
Polska	38,8	38,2	7,2	13,4	12,2
Portugalia	40,3	40,8	8,9	13,9	11,7
Rumunia	32,8	33,0	6,2	12,0	10,4
Słowenia	43,3	42,9	8,4	15,0	14,6
Słowacja	34,8	33,2	6,3	11,2	13,0
Finlandia	52,7	53,1	17,5	13,5	12,2
Szwecja	54,5	53,6	20,5	16,9	10,4
Wielka Brytania	40,5	41,1	16,0	12,6	8,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu (11.08.2011).

czym tylko Finlandia należy do strefy euro. Średni udział długu w PKB w tej grupie krajów wynosił 43,2% PKB,

– w grupie drugiej mieści się 12 krajów z udziałem dochodów w PKB w przedziale między 40% a 50% PKB: Francja, Belgia, Austria, Włochy, Holandia, Niemcy, Węgry, Słowenia, Luksemburg, Czechy, Wielka Brytania i Portugalia, w tym 9 z nich to kraje mające wspólną walutę. W zakresie relacji długu publicznego do PKB kraje te mieszczą się we wszystkich wyszczególnionych grupach, osiągając średni dług w wysokości 69,3% PKB,

– niższy niż 40% udział dochodów w PKB miało 12 krajów: Cypr, Malta, Grecja, Polska, Bułgaria, Hiszpania, Estonia, Irlandia, Słowacja, Łotwa, Litwa i Rumunia, z czego 7 przyjęło euro. W zakresie relacji długu publicznego do PKB kraje te mieszczą się również we wszystkich wyszczególnionych grupach, osiągając średni dług w wysokości 51,1% PKB.

Największy udział w dochodach mają oczywiście podatki, przy czym tylko w 7 krajach dominują wpływy z podatków od dochodu i majątku, które z natury charakteryzuje większa elastyczność na zmiany w koniunkturze gospodarczej. Pozostałe państwa uzyskują wyższe wpływy z podatków od produkcji i importu, a więc przede wszystkim z VAT-u i akcyzy, które charakteryzują się większą ściągalnością. Zróżnicowany udział składek na ubezpieczenia społeczne w PKB – od 1,8% do 18,2% – potwierdza natomiast istnienie w krajach UE bardzo różnych systemów ubezpieczeń.

Stopa redystrybucji w Polsce jest niższa od średniej w Unii Europejskiej o 5,5 pkt procentowego, przy średnim udziale długu w PKB w latach 2001–2010 niższym o 17,9 pkt procentowego. Jest to spowodowane głównie mniejszym o 4,4 pkt procentowego obciążeniem z tytułu podatków dochodowych. Wpływy z podatków od produkcji i importu są natomiast w Polsce nieznacznie wyższe od średniej unijnej.

W UE średni udział dochodów w PKB w latach 2008–2010 – w porównaniu z latami 2001–2010 – był niższy o 0,1 pkt procentowego, przy zmianie dynamiki PKB z 1,3% do –0,7%. W Polsce natomiast – w analogicznych okresach – odnotowano spadek udziału dochodów aż o 0,6 pkt procentowego, przy obniżeniu dynamiki wzrostu PKB z 3,9% do 3,5%. Jest to zapewne efekt większej wrażliwości (wręcz ujemnej elastyczności) podatków (szczególnie CIT) w Polsce na zmiany koniunktury.

Wydaje się, że przeprowadzona analiza nie może być podstawą do niebudzącego wątpliwości wnioskowania o występowaniu zależności przyczynowo-skutkowej między udziałem dochodów i długu sektora general government w PKB. Co oczywiście w żadnym wypadku nie upoważnia do dowolnego traktowania dochodów publicznych jako instrumentu polityki fiskalnej, bez uwzględniania ryzyka ich negatywnego wpływu na zadłużenie państwa.

#### 4. Wydatki sektora general government a dług publiczny

Jak wspomniano wcześniej, najczęstszą przyczyną zadłużania się państw jest nieadekwatna do dochodów konsumpcja publiczna, mierzona wydatkami całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zarówno ich wysokość, jak i strukturę w relacji do PKB obrazuje tabela 2.

Zróżnicowanie średniego udziału wydatków sektora general government w PKB w latach 2001–2010 było mniejsze niż udziału dochodów w PKB. Najwyższy udział wydatków w PKB występował w Danii – 54,2%, najniższy natomiast na Łotwie – 35,6%, przy średnim wskaźniku dla UE wynoszącym 47,4%, a dla strefy euro 47,9%. W okresie kryzysu, tj. w latach 2008–2010, udział wydatków w relacji do PKB wzrósł w Unii Europejskiej do poziomu 49,3% PKB, a w strefie euro do 49,4% PKB. Miało to miejsce w warunkach spadku realnej dynamiki PKB do –0,7% zarówno dla całej UE, jak i strefy euro.

Bardziej złożony obraz funkcji alokacyjnej finansów sektora general government w poszczególnych państwach UE otrzymujemy dzieląc je na 3 grupy (takie same jak w przypadku udziałów dochodów w PKB):

- kraje o udziale wydatków wyższym niż 50% PKB: Dania, Szwecja, Francja, Austria, Belgia i Finlandia, przy czym 4 z nich należą do strefy euro. Relacja długu publicznego do PKB plasuje te kraje w trzech pierwszych grupach, co oznacza zadłużenie państwa powyżej 40% PKB, przy średnim udziale ich długu publicznego w PKB w wysokości 64,6%,

- w przedziale od 40% do 50% wydatków w PKB mieści się 14 krajów: Węgry, Włochy, Holandia, Grecja, Niemcy, Słowenia, Portugalia, Czechy, Wielka Brytania, Malta, Polska, Cypr, Hiszpania i Luksemburg. 10 z nich ma wspólną walutę. Relacja długu publicznego do PKB w tych krajach wynosi od 9,1% w Luksemburgu do 109,4% PKB w Grecji, przy średnim udziale ich długu publicznego w PKB w wysokości 66,5%,

- trzecia grupa obejmuje kraje o udziale wydatków niższym niż 40% PKB, są to: Słowacja, Bułgaria, Irlandia, Estonia, Rumunia, Litwa i Łotwa, z których 3 należą do strefy euro. Dług publiczny tych krajów nie przekracza 42% PKB, osiągając średnią wysokość 30,8% PKB.

Kraje, które są w trzeciej grupie udziału wydatków w PKB wykazywały się również niższym niż 40% udziałem dochodów w PKB. Wyższy niż 50% udział zarówno dochodów, jak i wydatków w PKB występował w trzech krajach: Danii, Szwecji i Finlandii.

Udział wydatków w PKB w Polsce wyniósł średnio w omawianych latach 43,8%, i w porównaniu ze średnią unijną był niższy o 3,6 pkt procentowego. Warto zauważyć, że jeśli chodzi o udział w dochodach, Polska znajduje się w trzeciej grupie, tzn. w grupie, w której kraje osiągają dochody niższe niż 40% PKB, natomiast w odniesieniu do wydatków Polska plasuje się w drugiej grupie, której

Tabela 2. Wydatki sektora general government według funkcji (COFOG)  
w% PKB w UE w latach 2001–2009

Kraje	Średnie wydatki w relacji do PKB w latach 2001–2010	Średnie wydatki w relacji do PKB w latach 2008–2010	Działalność ogólnopañstwowa	Obrona narodowa	Bezpieczeństwo i porządek publiczny	Sprawy gospodarcze	Ochrona środowiska	Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	Ochrona zdrowia	Organizacja wy-poczynku, kultura i religia	Edukacja	Ochrona socjalna
UE27	47,4	49,3	6,5	1,6	1,8	3,9	0,6	1,0	6,6	1,1	5,3	18,5
EA17	47,9	49,4	7,0	1,2	1,8	4,0	0,7	1,1	6,5	1,1	5,0	19,0
Belgia	50,6	52,4	9,3	1,1	1,7	5,1	0,7	0,4	7,0	1,2	6,0	17,9
Bułgaria	38,8	38,7	6,2	2,0	2,9	4,6	1,0	0,8	4,6	0,8	4,0	12,0
Czechy	44,9	44,7	4,7	1,4	2,2	7,7	1,0	1,3	6,9	1,3	4,9	13,4
Dania	54,2	56,2	7,2	1,6	1,0	3,0	0,5	0,6	7,4	1,6	7,4	23,0
Niemcy	46,5	49,3	6,0	1,1	1,7	3,6	0,5	0,9	6,3	0,6	4,2	21,3
Estonia	36,6	41,7	3,2	1,5	2,3	4,2	0,8	0,4	4,4	2,2	6,4	10,7
Irlandia	36,7	52,7	3,3	0,5	1,6	4,7	1,0	1,8	7,0	0,8	4,8	11,3
Grecja	46,9	50,7	9,7	3,2	1,5	5,1	0,6	0,3	5,1	0,4	3,8	16,8
Hiszpania	41,0	44,0	4,9	1,1	1,9	4,9	0,9	1,0	5,7	1,5	4,5	13,4
Francja	53,6	55,1	7,2	1,9	1,3	3,0	0,8	1,9	7,8	1,4	6,2	21,8
Włochy	48,8	50,3	9,0	1,3	1,9	4,1	0,9	1,7	6,7	0,8	4,7	18,3
Cypr	42,1	44,7	10,3	1,9	2,1	4,3	0,3	2,7	3,1	1,2	6,4	9,6
Łotwa	35,6	42,0	4,0	1,3	2,7	5,4	0,6	1,3	4,0	1,4	5,9	10,6
Litwa	36,2	40,9	4,3	1,5	1,9	4,3	0,6	0,4	4,1	0,9	5,8	11,4
Luksemburg	40,2	40,1	4,5	0,3	0,9	4,4	1,1	0,7	4,8	1,9	4,6	16,8
Węgry	49,5	49,4	9,7	1,3	2,1	6,0	0,7	0,9	5,3	1,6	5,6	16,6
Malta	44,0	43,0	6,7	0,8	1,6	6,2	1,3	0,7	5,8	0,6	5,7	14,1
Holandia	47,0	49,5	7,7	1,5	1,8	5,0	0,8	1,1	5,0	1,4	5,2	16,8
Austria	51,3	51,8	7,1	0,9	1,5	5,3	0,5	0,7	7,4	1,0	5,7	20,8
Polska	43,8	44,5	6,0	1,2	1,8	4,2	0,6	1,4	4,6	1,1	5,9	17,0
Portugalia	45,3	48,4	6,5	1,3	1,9	4,0	0,6	0,7	6,7	1,2	6,9	14,9
Rumunia	36,3	39,9	4,4	2,1	2,0	5,8	0,3	1,6	3,7	0,8	3,9	10,1
Słowenia	46,0	47,4	5,7	1,4	1,8	4,4	0,8	0,7	6,4	1,4	6,4	16,7
Słowacja	39,4	39,2	5,5	1,7	2,3	4,9	0,7	0,8	5,8	1,0	3,8	12,5
Finlandia	50,4	53,6	6,7	1,5	1,3	4,7	0,3	0,4	6,7	1,1	6,2	20,1
Szwecja	53,8	53,3	7,8	1,8	1,3	4,0	0,3	0,8	6,8	1,1	7,0	22,6
Wielka Brytania	44,9	49,9	4,3	2,5	2,5	3,2	0,8	1,1	6,9	1,1	6,0	15,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu (11.08.2011).



wydatki mieszczą się w przedziale od 40 do 50% PKB. W latach 2008–2010 PKB w Polsce wzrastało w tempie 3,5%, tzn. tylko o 0,4 pkt procentowego niższym niż w latach 2001–2010. Wydatki natomiast w latach kryzysu wzrosły w relacji do PKB do poziomu 44,5%.

Przeprowadzone badanie nie potwierdza występowania korelacji między udziałem wydatków i długu publicznego w PKB. Brak jednoznacznej zależności przyczynowo-skutkowej w żadnym wypadku nie podważa tezy, że obniżenie wydatków w wielu krajach jest warunkiem koniecznym konsolidacji finansów publicznych i obniżenia długu sektora general government.

Analiza struktury wydatków według funkcji, obejmująca lata 2001–2009, wskazuje, że największy udział we wszystkich krajach miały wydatki ponoszone na ochronę socjalną, średnio w Unii stanowiły aż 18,5% PKB, w strefie euro natomiast 19% PKB. Najwyższy udział miały one w Danii – 23% PKB, najniższy natomiast na Cyprze – 9,6% PKB. Średnie wydatki na ochronę socjalną w UE stanowiły prawie 40% wydatków ogółem. Zarówno ten udział, jak i fakt, że są to wydatki sztywne, uzasadnia przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy. W tym celu podzielono je na 4 grupy:

- w pierwszej grupie mieszczą się kraje przeznaczające przeszło 20% na ochronę socjalną, są to: Dania, Szwecja, Francja, Niemcy, Austria i Finlandia. Średni udział długu publicznego w PKB w latach 2001–2010 wynosił 64,1%,

- w drugiej grupie są kraje, które wydatkują od 15% do 20% PKB na potrzeby socjalne: Włochy, Belgia, Polska, Holandia, Grecja, Luksemburg, Słowenia, Węgry i Wielka Brytania, przy średnim udziale długu 72,5% PKB,

- trzecia grupa to kraje, gdzie omawiane wydatki mieszczą się w przedziale między 10% a 15% PKB: Portugalia, Malta, Czechy, Hiszpania, Słowacja, Bułgaria, Litwa, Irlandia, Estonia, Łotwa i Rumunia. Średni udział długu publicznego w PKB w tych krajach wyniósł 44,2% PKB,

- w czwartej grupie są państwa, które przeznaczają na ochronę socjalną najmniej, czyli poniżej 10% PKB, znajduje się w niej tylko 1 kraj: Cypr – z długiem w relacji do PKB w wysokości 62,4%.

Przeprowadzona analiza rozkładu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych i porównanie ich ze wskaźnikiem udziału długu w PKB także nie daje podstaw do wnioskowania o występowaniu zależności przyczynowo-skutkowej między udziałem wydatków na ochronę socjalną w PKB a długiem publicznym.

Z punktu widzenia średniego udziału wydatków w PKB – według ich funkcji w omawianym okresie – na kolejnych pozycjach po wydatkach socjalnych znajdowały się: ochrona zdrowia, działalność ogólnopaństwowa, edukacja, sprawy gospodarcze, bezpieczeństwo i porządek publiczny, obrona narodowa, organizacja wypoczynku, kultura i religia oraz ochrona środowiska. O ile jednak struktura

rę tych wydatków w poszczególnych krajach cechuje duża inercja, o tyle między krajami występuje znaczne jej zróżnicowanie – co obrazuje tabela 2.

## 5. Wzrost gospodarczy a dług publiczny

Wpływu długu publicznego na wzrost gospodarczy nie da się podważyć. Ponieważ jednak kształtowanie się obu tych kategorii jest wielostronnie uwarunkowane, w rzeczywistości trudno jest wyodrębnić wpływ jedynie długu publicznego na PKB. Można co najwyżej określić kierunek tej zależności.

W celu przeanalizowania zależności między wzrostem gospodarczym a długiem publicznym podzielono kraje na 5 grup według kryterium średniej realnej dynamiki PKB w latach 2001–2010:

– kraje osiągające wzrost PKB powyżej 4%: Słowacja, Litwa, Rumunia, Bułgaria i Łotwa – tylko 1 z nich należy do strefy euro, przy średnim udziale długu publicznego w PKB w latach 2001–2010 w wysokości 24,2%,

– kraje osiągające wzrost PKB od 3% do 4%: Polska, Estonia, Czechy i Luksemburg (2 z nich należą do strefy euro), przy średnim udziale długu publicznego w PKB w wysokości 39,1%,

– kraje osiągające wzrost PKB od 2% do 3%: Cypr, Słowenia, Irlandia, Grecja, Hiszpania i Szwecja (5 z nich należy do strefy euro), przy średnim udziale długu publicznego w PKB w wysokości 53,9%,

– kraje osiągające wzrost PKB od 1% do 2%: Węgry, Malta, Finlandia, Austria, Wielka Brytania, Belgia i Holandia (5 z nich należy do strefy euro), przy średnim udziale długu publicznego w PKB w wysokości 59,3%,

– kraje osiągające wzrost PKB poniżej 1%: Dania, Niemcy, Portugalia i Włochy (3 z nich należą do strefy euro), przy średnim udziale długu publicznego w PKB w wysokości 80,3%.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że wyższy wzrost gospodarczy odnotowały kraje, które miały niższy dług publiczny w relacji do PKB. Ta ujemna korelacja nie jest jednakowo silna we wszystkich krajach. Średni wzrost PKB, np. w wysokości 1,9%, osiągnęła bowiem zarówno Szwecja z długiem 44,6% PKB, jak i Węgry z długiem 65,0% PKB, a także Malta z długiem 65,7% PKB. Należy również zauważyć, że wyższy wzrost gospodarczy miał miejsce w krajach, w których PKB na osobę mierzony w PPS był niższy niż 100, czyli w państwach o niższym poziomie życia – co obrazują dane zawarte w tabeli 3.

Tabela 3. Udział długu publicznego w PKB a dynamika PKB

Kraje	Średni udział długu publicznego w PKB		Średnia realna dynamika PKB		PKB per capita w PPS UE27 = 100	
	2001–2010	2008–2010	2001–2010	2008–2010	2001	2010
UE27	64,5	72,2	1,3	-0,7	100	100
EA17	71,3	78,1	1,1	-0,7	112	108
Belgia	95,0	94,2	1,4	0,1	124	118
Bułgaria	31,1	14,8	4,1	0,3	30	43
Czechy	30,5	34,6	3,2	0,2	70	80
Dania	41,0	40,0	0,9	-1,5	128	124
Niemcy	67,2	74,3	0,9	0,0	117	118
Estonia	5,2	6,1	3,4	-5,3	46	65
Irlandia	41,2	68,7	2,6	-4,0	132	125
Grecja	109,4	126,9	2,4	-1,8	86	89
Hiszpania	47,0	51,1	2,1	-1,0	98	101
Francja	66,3	75,9	1,2	-0,4	115	107
Włochy	108	113,8	0,3	-1,7	118	100
Cypr	62,4	55,7	2,8	1,0	91	98
Łotwa	19,1	33,7	4,1	-7,5	39	52
Litwa	22,3	27,8	4,6	-3,5	41	58
Luksemburg	9,1	15,5	3,1	0,4	234	283
Węgry	65,0	77,0	1,9	-1,6	59	64
Malta	65,7	65,7	1,9	1,8	78	83
Holandia	51,8	60,6	1,4	-0,1	134	134
Austria	65,6	68,6	1,6	0,1	125	125
Polska	46,6	51,0	3,9	3,5	48	62
Portugalia	66,0	82,5	0,7	-0,4	80	81
Rumunia	20,0	22,6	4,2	-0,4	28	45
Słowenia	28,1	31,7	2,7	-1,1	80	87
Słowacja	37,5	34,7	4,9	1,7	52	74
Finlandia	41,4	42,1	1,9	-1,2	115	116
Szwecja	46,6	40,5	2,1	-0,1	122	123
Wielka Brytania	48,9	68,0	1,5	-1,2	120	114

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Eurostatu (11.08.2011).

## 6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje:

– z jednej strony na brak jednoznacznych, mierzalnych zależności przyczynowo-skutkowych między średnim w latach 2001–2010 udziałem dochodów i wydatków sektora general government w PKB a długiem publicznym w relacji do PKB w państwach UE,

– z drugiej natomiast na występowanie ujemnej korelacji między udziałem długu publicznego w PKB a dynamiką PKB – co oznacza, że wyższy wzrost uzyskiwały kraje o niższym zadłużeniu.

Pobieżna ocena wniosków wynikających z przeprowadzonych badań wskazuje na brak ich spójności. Chociaż nieadekwatne w stosunku do dochodów sektora general government wydatki, będąc główną przyczyną długu publicznego, implikują występowanie zależności również między nim a wydatkami i dochodami.

Podejmując próbę wyjaśnienia tej niespójności, należy wziąć pod uwagę fakt, iż dług publiczny obejmuje całość zobowiązań, a nie tylko z tytułu deficytów. Zobowiązania władz publicznych mogą wynikać także z innych tytułów, nie zawsze ustawowo doprecyzowanych. Mogą być skutkiem na przykład udzielonych przez nie kredytów i pożyczek, odszkodowań, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań jednostek sektora publicznego. W polskich warunkach istotny wpływ na zwiększające dług potrzeby pożyczkowe miała na przykład konieczność dotowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE (w okresie, w którym nie była zaliczana do wydatków) oraz prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Rozpatrując więc zależność między wydatkami, dochodami a długiem publicznym, należy brać pod uwagę fakt, iż wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych nie muszą oznaczać, i najczęściej nie oznaczają, całości alokowanych przez ten sektor środków, dochody zaś nie są tożsame z całością środków gromadzonych przez ten sektor.

Ponadto będące przedmiotem analizy kategorie ekonomiczne są wielostronnie uwarunkowane. Ich wysokość, struktura, dynamika są zdeterminowane wieloma czynnikami, często trudno mierzalnymi. Co więcej, dane statystyczne – będące podstawą analiz i porównań między krajami – bywają czasami nieprecyzyjne.

Jednak przeprowadzone badania właśnie dlatego że nie wykazały bezpośredniej zależności między dochodami i wydatkami a długiem publicznym, mogą być podstawą wnioskowania co do konieczności ujmowania w przedmiotowej analizie wszystkich środków gromadzonych i rozdysponowywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Większość negatywnych skutków oddziaływania długu publicznego na gospodarkę jest bowiem efektem całości potrzeb pożyczkowych państwa, a nie tylko ich części spowodowanej koniecznością finansowania deficytów budżetowych.

## Literatura

- Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2010.
- Finanse*, red. J. Ostaszewski, wyd. 5 zm. i rozsz., Difin, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3 zm., Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Wasilewska-Trenkner H., *Relacje między polityką fiskalną i monetarną*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu” 2006, nr 19.
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, wyd. 2 zm., PWE, Warszawa 2011.
- Ziółkowska W., *Deficyt i dług publiczny*, w: *też*, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. WSB, Poznań 2010.



**Ryszard Piasecki**

Uniwersytet Łódzki  
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Chile

## **Polityka nadwyżki budżetowej Chile**

***Streszczenie.** Autor dyskutuje założenia polityki nadwyżki budżetowej w Chile, jako alternatywy dla polityki zadłużeniowej prowadzonej przez organy państwa. W artykule zostały omówione przesłanki polityki nadwyżki budżetowej w Chile oraz system równowagi budżetowej po 2001 roku. Autor zaprezentował również korzyści polityki równowagi budżetowej.*

### **1. Wprowadzenie**

W 1973 roku Augusto Pinochet rozpoczął liberalizację chilijskiej gospodarki z pomocą zespołu ekonomistów studiujących podyplomowo w USA (byli to absolwenci Universidad Católica robiący *masters* głównie na Uniwersytecie w Chicago – tzw. Chicago boys) pod kierownictwem Milтона Friedmana i Arnolda Harbergera. Chłopcy z Chicago mieli także wpływ na strategię gospodarcze argentyńskiej junty wojskowej. Chile w 1973 roku było pierwszym krajem, który przyjął wskazówki Milтона Friedmana i w konsekwencji przystąpiono do reformy gospodarki (wprowadzono reformę systemu pracy, reformę podatkową i zniesiono bariery wobec inwestycji zagranicznych. W 1976 roku rozpoczął się proces RAU, czyli jednostronnej redukcji ceł. Chile mogło sobie na to pozwolić dzięki ogromnym rezerwom surowców naturalnych, które były w stanie konkurować na świecie. Chilijski cud, jak określił reformy Friedman, trwał aż do kryzysu w 1982 roku, kiedy to kraj okazał się całkowicie zależny od koniunktury gospodarki światowej. Produkcja spadła o 15%, bezrobocie sięgnęło dramatycznego

poziomu 25%. Jednak już w 1985 roku minister skarbu Hernán Büchi wznowił reformy neoliberalne i dzięki nim zdołał pobudzić gospodarkę, przede wszystkim dzięki nowej fali prywatyzacji. To był tzw. drugi cud chilijski. RAU nie przestał obowiązywać w Chile demokratycznym po 1990 roku i do dziś jest uważany za efektywną ścieżkę wzrostu gospodarczego. Już w połowie lat dziewięćdziesiątych Chile miało najbardziej otwartą gospodarkę w Ameryce Łacińskiej i obrało doktrynę „otwartego regionalizmu”, podczas gdy inne kraje chciały utrzymać politykę protekcjonistyczną.

Celem artykułu jest wskazanie na założenia polityki nadwyżki budżetowej w Chile, jako alternatywy dla polityki zadłużeniowej prowadzonej przez organy państwa.

## 2. Przesłanki polityki nadwyżki budżetowej w Chile

Chile to przykład kraju, który dzięki rozsądnemu zarządzaniu finansami publicznymi zdołał ustabilizować, a następnie wprowadzić na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarkę narodową. Sukces Chile jest wynikiem głębokich reform, które zostały zapoczątkowane blisko 40 lat temu. Po przejęciu władzy przez juntę wojskową w 1973 roku, za główny cel przyjęto zlikwidowanie dotkliwych i wymagających pilnych działań zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a także przywrócenie gospodarki rynkowej (Gilberto Villareol, 2006). Początek lat siedemdziesiątych przyniósł gospodarce chilijskiej ogromny wzrost inflacji, sięgający blisko 1000%. Głębokie rozczarowanie wynikami prowadzonej polityki inflacyjnej rządu S. Allende spowodowało głębszą analizę jej mechanizmu. Związana z handlem składowa inflacji krajowej była sumą inflacji międzynarodowej i stopy dewaluacji.

W 1978 roku, kiedy pogląd ten uległ całkowitemu upowszechnieniu, rozpoczął się ważny zwrot w polityce stabilizacyjnej. Stopniowo zaczęto wykorzystywać kurs walutowy do kształtowania oczekiwań inflacyjnych i do bezpośredniego wpływania, poprzez mechanizm konkurencji ze strony importu, na wzrost cen towarów podlegających wymianie międzynarodowej. Jeszcze w tym samym roku władze wprowadziły system stopniowej dewaluacji peso, którego kulminacja przypadła na czerwiec 1979 roku, kiedy to kurs walutowy osiągnął poziom 39 peso za dolara, utrzymując się na tym poziomie do połowy 1982 roku.

Jako kotwicę stabilizującą poziom cen w gospodarce przyjęto podaż pieniądza oraz kurs walutowy. System pełnej indeksacji płac – obowiązujący pod koniec lat siedemdziesiątych – wiążący zmiany płac nominalnych ze wzrostem CPI w odniesieniu do roku poprzedniego, musiał przynieść powolne tempo obniżania inflacji, a także aprecjację realnego kursu walutowego. W konsekwencji dzięki



łatwemu dostępowi do zagranicznego kredytowania, z którego mógł wówczas korzystać chilijski sektor prywatny, uniknięto kryzysu bilansu płatniczego.

Zasadniczą cechą programu dostosowawczego, którą rząd wprowadził po 1984 roku była głęboka korekta fiskalna. Obejmowała ona zmniejszenie wydatków rządowych, wzrost opodatkowania oraz wprowadzenie zmiennego kursu walutowego. Udana reformy mikroekonomiczne lat siedemdziesiątych i ówczesne wysokie jawne bezrobocie stworzyły warunki dla silnej reakcji podaży na realną dewaluację. Wynikająca z niej ekspansja sektorów konkurujących z importem i produkujących towary na eksport była główną siłą napędową ogromnego ożywienia chilijskiej gospodarki.

W początkach lat siedemdziesiątych rynek finansowy w Chile był bardzo słabo rozwinięty i podlegał wielu ograniczeniom. Większość sektorów bankowych była znacjonalizowana lub kontrolowana przez rząd. W momencie przejścia władzy przez wojskową juntę rozpoczęto proces prywatyzacji banków, zaczęto tworzyć nowe pozabankowe instytucje finansowe, likwidować kontrolę stóp procentowych, zmniejszać stopy rezerw obowiązkowych oraz ograniczenia w międzynarodowych przepływach kapitałów. Działania te miały na celu zdynamizowanie rozwoju pośrednictwa finansowego, zwiększenie efektywności alokacji kredytów oraz zwiększenie oszczędności krajowych.

Reforma sektora publicznego była związana z reformą strefy podatkowej, redukcją państwowych dotacji, a także z polityką zwracania poprzednim właścicielom nielegalnie przejętych przedsiębiorstw.

W celu zmniejszenia deficytu budżetowego w 1974 roku podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy podatkowej. Wprowadzony podatek VAT (z hiszp. *IVA*), w kolejnych latach stał się głównym źródłem finansowania budżetu państwa. Władze dokonały także redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym oraz w inwestycjach publicznych. Skala fiskalnego dostosowania była ogromna, powodując tym samym zmniejszenie deficytu budżetowego z 24,7% PKB w 1973 roku do 3,5% PKB w 1974 roku. Reforma handlu była koniecznym warunkiem poprawy opłacalności produkcji kierowanej na rynki zagraniczne i jednocześnie wprowadzenia konkurencji do gałęzi konkurujących z importem. Reformy przeprowadzone w latach 1974–1976 dotyczyły przejścia z systemu różnych kursów walutowych na system kursu jednolitego, zastąpienia środków pozataryfowych cłami oraz obniżki szczególnie wysokich cel.

W 1975 roku w wyniku szoku naftowego i obniżenia o 45% realnych cen miedzi dokonano nominalnej dewaluacji, która wraz z głęboką korektą budżetową miała służyć redukcji deficytu bilansu handlowego. Reforma handlu została zakończona w 1979 roku, dzięki niej wprowadzono jednolitą 10% stawkę celną na wszystkie towary z wyjątkiem przemysłu motoryzacyjnego.

Reforma ubezpieczeń społecznych została przeprowadzona w 1980 roku. Stary system ubezpieczeń społecznych – istniejący od 1929 roku – obejmował swym

zasięgiem 60% siły roboczej i składał się z kilku współistniejących instytucji. Wszystkie one gwarantowały podobne typy świadczeń przy dość dużym zróżnicowaniu zarówno warunków dostępu do poszczególnych świadczeń, jak i ich wysokości. Model ten oparty na systemie repartycyjnym oznaczał, że emerytury finansowane były ze składek osób zawodowo czynnych, a perspektywy utrzymania systemu były podporządkowane aktualnym proporcjom pracujących i niepracujących. W tym modelu emerytury otrzymywane przez osoby nim objęte nie miały żadnego związku z ich wkładem finansowym wniesionym do systemu przez cały okres pracy. Od 1974 roku zaczęto wprowadzać liczne poprawki do istniejącego systemu, ukierunkowane na uproszczenie jego formy oraz usunięcie nierówności. Zmniejszono stawki składek pracowników i pracodawców oraz uproszczono system zasiłków rodzinnych i dla bezrobotnych. Ujednolicono kryteria zmian emerytur, wieku emerytalnego oraz okresów składkowych. Dla osób ubogich, które nie płaciły wcześniej składek, wprowadzono emeryturę minimalną. Reformy pozwoliły znacznie zmniejszyć wysokość składek z 33% do 20% funduszu płac. Zwieńczeniem reform systemu ubezpieczeń społecznych było wprowadzenie systemu w pełni kapitałowego na początku lat osiemdziesiątych.

W latach 1974–1982 rząd chilijski rozpoczął proces prywatyzacji. Większość przedsiębiorstw przejętych za rządów Allende została zwrócona prawowitym właścicielom, a wszystkie przedsiębiorstwa produkujące dobra i usługi zostały sprywatyzowane. Wyjątek stanowiły duże firmy miedziowe, huta ENAP (Państwowa Spółka Naftowa), koleje i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Pod koniec lat osiemdziesiątych prywatyzacją objęto również produkcję i dystrybucję energii, a w latach dziewięćdziesiątych usługi wodno-kanalizacyjne. Następnym posunięciem było wprowadzenie elementów inicjatywy prywatnej w sektorze infrastruktury poprzez system BOT (Build – Operate – Transfer).

Model neoliberalnej gospodarki otwartej wprowadzony w Chile w latach dziewięćdziesiątych miał na celu pobudzenie wewnętrznych źródeł wzrostu (np. poprzez zachęcenie posiadaczy kapitału do inwestowania czy poprzez większą wydajność siły roboczej i jakość kapitału ludzkiego).

Uaktywnienie przedsiębiorczości i innowacyjności było postrzegane jako szansa na zmniejszenie uzależnienia się Chile od eksportu miedzi oraz od światowej koniunktury na rynku tego surowca. Przyrost oszczędności krajowych stanowił warunek uniezależnienia modernizacji gospodarki od międzynarodowych rynków finansowych. Prowadzona polityka ekonomiczna miała natomiast na celu sprzyjanie rozwojowi gospodarki mniej uzależnionej od wahań międzynarodowych rynków surowcowych i kapitałowych.

### 3. System równowagi budżetowej po 2001 roku

Od 2001 roku polityka fiskalna Chile jest konstruowana w oparciu o koncepcję równowagi budżetowej. Nadrzędną zasadą systemu jest szacowanie wpływu netto z podatków w określonym średnim okresie. Wydatki muszą być przy tym równe wpływom. W praktyce oznacza to oszczędzanie podczas wzrostu gospodarczego oraz wydawanie uzyskanej nadwyżki w okresie, kiedy wpływy z podatków są mniejsze. Wskaźnik równowagi budżetowej w Chile związany jest ze zmiennymi, które wpływają na dochody państwa – z poziomem aktywności gospodarczej oraz wysokością cen miedzi i molibdenu. W ten sposób można zaobserwować zmiany w sytuacji fiskalnej, spowodowane przez decyzje polityczne oraz te związane z cyklicznością tych trzech zmiennych.

Od czasu przyjęcia zasady polityki równowagi budżetowej, rząd przyjął za cel utrzymanie rocznej nadwyżki budżetowej równej 1% PKB. Taki cel został wybrany z trzech powodów: po pierwsze, ze względu na obciążenie budżetowe deficytem i negatywną wartość netto Banku Centralnego Chile, wynikające z programu ratowania systemu banków prywatnych w latach osiemdziesiątych i polityki kursu wymiany w latach dziewięćdziesiątych; po drugie, ze względu na pasywa warunkowe odnoszące się głównie do zagwarantowanych pensji minimalnych i zasiłków dla osób starszych; i po trzecie, z powodu podatności na czynniki zewnętrzne powstałe na skutek niedostosowania walutowego i potencjalnych ograniczeń pożyczek zagranicznych w walucie lokalnej.

#### 3.1. Cel – nadwyżka 1%

Po paru latach sporych oszczędności zawdzięczanych stałemu wzrostowi cen produktów, Ministerstwo Finansów stało się wierzycielem netto pozostałej części świata o coraz wyższych funduszach stabilizacyjnych. Pod koniec 2008 roku, Fundusz Stabilizacji Ekonomicznej i Społecznej i Fundusz Pensji Rezerwowych nagromadziły kapitał równowartości 18% PKB. Zyskowna dla społeczeństwa alokacja 1% PKB miała sfinansować inwestycje socjalne i wzrost wydajności, a także lepszą jakość edukacji, szkolenia dla małych przedsiębiorców i z zakresu pracy, wsparcie dla innowacji, infrastruktury regionalnej oraz bodźce dla finansowania długoterminowego małych i średnich przedsiębiorstw oraz nowych przedsiębiorców. W 2008 roku uświadomiono sobie, że nie ma sensu powiększanie rezerw zasobów rok po roku w kraju o tak dużych potrzebach społecznych. W rezultacie nadwyżkę budżetową dla 2008 roku ograniczono do 0,5% PKB. Kryzys finansowy na świecie doprowadził do redukcji celu nadwyżki do 0% w 2009 roku.

## 4. Korzyści polityki równowagi budżetowej

### 4.1. Polityka antycykliczna

Polityka równowagi budżetowej jest z zasady antycykliczna w tym, że dopuszcza deficyt finansowy w czasie, gdy gospodarka funkcjonuje poniżej swoich możliwości oraz zapewnia nadwyżkę w odwrotnej sytuacji. Pomaga to łagodzić wahania gospodarcze. Polityka równowagi wpłynęła na ograniczenie niepewności na rynku w średnim okresie, mając ponadto pozytywny wpływ na rozwój inwestycji i dobrobyt społeczeństwa.

#### **Konkurencyjność eksportu**

Antycykliczny wymiar chilijskiej polityki fiskalnej okazał się stabilizujący nie tylko dlatego, że umożliwił rządowi utrzymywanie, a nawet zwiększenie wydatków w okresie recesji, ale doprowadził do zaoszczędzenia wpływów z podatków uzyskanych podczas rozkwitu gospodarczego.

#### **Niestabilność stóp procentowych i kursu wymiany walut**

Zarządzanie portfolio aktywami podatkowymi ma poważne konsekwencje makroekonomiczne i finansowe, zwłaszcza gdy poziom oszczędności publicznych jest wysoki. Niedoskonałości rynku finansowego, asymetria informacji i różne postrzeganie ryzyka sprawiają, że istotną kwestią staje się waluta, w której są składane oszczędności, ponieważ wpływa to na wysokość stóp procentowych i kurs wymiany walut. Jeśli na przykład w okresie boomu, przy wysokim poziomie wpływów z podatków, oszczędności publiczne są składane w lokalnej walucie, może to spowodować nacisk na spadek wynagrodzeń powiązanych z instrumentami finansowymi oraz generować nacisk na aprecjację waluty. Ministerstwo Finansów cyklicznie składa raport (od 2006 roku), z którego między innymi wynika, że aktywa zgromadzone na skutek wysokich cen miedzi, w większości złożone w zagranicznej walucie, pomogły uniknąć nacisku na aprecjację waluty.

#### **Wiarygodność rządu, jako emitenta długu międzynarodowego**

Z punktu widzenia sytuacji finansowej rządu, reguła nadwyżki budżetowej oznaczała mniej zapożyczeń, ale także niższe koszty. Dzięki nadwyżkowym finansowym w ostatnich latach, możliwe było opłacenie wcześniejszych pożyczek i, mimo niekorzystnej fazy cyklu ekonomicznego (2001 i 2002 rok), nowe pożyczki nie były potrzebne, co prowadziło do stałej redukcji poziomu długu.

Poza dużo niższymi wynikami w tej skali od innych państw, ryzyko inwestycyjne w Chile pozostało niskie w tym okresie, pomimo że wiele rozwijających się państw doznało wstrząsu związanego z atakami terrorystycznymi 11 września 2001 roku i kryzysem argentyńskim połowy 2002 roku.

### **Uzależnienie od finansowania zewnętrznego**

Polityka równowagi budżetowej pozwoliła Chile na uniezależnienie się od finansowania zewnętrznego, co jest ważną zaletą, biorąc pod uwagę fakt, że historycznie była wątpliwym źródłem surowców.<sup>1</sup> Ten efekt jest rezultatem antycyklicznej polityki i jej zdolności do promowania oszczędności publicznych<sup>2</sup>. Jednocześnie, ponieważ doprowadziło to do redukcji kosztów pożyczek, polityka równowagi budżetowej oznaczała także możliwość uzyskania kredytów zagranicznych na dużo bardziej korzystnych warunkach w porównaniu z okresem, kiedy uzależnienie Chile od tego źródła finansowania było większe.

Ta zaleta staje się klarowna w przypadku porównania efektów kryzysu z 1982 roku z tymi z 2001 roku. W obu przypadkach Chile napotkało na niekorzystne warunki zewnętrzne, ale ich wpływ w kontekście łatwości finansowania był zupełnie różny. W rok po kryzysie z 1982 roku, napływ zagranicznego kapitału zmalał o 69%, podczas gdy w rok po kryzysie z 2001 roku, jego spadek był znacznie niższy. W pierwszym przypadku rezultatem było skurczenie się inwestycji publicznych o 13,2% w 1983 roku, w drugim ich rozszerzenie o 7,8%, dzięki między innymi temu, że sektor publiczny miał dostęp do finansów zewnętrznych po niskiej stopie procentowej<sup>3</sup>.

### **Finansowa trwałość polityk społecznych**

Należy pamiętać, że Chile, jako kraj o małej i otwartej gospodarce, jest wystawiony na sporadyczne i często nieprzewidziane wydarzenia, które wpływają na wyniki ekonomiczne<sup>4</sup>. Przykład tego zjawiska zaistniał w okolicznościach kryzysu połowy lat osiemdziesiątych, kiedy wydatki na cele socjalne spadły z 15,7% PKB w 1987 roku do 12,7% w 1990 roku. Jednakże od czasu wprowadzenia polityki równowagi budżetowej traumatyczne dostosowania gospodarcze nie były wymagane i na przykład w 2002 roku sfera wydatków publicznych nie została naruszona, mimo że rozwój ekonomiczny wyniósł tylko 2,2%, a cena miedzi wynosiła tylko 0,7\$ za funt. Przy braku reguł rządzących równowagą budżetową, taki scenariusz oznaczałby tylko minimalny wzrost albo nawet zamrożenie wydatków publicznych. Jednak mimo że wpływy z podatków wzrosły tylko o 0,7%, ogólne wydatki publiczne wzrosły o 4,2%, a socjalne o 3,8%, bez wywołania braku równowagi makroekonomicznej, wzrostu ryzyka kraju lub zwiększenia niestabilności ekonomicznej<sup>5</sup>.

Polityka równowagi budżetowej ma wpływ na trwałość finansową także dzięki ochronie przed efektami kryzysów zewnętrznych, co ciągnie za sobą mniejsze

<sup>1</sup> J. Rodríguez, C. Tokman, A. Vega, *Structural balance policy in Chile*, „Studies in Public Finance” 2006, s. 32.

<sup>2</sup> Tamże, s. 33.

<sup>3</sup> Tamże, tabela 2, s. 32.

<sup>4</sup> Tamże, s. 33.

<sup>5</sup> Tamże, wykres 15, s. 34.

prawdopodobieństwo drastycznego dostosowywania wydatków. Ten stabilizujący efekt polityki można zauważyć przy porównywaniu efektów wstrząsów zewnętrznych z 1982 i 2001 roku. Te wstrząsy miały podobną siłę, lecz w okresie stosowania polityki ekonomia wzrosła o 2,8% PKB, natomiast kiedy nie była ona stosowana, PKB skurczyło się o 8,2%. Podobna rzecz dotyczy bezrobocia. W latach osiemdziesiątych przekroczyło 20%, a w 20 lat później – nie przekroczyło 10%. Ponadto po wstrząsach 2001 roku wydatki publiczne wzrosły o 1,9%, podczas gdy po kryzysie 1982 roku spadły o 4%<sup>6</sup>.

Jednakże wpływ polityki zrównoważonego budżetu na trwałość finansową programów publicznych zależy nie tylko od tego, że wiąże ona wydatki publiczne z budżetowymi dochodami z podatków – co jest bardziej stabilną i trwałą zmiennością niż dochód efektywny – i zapewnia ochronę przed zewnętrznymi kryzysami. Jest także rezultatem realokacji dóbr publicznych przeznaczonych poprzednio na obsługę długu oraz zgromadzenia dodatkowych dochodów w formie publicznych oszczędności.

## 5. Polityka fiskalna w obliczu kryzysu międzynarodowego

Polityka fiskalna stosowana przez władze zinkorporowała zestaw instrumentów w celu poprawienia koniunktury i zwiększenia popytu krajowego. Duża akumulacja zasobów w ostatnich latach, wynikająca z wysokich cen miedzi, pozwoliła na opracowanie antycyklicznej polityki na 2009 rok, przy 14,5% wzroście realnym w wydatkach publicznych, mimo 23,4% obniżki wpływów z podatków w porównaniu z 2008 rokiem.

Największa państwowa firma branży górniczej, CODELCO, została wsparta miliardem dolarów, aby finansować odpowiednie projekty inwestycyjne, mające na celu utrzymanie konkurencyjności firmy w przyszłości. Inne operacje tego typu dotyczyły największego banku państwowego, BancoEstado, największej korporacji popierającej produktywność (CORFO) i Funduszu Gwarancyjnego MŚP (FOGAPE).

Kluczową polityką łagodzącą planu jest dostarczenie dwóch bezpośrednich transferów 40000 pesos (ok. 80\$) do każdej rodziny sklasyfikowanej jako gospodarstwo o niskich dochodach; dotyczy to prawie 4 milionów ludzi, należących do biedniejszych sfer społeczeństwa.

Z drugiej strony, podjęto wysiłek w celu poszerzenia systemu emerytalnego w ramach reformy emerytalnej, który funkcjonuje od 2008 roku. Od lipca 2008 roku rząd zaczął wypłacać podstawowe emerytury solidarnościowe (korzy-

<sup>6</sup> Tamże, tabela 4, s. 35.

stają z nich Chilijczycy mający 65 lub więcej lat, którzy nie mają innej emerytury i którzy należą do pierwszych dwóch kwintylów ekonomicznych). We wrześniu 2009 roku, w szczytowym okresie kryzysu międzynarodowego, emeryturami solidarnościowymi objęto 50% biedniejszej populacji.

W sprawie rynku pracy ustalono bodźce zachęcające do zatrudniania młodzieży o niskich dochodach. Młodzi beneficjenci otrzymują dotację równą 20% ich pensji, a pracodawca równowartość 10%. Służy to promocji zatrudnienia i zmniejszeniu liczby zwolnień wśród biedniejszych grup w okresie kryzysu.

Innymi antycyklicznymi instrumentami, wprowadzanymi w okresie recesji, są okresowe zmniejszenia podatków, tymczasowe zachęty do utrzymywania pracowników, szkolenia, wsparcie dla kobiet będących głowami rodziny oraz ochrona dochodów gospodarstwa domowego w przypadku bezrobocia czy wzrost ubezpieczeń dla bezrobotnych.

## 6. Agenda dla Rynków Kapitałowych (MKB) 2010

Agenda wyznacza parę podstawowych celów gospodarczych Chile. Należą do nich: międzynarodowa integracja gospodarcza Chile, utworzenie regulacji, które wpłyną na rozwój innowacji i przedsiębiorczości, przyjęcie najlepszych wzorców międzynarodowych w zakresie konkurencji i doradztwa oraz wzrost płynności systemu finansowego i szerszy dostęp do niego<sup>7</sup>.

Pomimo kryzysu finansowego i tego związanego z trzęsieniem ziemi w Chile, planowany jest wzrost o rocznej stopie 6%, utworzenie średnio 200 000 nowych miejsc pracy każdego roku (w latach 2010–2014), eliminacja skrajnego ubóstwa do 2014 roku oraz stworzenie warunków do kompletnego zwalczania ubóstwa i osiągnięcia statusu kraju rozwiniętego do 2018 roku<sup>8</sup>.

Agenda opiera się na 7 głównych filarach<sup>9</sup>:

Filar I – podatki

Opracuje się klarowne ramy regulacyjne dla rynku derywatów, rynku usług finansowych i rynku papierów wartościowych w celu promowania innowacji w zakresie produktów i rozwoju rynku oraz promocji eksportu usług finansowych.

Filar II – ochrona konsumentów

Utworzy się Państwową Usługę Finansową, aby poszerzyć ochronę konsumentów, uregulować sektor produktów i usług oraz zmniejszyć asymetrię infor-

<sup>7</sup> <http://www.minhda.cl/english/documents/presentations-and-speeches/bicentennial-capital-markets-agenda.html>.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Tamże.

macji. Wszystkie te zmiany mają pozwolić na lepszy dostęp do rynku finansowego i na lepszych warunkach.

Filar III – wypłacalność systemu finansowego

W świetle ostatniego kryzysu międzynarodowego szuka się sposobów na zmniejszenie cyklicznych zmian w podaży kredytów oraz ochronę systemu w zakresie wypłacalności i płynności. Ulepszenia będą dotyczyć także prawa banków i regulacji firm ubezpieczeniowych.

Filar IV – informacja

Aby sprawić, że rynek będzie zintegrowany, konkurencyjny i zapewni odpowiednią ochronę konsumentom, podejmie się starania w celu promocji transparentności i prawidłowego ustalenia ceny. Wśród propozycji znajdują się: integracja giełd lokalnych z innymi giełdami regionu, wzrost informacji na zagranicznym rynku giełdowym czy wykorzystanie „murów chińskich” i zapobieganie spekulacjom.

Filar V – rozwój instytucji

Konstrukcja instytucji rynkowych wymaga modernizacji w kilku aspektach. W szczególności istnieje potrzeba wzmocnienia pozycji regulatorów rynków finansowych i wprowadzenia większej autonomii dla regulacji bankowych oraz reformy prawa upadłości.

Filar VI – rynki finansowe w służbie klasy średniej i MŚP

Osoby prywatne oraz MŚP powinny mieć lepszy dostęp do opcji finansowania i oszczędzania. Wprowadzi się środki zwiększające penetrację bankową oraz zachęcające rodziny do oszczędzania, zmniejszy się koszty usług publicznych oraz stworzy się nowe bodźce do promowania innowacji, wprowadzając nowe Prawo o funduszach inwestycyjnych.

Filar VII – nowe rynki i tańsze sposoby finansowania

Celuje się w rozwój nowych rynków i produktów, które utworzyłyby dogodniejsze alternatywy do sfinansowania przedsięwzięć. W szczególności chodzi o rozwój rynku dla instrumentów o wysokiej wydajności, analizy (wspólnie z Ministerstwem Górnictwa) możliwych bodźców dla wprowadzenia tego pomysłu na giełdę oraz opracowania nowych konstrukcji prawnych dla instytucji mikrokredytowych i banków niszowych.

## **7. Czynniki tworzące równowagę budżetową w Chile – podsumowanie**

1. Reformy zapoczątkowane w Chile w latach siedemdziesiątych przyczyniły się do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i zwiększenia efektywności gospodarczej, stanowiąc podstawę trwałego wzrostu kraju.



2. Wdrażane reformy oparte zostały na podstawowych teoriach ekonomicznych, odbiegając tym samym od polityki wzrostu gospodarczego państwa opartej na substytucji importu powiązanego z interwencją państwa.

3. Reformy chilijskie objęły zmniejszenie deficytu sektora publicznego, otwarcie gospodarki narodowej na handel zagraniczny, prywatyzację przedsiębiorstw i obiektów użyteczności publicznej oraz zmianę formy państwa.

4. Spadek inflacji do 4,6% w 1998 roku był spektakularnym osiągnięciem polityki gospodarczej chilijskiego rządu w latach dziewięćdziesiątych.

5. W latach 1985–1998 Chile osiągnęło wysokie tempo wzrostu i dobrze przetrwało kryzys gospodarczy, który dotknął region Ameryki Południowej, choć już przy niższym tempie wzrostu.

6. Od 2001 roku, a formalnie od 2006 roku Chile prowadzi politykę równowagi budżetowej, gdzie wydatki nie mogą przewyższać wpływów (co odróżnia Chile od wielu państw świata), oznacza to także oszczędzanie w okresie boomu, lecz także utrzymanie wydatków na cele socjalne na tym samym poziomie w okresie recesji, co sprzyja kształtowaniu równowagi gospodarczej i społecznej w Chile.

Równowaga budżetowa wyznaczana jest w odniesieniu do trzech głównych czynników metodologicznych, którymi są:

- poziom aktywności gospodarczej,
- cena miedzi,
- cena molibdenu.

Politykę równowagi budżetowej obrano ze względu na niżej wymienione przyczyny:

- obciążenie budżetowe deficytem i negatywna wartość netto Banku Centralnego Chile wynikające z programu ratowania banków prywatnych w latach osiemdziesiątych i polityki kursu wymiany w latach dziewięćdziesiątych,
- pasywa warunkowe odnoszące się głównie do zagwarantowanych pensji minimalnych i zasiłków dla osób starszych,
- podatność na czynniki zewnętrzne na skutek niedostosowania walutowego.

Najważniejsze zalety polityki równowagi budżetowej, które przyczyniają się do utrzymania stałego wzrostu gospodarczego Chile, to:

1. Polityka antycykliczna, która łagodzi wahania ekonomiczne i zmniejsza niepewność na rynku, co do jej średnioterminowych wyników,

- wydatki utrzymuje się na tym samym poziomie względem cyklu gospodarczego, nawet mimo tymczasowo malejącego PKB,
- polityka antycykliczna możliwa jest dzięki dużej akumulacji zasobów, będących wynikiem przede wszystkim wysokich cen miedzi w ostatnich latach.

2. Wzrost oszczędności publicznych w okresie silnego rozwoju, co zapobiega aprecjacji pieniądza i chroni konkurencyjność eksportu.

3. Stabilność stóp procentowych.
4. Duża wiarygodność rządu chilijskiego, jako emitenta długu międzynarodowego, co poprawia dostęp do finansowania międzynarodowego w czasie negatywnych wstrząsów zewnętrznych i minimalizuje zaraźliwość kryzysami międzynarodowymi.
5. Małe zapotrzebowanie gospodarki na finansowanie zagraniczne.
6. Trwałość polityk społecznych.
7. Agenda dla Rynków Kapitałowych (MKB), której głównymi celami są:
  - większa integracja finansowa z rynkami światowymi, większa przejrzystość, większa płynność, wyższe standardy ochrony transakcji,
  - zapewnienie nowych rozwiązań prawnych dla usprawnienia regulacji instrumentów inwestycyjnych,
  - konkurencyjny rynek kapitałowy krajowy i międzynarodowy.

### Literatura

- Cifuentes R., Desormeaux J., González C., *Capital Markets in Chile: From Financial Repression to Financial Deepening*, Economic Policy Papers of the Central Bank of Chile, 2002.
- Ffrench-Davis R., *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, The University of Michigan, 2002.
- Ffrench-Davis R., *The structural fiscal balance policy in Chile: A move toward counter-cyclical macroeconomics*, 2009.
- <http://www.minhda.cl/english/documents/presentations-and-speeches/bicentennial-capital-markets-agenda.html>.
- <http://www.minhda.cl/english/documents/presentations-and-speeches/chile-s-reconstruction-effort.html>
- Rodríguez J., Tokman C., Vega A., *Structural balance policy in Chile*, „Studies in Public Finance” 2006.

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Potrzeba i możliwości ograniczania deficytów budżetowych w warunkach recesji gospodarczych**

***Streszczenie.** Głównym celem artykułu jest wskazanie na optymalne metody (sposoby) zmniejszenia nierównowagi budżetu w warunkach kryzysu gospodarczego. Trudność w doborze odpowiednich metod przywrócenia równowagi fiskalnej w warunkach kryzysu polega na tym, że zbyt drastyczne cięcia niektórych kategorii wydatków publicznych lub znaczny wzrost podatku mogą być cykliczne oraz przyczyniać się do jeszcze większego osłabienia koniunktury, co może w konsekwencji prowadzić do narastania długu publicznego, a to spowodowałoby konieczność coraz większych cięć podatkowych w przyszłości.*

### **1. Wprowadzenie**

Ostatni kryzys finansowy (gospodarczy), którego skutkiem jest nasilenie i upowszechnienie zjawiska zadłużenia publicznego, po raz kolejny uzmysłowił znaczenie szczególnego rodzaju sprzężeń zwrotnych występujących między koncją gospodarki a stanem finansów publicznych.

Z jednej strony bowiem ochłodzenie koniunktury wpływa negatywnie na saldo sektora finansów publicznych zarówno na skutek działania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, dyskrecjonalnych instrumentów polityki fiskalnej podejmowanych w celu stabilizowania wahań cyklicznych, presji społecznej na wzrost wydatków publicznych, a także zwiększenia kosztów obsługi zaciąganych długów. Z drugiej zaś utrzymujący się deficyt budżetowy oddziałuje niekorzystnie na wzrost gospodarczy ze względu na pojawianie się tzw. efek-

tu wypychania, inflacji, a także niepewności i ryzyka prowadzących do osłabienia ogólnej efektywności gospodarowania. Jak pokazują doświadczenia lat 2009–2010, niekontrolowane narastanie zadłużenia publicznego może nawet spowodować – po krótkookresowym pobudzeniu popytu wydatkami publicznymi – ryzyko kolejnej fali załamania gospodarczego<sup>1</sup>.

W związku z powyższym w okresach recesji gospodarczych szczególnego znaczenia nabiera dobór takich narzędzi przywracania równowagi fiskalnej, które przyczyniając się do trwałego ograniczenia skali zadłużenia nie będą jednocześnie oddziaływać procyklicznie. Zbyt drastyczne cięcia niektórych kategorii wydatków publicznych bądź znaczne podwyżki podatków mogą bowiem powodować jeszcze większe osłabienie koniunktury, co w konsekwencji doprowadzić może na zasadzie „błędnego koła” do wzrostu zadłużenia publicznego, w przyszłości skutkującego potrzebą coraz większych oszczędności budżetowych.

Celem artykułu jest prezentacja skutków kryzysów gospodarczych dla finansów publicznych oraz analiza porównawcza i ocena skuteczności działań na rzecz ograniczania powstałych w ich wyniku deficytów budżetowych<sup>2</sup>. W badaniach zostały uwzględnione wybrane kryzysy ekonomiczne<sup>3</sup>, które wystąpiły w latach

<sup>1</sup> K. Rogoff, *Jak długo rządy mogą chronić system*, „Gazeta Prawna”, 11 września 2009 r.

<sup>2</sup> Dla potrzeb publikacji pojęcia „deficyt budżetowy”, „deficyt sektora finansów publicznych”, „nierównowaga budżetowa” czy „nierównowaga sektora finansów publicznych” traktowane są zamiennie i oznaczają ujemną różnicę między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi sektora *general government*. W celu zdefiniowania sektora *general government* posłużono się metodologią zawartą w *System of National Accounts, 1993 (SNA)*, opracowaną wspólnie przez ONZ, MFW, OECD, Bank Światowy i Komisję Europejską. Na mocy tej definicji w skład sektora GG wchodzi: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, sektora ubezpieczeń społecznych, a także instytucje finansowane i kontrolowane przez organy władzy publicznej. Jednocześnie z sektora tego wyłączone zostały, z pewnymi wyjątkami, podmioty gospodarcze (takie jak banki czy przedsiębiorstwa) będące własnością publiczną. Dochodami sektora finansów publicznych zgodnie z tą metodą, są wszelkie wpływy bezzwrotne o charakterze zarówno ekwiwalentnym, jak i nieekwiwalentnym (bieżącym i kapitałowym), w tym: wpływy z podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, a także dotacje oraz tzw. pozostałe dochody, w ramach których występują: otrzymane dywidendy, dochody z majątku, darowizny na rzecz budżetu państwa lub budżetów lokalnych itd. Do wydatków zalicza się natomiast: płace pracowników sektora publicznego, udzielone dotacje i subwencje, pożyczki netto, płatności odsetek oraz inne wydatki, *System of National Accounts, 1993 – Glossary*, OECD publishing, 2000.

<sup>3</sup> W opracowaniu przyjęto jedną z najprostszycy definicji recesji gospodarczej, w ujęciu której recesja definiowana jest jako spadek PKB przez okres co najmniej dwóch kolejnych kwartałów, przy czym ze względu na dostępność danych statystycznych, na których oparto prowadzone badania (mających w większości charakter roczny), w celu identyfikacji recesji gospodarczych założono, iż objawia się ona przynajmniej jednorocznym spadkiem wskaźnika wzrostu gospodarczego. Jednocześnie pojęcia recesji gospodarczej oraz kryzysu gospodarczego są traktowane jako synonimy, choć w literaturze makroekonomicznej wyraźnie wskazuje się, iż termin „kryzys gospodarczy” był stosowany do wyodrębnienia jednej z czterech faz tradycyjnego cyklu koniunkturalnego obok: depresji, ożywienia i rozkwitu, zaś pojęcie „recesja gospodarcza” jest zarezerwowane do określenia jednej z dwóch faz (obok fazy ekspansji) współczesnych cykli koniunkturalnych,

1990–2011 w 23 państwach<sup>4</sup> (w większości w krajach członkowskich OECD lub też zaangażowanych we współpracę z tą organizacją, dla których istnieją porównywalne dane statystyczne). Rozważania oparto na materiałach źródłowych zawartych w bazach statystycznych OECD<sup>5</sup>, Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>6</sup> oraz Eurostatu<sup>7</sup> (dla państw członkowskich UE). W przypadku trwającej obecnie recesji, ze względu na stosunkowo krótki okres badawczy (obejmujący tylko trzy lata, a w odniesieniu do 2011 roku bazujący w większości na danych zawartych w prognozach), przeprowadzona analiza ma z założenia charakter uproszczony.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej z nich zaprezentowano skalę oddziaływania kryzysów gospodarczych na stan finansów publicznych w badanych państwach oraz podjęto próbę zdiagnozowania głównych czynników, które determinowały zakres tego wpływu. Drugą część artykułu poświęcono prezentacji wysiłków na rzecz przywracania równowagi fiskalnej, podejmowanych w reakcji na zjawiska kryzysowe w wybranych krajach, oraz próbie weryfikacji ich skuteczności w krótszym i dłuższym horyzoncie czasowym.

## 2. Zjawiska kryzysowe a stan finansów publicznych – ujęcie teoretyczne i praktyczne

Jak wielokrotnie wskazywano w literaturze przedmiotu, recesje gospodarcze powodują negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, wywołując skutki zarówno po stronie wpływów, jak i wydatków publicznych, przy czym zgodnie

---

których przebieg w stosunku do ujęcia tradycyjnego uległ pewnemu złagodzeniu m.in. na skutek globalizacji współczesnych gospodarek, postępu technologicznego, a także interwencjonizmu państwowego, por. O. Blanchard, *Macroeconomics*, 4 th. Edition, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, cop. 2006; D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, R. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 2001; M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Tex, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Wybór państw podyktowany był przede wszystkim dostępnością danych dotyczących kształtowania się strukturalnego salda sektora finansów publicznych, które zostały wykorzystane do identyfikacji okresów dostosowań fiskalnych. Do grupy tej zaliczają się: Austria, Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Holandia, Nowa Zelandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA.

<sup>5</sup> *OECD Economic Outlook No. 89*, (database), OECD, sierpień 2011.

<sup>6</sup> *IMF Government Finance Statistics* (database), IMF, sierpień 2011.

<sup>7</sup> *Government Finance Statistic* (database), Eurostat, sierpień 2011.

z teorią tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury skala tego oddziaływania jest zazwyczaj większa w przypadku dochodów<sup>8</sup>.

Jest rzeczą oczywistą, iż zmiany aktywności gospodarczej, w tym spadek produkcji, konsumpcji i zatrudnienia musi przełożyć się na ograniczenie wpływów podatkowych, które odgrywają dominującą rolę w strukturze dochodów budżetowych współczesnych państw. Zakres tego wpływu jest różny dla poszczególnych kategorii dochodów i zależy od konstrukcji systemów danin publicznych funkcjonujących w poszczególnych krajach. Najsilniej na zjawiska recesyjne reagować będą podatki dochodowe od przedsiębiorstw, gdyż stanowiące podstawę ich opodatkowania zyski są podatne bardziej niż proporcjonalnie na zmiany produkcji<sup>9</sup>. Z kolei wrażliwość podatku dochodowego od osób fizycznych na wahania koniunktury gospodarczej jest zależna od tego, czy ma on charakter progresywny czy też liniowy, przy czym progresja podatkowa pełniąc funkcję automatycznego stabilizatora koniunktury spowoduje w warunkach kryzysu silniejszy spadek wpływów. W przypadku podatków pośrednich przyjmuje się, iż reagują one wprost proporcjonalnie do zmian wielkości PKB. Jeśli chodzi o wpływy ze składek na ubezpieczenia społeczne, to są one zazwyczaj najmniej wrażliwe na zjawiska kryzysowe, choć oczywiście zależy to od indywidualnych rozwiązań w dziedzinie systemów ubezpieczeniowych funkcjonujących w poszczególnych krajach. Warto w tym miejscu zauważyć, iż do ograniczenia wpływów budżetowych mogą się także przyczyniać wprowadzane w niektórych państwach dyskrecjonalne obniżki obciążeń podatkowych wprowadzane w celu pobudzenia aktywności gospodarczej.

Ubytek dochodów budżetowych wymaga dostosowania po stronie wydatków publicznych, co w warunkach recesji jest zadaniem niezwykle trudnym. Funkcje i zadania współczesnych państw wymagają bowiem ciągłości finansowania, a skala problemów społecznych zwykle towarzyszących okresom załamań gospodarczych powoduje, iż potrzeby wydatkowe zamiast maleć, stale rosną<sup>10</sup>. Ponadto ekspansji wydatków sprzyjają także tzw. pakiety stymulacyjne podejmowane zgodnie z teorią interwencjonizmu państwowego przez niektóre państwa w celu pobudzenia popytu. Powyższe okoliczności wpływają na to, iż skutkiem kryzysów jest zazwyczaj pogorszenie stanu finansów publicznych, wyrażające

<sup>8</sup> A. Wernik, *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 3.

<sup>9</sup> *New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*. Information note for the Economic Policy Committee, European Commission, Directorate General Economic and financial Affairs, Brussels 30 September 2005, ECFIN/b/6 (2005)REP54508, s. 2 za: A. Możdziej, *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> S. Owsiak, *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.

się w zwiększeniu deficytów budżetowych i w konsekwencji przyroście zadłużenia publicznego.

Powyższe wnioski teoretyczne skonfrontować należy z praktycznymi doświadczeniami badanych państw. Analizie poddano 44 okresy recesji gospodarczych, objawiające się przynajmniej jednorocznym spadkiem wskaźnika wzrostu gospodarczego, mających miejsce w okresie między 1990 rokiem a 2011 w 23 państwach. Koncentrowały się one głównie wokół lat 1991–1993 oraz 2008–2011, tj. kryzysu początku lat dziewięćdziesiątych wywołanego złożonymi przyczynami (wśród których wymienia się m.in. upadek komunizmu, destabilizację europejskiego systemu walutowego czy wzrost cen ropy naftowej<sup>11</sup>) oraz obecnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Obserwacją objęto także japoński kryzys finansowy z końca lat dziewięćdziesiątych, a także okres recesji w Estonii w 1999 roku (będący pochodną kryzysu rosyjskiego) oraz załamania gospodarcze z 2003 roku obserwowane w Portugalii i Niemczech (por. tab. 1).

Tabela 1. Recesje gospodarcze i kraje nimi dotknięte – objęte badaniem

Lata wystąpienia kryzysów	Państwo
1991–1993	Australia, Belgia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Islandia, Włochy, Nowa Zelandia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA
1998–1999	Japonia, Estonia
2003	Niemcy, Portugalia
2008–2011	Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Holandia, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Nowa Zelandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, USA

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie analizy zmian kształtowania się w badanych państwach dochodów, wydatków publicznych, salda budżetowego sektora finansów publicznych oraz długu publicznego w relacji do PKB w okresie bezpośrednio przed wybuchem kryzysu oraz w trakcie jego trwania<sup>12</sup> wyodrębniono cztery typy reakcji podstawowych wskaźników fiskalnych na zjawiska recesyjne (por. tab. 2).

Pierwszy z nich polegał na tym, iż na skutek ochłodzenia koniunktury następował wzrost wydatków publicznych, przy jednoczesnym spadku dochodów

<sup>11</sup> Szerzej na temat przyczyn kryzysów: W. Morawski, *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Difin, Warszawa 2008, s. 105 i n.

<sup>12</sup> W przypadku, gdy recesja utrzymywała się dłużej niż jeden rok, w celu oszacowania jej wpływu na kondycję finansów publicznych uwzględniono różnicę między średnią dla wybranych wskaźników budżetowych w okresie załamania gospodarczego a ich wysokością w roku poprzedzającym wystąpienie kryzysu.

Tabela 2. Wpływ kryzysów gospodarczych na stan finansów publicznych w badanych państwach

Wyszczególnienie	Reakcje finansów publicznych na zjawiska recesyjne polegające na			
	wzroście wydatków publicznych i spadku dochodów publicznych	wzroście wydatków publicznych i wzroście dochodów publicznych	spadku dochodów publicznych i spadku wydatków publicznych	spadku wydatków publicznych i wzroście dochodów publicznych
Liczba epizodów	19	22	2	1
Przeciętna zmiana poniższych wielkości budżetowych w stosunku do roku poprzedzającego recesję (w % PKB)				
Dochody publiczne	-1,2	1,0	-2,3	0,5
Wydatki publiczne	4,3	3,2	-5,1	-3,4
Saldo sektora finansów publicznych	-5,5	-2,2	2,9	4,0
Dług publiczny	12,2	8,7	9,0	11,6
Średnia wyjściowa pozycja fiskalna (w % PKB):				
Dochody publiczne	42,7	42,5	46,2	41,5
Wydatki publiczne	44,2	45,6	55,2	50,7
Saldo sektora finansów publicznych	-1,5	-3,1	-9,0	-9,2
Dług publiczny	55,4	67,4	84,5	93,0
Strukturalne saldo pierwotne	0,0	-0,9	-6,7	-0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).

publicznych. Sytuacja taka zaistniała w państwach o stosunkowo dobrej kondycji finansów publicznych w okresie tuż przed wybuchem kryzysu, dla których przeciętny poziom deficytu sektora *general government* kształtował się na poziomie -1,5% PKB (przy zrównoważonym strukturalnym saldzie pierwotnym), zaś udział długu publicznego stanowił średnio ponad 55% PKB. Charakterystyczne jest to, iż w tym przypadku skala wzrostu wydatków publicznych (w % PKB) przekraczała znacznie zakres ubytku dochodów, co oznacza, iż wydatki publiczne wykazały się znaczenie większą wrażliwością na wahania koniunktury. Przyczyną tego stanu rzeczy był przede wszystkim istotny wzrost transferów socjalnych, który w badanej grupie państw wyniósł średnio aż 2,2% PKB<sup>13</sup>, oraz kosztów obsługi rosnącego długu publicznego. Ponadto zwiększenie wydatków było także wynikiem zaangażowania środków publicznych na ratowanie sektora finansowego (co było widoczne zwłaszcza w okresie ostatniego kryzysu), a także wdrażania wielu pakietów antykryzysowych (które dotyczyły także strony do-

<sup>13</sup> Obliczenia własne na podstawie baz danych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).



chodowej i polegały na obniżce stawek przede wszystkim podatków dochodowych, a niekiedy składek na ubezpieczenia społeczne). Skutkiem powyższych zjawisk był najwyższy w stosunku do pozostałych kategorii państw wzrost deficytów budżetowych sięgający w badanej grupie krajów przeciętnie 5,5% PKB i będący jego następstwem przyrost długu publicznego (przeciętnie o 12,2%).

Drugi typ reakcji na kryzys przejawiał się we wzroście wydatków publicznych, którym towarzyszył jednoczesny wzrost dochodów publicznych. Kraje te prawdopodobnie na skutek znacznie gorszej sytuacji wyjściowej systemu finansów publicznych (o której świadczy wyższy bazowy poziom deficytu w relacji do PKB wynoszący przeciętnie -3,1% oraz towarzyszący mu udział długu sięgający 67,4% PKB, a także ujemna wartość strukturalnego salda pierwotnego) zdecydowały się na pewne wyprzedzające zniwelowanie niekorzystnych skutków rosnących wydatków publicznych podwyżkami dochodów (które dotyczyły głównie zwiększenia stawek przede wszystkim podatków pośrednich – jak w Portugalii w 2003 roku, Wielkiej Brytanii w 1991 roku, Grecji, Hiszpanii i Finlandii w 2010 roku, a niekiedy podatków bezpośrednich bądź składek na ubezpieczenia społeczne). Efektem takiego postępowania były znacznie niższe niż w pierwszej grupie państw przeciętne przyrosty deficytu i długu publicznego w okresie wystąpienia recesji. Warto w tym miejscu wskazać, iż w tej grupie państw w przeciwieństwie do pierwszej kategorii, występowały także przypadki krajów, w których doszło – mimo trwającego kryzysu – do ograniczenia skali nierównowagi fiskalnej (np. w Belgii w 1993 roku, Islandii w latach 1991–1992 i we Włoszech w 1993 roku).

Ostatnie dwa typy reakcji finansów publicznych na ochłodzenie koniunktury nie mogą być reprezentatywne ze względu na to, iż pojawiły się jedynie w przypadku trzech badanych epizodów. Miały one charakter odmienny od pozostałych przede wszystkim dlatego, że ich następstwem była zdecydowana poprawa salda budżetowego. Dotyczyły one krajów, dla których przeciętna wyjściowa sytuacja fiskalna była najgorsza i stanowiły w znacznej mierze efekt podejmowanych w tych krajach wysiłków na rzecz zacieśnienia polityki fiskalnej. Pierwszy z nich polegał na jednoczesnym spadku dochodów i wydatków publicznych, przy czym ze względu na to, iż zakres cięć w wydatkach przekroczył ubytek dochodów, w jego wyniku doszło do ograniczenia deficytów budżetowych przeciętnie o 2,9% PKB. Z kolei w drugim przypadku zdecydowano się na ograniczenie wydatków i równoczesne zwiększenie dochodów publicznych, co przyczyniło się do zmniejszenia skali nierównowagi finansów publicznych aż o 4% PKB.

W podsumowaniu stwierdzić należy, iż siła oddziaływania recesji na system finansów publicznych zdeterminowana była przede wszystkim tym, jak kształtowała się pozycja fiskalna przed wybuchem kryzysu. Jeśli już przed okresem załamania gospodarczego w danym państwie odnotowywano znaczny poziom deficytu i długu publicznego, to na skutek słabszego oddziaływania automatycz-

nych stabilizatorów koniunktury (a niekiedy także dyskrecjonalnych instrumentów podejmowanych w celu zacieśnienia polityki fiskalnej) wpływ dekonunktury gospodarczej na finanse publiczne był mniej dotkliwy. Niemniej jednak we wszystkich badanych epizodach efektem zjawisk recesyjnych był wzrost zadłużenia publicznego.

### 3. Uwarunkowania skuteczności działań na rzecz ograniczania deficytów budżetowych w warunkach kryzysowych

Ze względu na możliwość ujawnienia się towarzyszących narastającemu zadłużeniu publicznemu negatywnych efektów makroekonomicznych, szczególnie niebezpiecznych w okresach kryzysów, bo zagrażających dalszym osłabieniem koniunktury gospodarczej, w większości badanych przypadków niezbędne okazało się podjęcie działań na rzecz ograniczenia skali nierównowagi fiskalnej (określanych mianem konsolidacji fiskalnych lub dostosowań fiskalnych).

W celu ich bliższej charakterystyki posłużono się definicją konsolidacji fiskalnej zaproponowaną przez ekspertów OECD, przy wykorzystaniu wskaźnika udziału strukturalnego salda pierwotnego CAPB (z ang. – *cyclically adjusted primary budget balance*) w % PKB<sup>14</sup>. W powyższym ujęciu okres konsolidacji fiskalnej rozpoczyna się w momencie, gdy strukturalne saldo pierwotne (CAPB) wzrasta w badanym okresie o co najmniej 1% PKB w stosunku do roku poprzedniego (lub też w dwóch następujących po sobie latach, przy czym przynajmniej o 0,5% PKB w pierwszym z nich) i trwa tak długo, jak długo wskaźnik ten ulega poprawie, przy czym dopuszczalny jest jego przejściowy spadek pod warunkiem, iż nie przekracza on 0,3% PKB i zostanie zrekompensowany w kolejnym roku budżetowym<sup>15</sup>. Wykorzystanie kształtowania się powyższego wskaźnika pozwoliło na wyodrębnienie 35 epizodów konsolidacji fiskalnych (z czego aż 13

<sup>14</sup> Celem przyjęcia powyższej miary uwzględniającej składnik strukturalny salda sektora finansów publicznych, skorygowany o wpływ wahań cyklicznych, jest dążenie do możliwie najpełniejszej oceny skutków uznaniowych działań podejmowanych przez poszczególne państwa w celu redukcji deficytów budżetowych bez uwzględniania efektów działania automatycznych stabilizatorów koniunktury (które działają samoczynnie bez aktywnej ingerencji państwa). Oparcie się na komponencie pierwotnym salda pozwala natomiast ignorować wpływ kosztów obsługi długu zaciągniętego w poprzednich okresach na bieżącą nierównowagę finansów publicznych.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: R. Ahrend, P. Catte, R. Price, *Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation*, OECD Economic Department Working Papers, nr 521/2006. Warto zauważyć, iż w literaturze przedmiotu przyjmuje się także inne jeszcze definicje terminu konsolidacji fiskalnych nawiązujące do: kształtowania się rzeczywistego salda budżetowego (por. E. Baldacci, S. Gupta, B. Clements, C. Mulas-Grandos, *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Low-income countries*, IMF Working Paper, nr 052/77, 2002) lub też salda budżetowego przy założeniu braku zmian w stopie bezro-

przypadło na lata obecnego kryzysu) podejmowanych w badanych państwach w reakcji na towarzyszący recesjom gospodarczym wzrost deficytów budżetowych i wstępną krótkookresową weryfikację ich skuteczności<sup>16</sup>. Ocena ta została następnie pogłębiona w oparciu o dwa dodatkowe kryteria (o charakterze długookresowym), tj. kryterium kształtowania się długu publicznego oraz kryterium tempa wzrostu gospodarczego (por. tab. 3), przy czym za skuteczne uznano jedynie te wysiłki reformatorskie (spełniające opisaną powyżej definicję), w efekcie których nastąpił spadek (lub przynajmniej stabilizacja) udziału długu publicznego w PKB w okresie trzech lat od zakończenia procesów konsolidacyjnych<sup>17</sup>, przy zachowaniu dodatniej dynamiki produktu krajowego brutto. Ze względu na brak możliwości uwzględnienia powyższych kryteriów w przypadku działań konsolidacyjnych przeprowadzanych w trakcie obecnie trwającego kryzysu, zostały one zaprezentowane odrębnie (tab. 4).

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, iż spośród wszystkich prób ograniczania deficytów budżetowych podejmowanych w latach 1990–2008, jedynie 10 epizodów można uznać za skuteczne w tym sensie, iż przyczyniły się one do trwałego ograniczenia udziału długu publicznego w PKB (przeciętnie o 11,2%), przy utrzymaniu stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Dalsza analiza porównawcza procesów konsolidacyjnych zaliczonych do udanych z tymi, które okazały się nieskuteczne, pozwoliła na wskazanie pewnych ogólnych cech charakteryzujących te pierwsze. Przede wszystkim polegały one w przeważającej części na cięciach w poziomie wydatków publicznych, które sięgały przeciętnie 7,0% PKB, podczas gdy w drugiej grupie działań dominowały podwyżki dochodów publicznych, przy stosunkowo niewielkich oszczędnościach wydatkowych. Przeprowadzane reformy finansów publicznych uznane za skuteczne cechowały się także tym, iż były zazwyczaj rozłożone w czasie (przeciętnie na okres ponad trzech lat w przeciwieństwie do epizodów nieskutecznych, które trwały przeciętnie ok. jednego roku), co prawdopodobnie pozwoliło także osłabić ich możliwe efekty procykliczne. Kolejnym ich wyróżnikiem było to, iż z ich przeprowadzeniem czekano zazwyczaj do momentu poprawy koniunktury, a przeciętne opóźnienie między zakończeniem okresu recesji gospodarczej a rozpoczęciem działań konsolidacyjnych wynosiło około dwóch lat.

---

bocia – tzw. miara Blancharda (por. A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, "Economic Policy", vol. 21/1995).

<sup>16</sup> Które występowały w podanych latach w następujących państwach: Belgia (1993–1996 i 2010–2011), Kanada (1994–1997), Czechy (2010–2011), Estonia (2000–2003 i 2009–2010), Finlandia (1994 i 1996–1998), Francja (1994–1999 i 2010–2011), Niemcy (1993–1994, 1996 i 2005–2007), Grecja (2010–2011), Islandia (2009–2011), Irlandia (2011), Włochy (1993, 1995–1996 i 2010–2011), Japonia (1999 i 2001), Holandia (2010–2011), Nowa Zelandia (1993–1994), Portugalia (1995, 2003, 2006–2007 i 2010–2011), Słowacja (2011), Słowenia (2009–2010), Hiszpania (1994–1996 i 2010–2011), Szwecja (1994–1998), Wielka Brytania (2010–2011), USA (1993–1998 i 2010–2011)

<sup>17</sup> Por. m.in. A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal expansions and adjustments...*, wyd. cyt.

Tabela 3. Charakterystyka konsolidacji finansów publicznych przeprowadzanych w latach 1990–2008

Wyszczególnienie:	Procesy konsolidacyjne uznane za	
	skuteczne	nieskuteczne
Liczba badanych epizodów	10,0	12,0
Przeciętna liczba lat między rozpoczęciem działań konsolidacyjnych a zakończeniem okresu recesji gospodarczej	2,0	1,0
Przeciętna długość trwania procesów konsolidacyjnych	3,1	1,3
Średni wyjściowy udział deficytu budżetowego w PKB (w %)	-9,6	-6,9
Średni wyjściowy udział długu publicznego w PKB (w %)	76,9	74,3
Przeciętna zmiana salda budżetowego (w % PKB), w tym na skutek:	7,6	2,5
– zmiany udziału dochodów publicznych w % PKB	0,6	1,6
– zmiany udziału wydatków publicznych w % PKB	-7,0	-0,9
Średnia zmiana udziału długu publicznego w % PKB w okresie trzech lat od zakończenia procesów konsolidacyjnych	-11,2	12,0
Przeciętna dynamika PKB w okresie konsolidacji fiskalnej	4,0	1,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu (sierpień 2011 r.).

Tabela 4. Wybrane dane dotyczące konsolidacji fiskalnych przeprowadzanych w latach 2009–2011

Wyszczególnienie	
Liczba badanych epizodów	13,0
Średni wyjściowy udział deficytu budżetowego w PKB (w %)	-8,4
Średni wyjściowy udział długu publicznego w PKB (w %)	71,3
Przeciętna zmiana salda budżetowego (w % PKB), w tym na skutek:	3,0
– zmiany udziału dochodów publicznych w % PKB	0,9
– zmiany udziału wydatków publicznych w % PKB	-2,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych statystycznych OECD, IMF oraz Eurostatu. (sierpień 2011 r.).

Jeśli chodzi natomiast o działania na rzecz zmniejszania deficytów budżetowych, podejmowane warunkach obecnie trwającego kryzysu ekonomicznego (tab. 4), to ze względu na fakt, iż w większości przypadków nie zostały one jeszcze zakończone, na razie nie jest możliwa ocena ich skuteczności. Optymizmem

napawa jednak to, iż opierają się one przede wszystkim na ograniczeniach w poziomie wydatków publicznych, choć oczywiście rzeczą dyskusyjną jest skala tych cięć w stosunku do rzeczywistych potrzeb.

#### 4. Podsumowanie

Kryzysy gospodarcze wywołują zazwyczaj negatywne efekty dla systemu finansów publicznych, prowadząc do zwiększenia skali nierównowagi budżetowej i przyrostu długu publicznego. Mimo iż zakres tego wpływu jest różny w poszczególnych państwach i zależy m.in. od indywidualnych rozwiązań konstrukcyjnych w zakresie systemu podatkowego czy ubezpieczeń społecznych, a także od wyjściowej pozycji fiskalnej przed wybuchem recesji, to zazwyczaj wymaga podjęcia określonych działań dostosowawczych na rzecz redukcji deficytów budżetowych. Przeprowadzona analiza wskazała, iż w praktyce tylko nieznaczna ich część okazuje się skuteczna w dłuższym okresie, przyczyniając się do trwałego ograniczenia poziomu długu publicznego i zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Udane przykłady procesów konsolidacji fiskalnej charakteryzowały się tym, iż w większości opierały się na znacznych cięciach w poziomie wydatków publicznych (przy stosunkowo niedużych podwyżkach w systemie dochodów publicznych), były zazwyczaj rozłożone w dłuższym horyzoncie czasowym i przeprowadzano je z kilkuletnimi opóźnieniami w stosunku do zakończenia okresów załamania gospodarczego.

#### Literatura

- Ahrend R., Catte P., Price R., *Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation*, OECD Economic Department Working Papers, nr 521/2006.
- Alesina A., Perotti R., *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, „Economic Policy”, vol. 21/1995.
- Baldacci E., Gupta S., Clements B., Mulas-Grandos C., *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Low-income countries*, IMF Working Paper, nr 052/77, 2002.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Blanchard O., *Macroeconomics*, 4 th. Edition, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall, cop. 2006.
- Government Finance Statistic* (database), Eurostat, sierpień 2011.
- Hall R., Taylor J.B., *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 2001.
- IMF Government Finance Statistics* (database), IMF, sierpień 2011.
- Rogoff K., *Jak długo rządy mogą chronić system*, „Gazeta Prawna”, 11 września 2009 r.
- Nasiłowski M., *System rynkowy, Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Tex, Warszawa 2003.

- Morawski W., *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Difin, Warszawa 2008.
- Moździerz A., *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*. Information note for the Economic Policy Committee, European Commission, Directorate General Economic and financial Affairs, Brussels 30 September 2005, ECFIN/b/6 (2005)REP54508.
- OECD Economic Outlook No. 89*, (database), OECD, sierpień 2011.
- Owsiak S., *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- System of National Accounts, 1993 – Glossary*, OECD publishing, 2000.
- Wernik A., *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” 2009, nr 3.

**Jacek Polczyński**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **Dług publiczny jako instrument redystrybucji międzypokoleniowej w Polsce**

***Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest dług publiczny Polski rozpatrywany jako instrument redystrybucji dochodów ludności w okresie transformacji systemowej w latach 1991–2011. Długość okresu badawczego sprawia, że w jego ramach doszło do wymiany pokoleń. Celem artykułu jest próba zarysowania i oceny związków zachodzących pomiędzy stopą redystrybucji budżetowej, długiem publicznym a sytuacją demograficzno-społeczną Polski w okresie transformacji systemowej. Autor rozważa sytuację demograficzną Polski oraz stopę redystrybucji budżetowej w Polsce w okresie transformacji w kontekście kształtowania się zadłużenia. W artykule przedstawiono konsekwencje polityki społecznej związane głównie z chroniczną koniecznością dofinansowywania systemu emerytalnego pracowniczego (FUS) i rolniczego (FER). Sformułowane w artykule wnioski stanowią mogą podstawę do oceny długofalowych skutków wzrostu długu publicznego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej dotkniętych kryzysem finansów publicznych.*

### **1. Wprowadzenie**

Problem długu publicznego należy do tych kategorii ekonomicznych, które w okresie transformacji ustrojowej rzadko były przedmiotem **szerszej debaty publicznej**. Wyjątkiem był okres początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy zagraniczny dług publiczny Polski stanowił istotną barierę w ustabilizowaniu finansów publicznych.

Nominalny wzrost długu publicznego pociąga za sobą konieczność ponoszenia coraz wyższych kosztów jego obsługi. Koszty obsługi długu publicznego są zaliczane w Polsce do wydatków publicznych, które trzeba sfinansować z określonego źródła. W warunkach ograniczonych zasobów publicznych zmusza to władze publiczne do podnoszenia podatków bądź też ograniczania określonego typu wydatków publicznych. Zaniechanie tego rodzaju działań nieuchronnie prowadzi do wzrostu deficytu budżetowego, a w konsekwencji do dynamicznego przyrostu zadłużenia, co wtórnie podnosi koszty jego obsługi. W rezultacie występowanie długu publicznego w mniej lub bardziej znaczący sposób modyfikuje strukturę wydatków i dochodów publicznych, co wpływa z kolei na skalę i kierunki redystrybucji dochodów ludności. Skutki te można rozpatrywać w krótkim i długim okresie. Rozpatrując skutki występowania długu publicznego w okresie jednego roku budżetowego, można wskazać, jaką część wydatków publicznych trzeba przeznaczyć na obsługę kosztów długu publicznego oraz określić poziom potrzeb pożyczkowych związanych z koniecznością spłaty pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, jak również poziom potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem deficytu budżetowego w danym roku. Analiza skutków występowania długu publicznego w długim okresie, pozwala lepiej ocenić jego wpływ na wysokość i strukturę wydatków publicznych.

Przedmiotem artykułu jest dług publiczny Polski rozpatrywany jako instrument redystrybucji dochodów ludności w okresie transformacji systemowej w latach 1991–2011. Długość okresu badawczego sprawia, że w jego ramach doszło do wymiany pokoleń. Celem artykułu jest próba zarysowania i oceny związków zachodzących pomiędzy stopą redystrybucji budżetowej, długiem publicznym a sytuacją demograficzno-społeczną Polski w okresie transformacji systemowej. Sformułowane wnioski powinny być pomocne w dokonaniu oceny długofalowych skutków wzrostu długu publicznego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej dotkniętych kryzysem finansów publicznych.

## **2. Sytuacja demograficzna Polski w okresie transformacji**

Zmiana ustroju gospodarczego Polski oraz kolejne etapy transformacji nie pozostały bez wpływu na sytuację demograficzną, która wtórnie, zwłaszcza w ostatnich latach, coraz mocniej negatywnie oddziałuje na procesy gospodarcze oraz kondycję sektora finansów publicznych.

Dane zawarte w tabeli 1 w syntetyczny sposób wskazują na skalę i kierunki zmian sytuacji demograficznej Polski w okresie transformacji gospodarczej w wybranych latach.



Pod względem liczby ludności Polska znajduje się na 32 miejscu wśród krajów świata i na 6 w krajach Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Oznacza to, że potencjalne możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego wykorzystującego czynnik ludzki są znaczne. Długookresowe tendencje związane z liczbą i strukturą ludności Polski nie są jednak krzepiące. O ile bowiem do połowy lat osiemdziesiątych Polska należała do grupy krajów o wysokiej dynamice przyrostu ludności (ok. 0,9% rocznie), o tyle w latach dziewięćdziesiątych nastąpił systematyczny spadek przyrostu ludności. Średnioroczna stopa przyrostu ludności osiągnęła wówczas poziom 0,14%<sup>2</sup>. W 1998 roku po raz pierwszy w latach powojennych wystąpiło ujemne tempo przyrostu ludności (−0,04%). W kolejnych latach aż do 2008 roku liczba ludności w Polsce systematycznie malała. W konsekwencji w latach 2000–2009 ludność Polski zmniejszyła się o 87 tys. Średnioroczne tempo ubytku ludności wynosiło ok. −0,03%. Bezpośrednią przyczyną tego zjawiska był spadek liczby urodzeń.

Innym wskaźnikiem, który wskazuje na to niekorzystne zjawisko, jest wskaźnik **dziatności kobiet**, który dla utrzymania prostej zastępowalności pokoleń powinien wynosić co najmniej 2,10–2,15<sup>3</sup>. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że praktycznie w ciągu całego okresu transformacji wartość wskaźnika dziatności ogólnej była niższa od jego wartości referencyjnej.

Pozytywnym zjawiskiem w analizowanym okresie był wzrost przeciętnej długości życia. W latach 1989–2009 przeciętna długość życia mężczyzny wzrosła z 66,8 roku do 71,5, a zatem o 4,7 roku. W przypadku kobiet przeciętna długość życia wzrosła z 75,5 do 80,1 roku, a w więc o 4,7 roku, czyli w stopniu porównywalnym z mężczyznami. W konsekwencji zaszły znaczące zmiany w strukturze piramidy wiekowej polskiego społeczeństwa.

W obecnym kształcie struktura wieku społeczeństwa Polski wskazuje na to, że jest to typ struktury zastojowy. Graficznym obrazem takiej struktury jest piramida w kształcie dzwonu<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia oceny wpływu struktury demograficznej na kondycję finansów publicznych szczególne znaczenie mają relacje zachodzące pomiędzy grupą ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym a grupą w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata), m.in. ze względu na to, że jedynie ta ostatnia grupa zobowiązana jest do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Analizując dane przedstawione w tabeli 1, łatwo dostrzec, iż udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w latach 1989–2009 zmalał o 10,6 pkt procento-

<sup>1</sup> Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000–2009, GUS, Warszawa 2010, s. 2.

<sup>2</sup> J. Szymańczak, *Zmiany demograficzne*, Informacja BSE nr 735, s. 1.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> M. Chromińska, *Przeobrażenia struktury wieku ludności Polski w okresie transformacji systemowej*, w: *Gospodarka rynkowa w Polsce*, red. K. Pająk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 130, s. 27.

wego, do poziomu 20,3% w 2009 roku. W liczbach bezwzględnych oznacza to, że młode pokolenie, które w kolejnych latach powinno zasilać rynek pracy, jest w chwili obecnej o niemal 4 mln osób mniej liczne niż analogiczna grupa u progu okresu transformacji. Drugim niekorzystnym zjawiskiem – z punktu widzenia systemu finansów ubezpieczeń społecznych – jest wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym. W badanym okresie ich udział w liczbie ludności ogółem wzrósł z 10% w 1989 roku do 13,5% w 2009 roku. W liczbach bezwzględnych liczba osób zaliczanych do tej grupy wzrosła w latach 1989–2009 o 1,5 mln, do wysokości 6,3 mln osób.

Tabela 1. Wskaźniki sytuacji demograficznej Polski w okresie transformacji gospodarczej w wybranych latach

Wskaźnik	1989	1996	2001	2006	2009
Liczba ludności ogółem w tys., w tym:	37 988	38 0294	38 242	38 125	38 167
– ludność miast	23 384	23 690	23 627	23 369	23 278
– ludność wsi	14 604	14 604	14 615	14 756	14 889
Przeciętna długość życia:					
– mężczyźni	66,8	68,1	70,2	70,9	71,5
– kobiety	75,5	76,6	78,4	79,6	80,1
Ludność w wieku (w %):					
– przedprodukcyjnym (0–17 lat)	30,9	27,8	25,3	21,6	20,3
– produkcyjnym (18–59/64)	57,9	59,8	61,5	64,2	64,5
– poprodukcyjnym (65 i więcej)	10	11,5	12,6	13,4	13,5
– dzieci (0–14 lat)	25,0	21,1	18,4	15,8	15,2
– poniżej 20 lat	32,3	29,3	27,1	23,1	21,8
Małżeństwa (na 1 tys. ludności)	6,7	5,3	5,1	5,5	6,7
Rozwody (na 1 tys. ludności)	1,2	1,0	1,2	1,9	1,9
Dzietność kobiet*	2,1	1,5	1,3	1,3	1,4
Wskaźnik „obciążenia” A**	73	67	63	56	55
Wskaźnik „obciążenia” B***	22	23	24	24	26
Migracje zagraniczne (w tys.)					
– Imigracja	2,2	8,2	6,6	10,8	17,4
– Emigracja	26,6	21,3	23,3	46,9	18,6
Saldo	–24,4	–13,1	–16,7	–36,1	–1,2

\* Średnia liczba dzieci, którą urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat).

\*\* Liczba osób w wieku nieprodukcyjnym, przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym.

\*\*\* Liczba osób w wieku poprodukcyjnym, przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik demograficzny 2010*, GUS, Warszawa 2010 s. 72 i n.; *Trwanie życia w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2010, s. 10; E. Frątczak, *Sytuacja demograficzna Polski okresu transformacji. Zmiany w podstawowych procesach demograficznych 1989–2006*, s. 11. (wersja online); dane GUS.

Problem niekorzystnych zmian demograficznych, zwłaszcza z punktu widzenia finansów publicznych, w syntetyczny sposób wyraża wartość wskaźnika „ob-

ciążenia” A i B (tabela 1). W przypadku wskaźnika „A”, który wyraża stosunek liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, nastąpił długookresowy spadek. Wynika to jednak głównie ze znacznego spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, który nie został zrekompensowany odpowiednio wysokim wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Wskaźnik obciążenia „B” wyraża stosunek grupy osób w wieku poprodukcyjnym do grupy osób w wieku produkcyjnym. W pewnym sensie ukazuje on stopień obciążenia ciężarami fiskalnymi osób pracujących, w tym w szczególności składkami emerytalnymi na rzecz potencjalnych ich beneficjentów. Wartość tego wskaźnika w analizowanym okresie rosła. W 2009 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 26 osób w wieku poprodukcyjnym.

W okresie transformacji systemowej niekorzystne zmiany demograficzne, wynikające ze spadku przyrostu naturalnego, przyczyniającego się do spadku liczby ludności, pogłębiało ujemne saldo migracji zewnętrznej. W latach 1989–2009 emigrowało bowiem z Polski ponad 500 tys. osób. W tym samym czasie skala oficjalnej imigracji wyniosła 175 tys. osób<sup>5</sup>. Jeśli wziąć pod uwagę skalę emigracji zarobkowej w analizowanym okresie, to ubytek ludności spowodowany tym zjawiskiem będzie jeszcze większy, aczkolwiek trudny do precyzyjnego oszacowania<sup>6</sup>. W wielu przypadkach emigracja zarobkowa przekształci się zapewne w emigrację trwałą.

Prognozy demograficzne przewidujące kształtowanie się zjawisk demograficznych w Polsce do 2035 roku nie są optymistyczne. Zakładają one występowanie m.in. następujących trendów i zjawisk:

- do 2035 roku liczba ludności Polski zmniejszy się do 36 mln; tempo spadku ludności będzie coraz większe,
- proces starzenia się społeczeństwa będzie systematycznie postępował; w 2035 roku mężczyźni będą żyli średnio ponad 77 lat, natomiast kobiety prawie 83 lata,

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku zawiera definicję migracji uwzględniającą zamierzony okres zamieszkania w innym kraju, wynoszący co najmniej 12 miesięcy. W rozumieniu tej definicji: imigracja to przybycie do kraju osoby, będącej uprzednio rezydentem innego kraju, z zamiarem przebywania przez okres co najmniej 12 miesięcy; emigracja to opuszczenie kraju przez jego rezydenta z zamiarem przebywania za granicą przez okres co najmniej 12 miesięcy, *Rocznik demograficzny GUS 2010*, wyd. cyt., s. 399.

<sup>6</sup> Według szacunków organizacji pozarządowej European Citizen Action Service (ECAS), która kompiluje dane pochodzące z oficjalnych statystyk krajów przyjmujących migrantów, polska migracja zarobkowa stanowi ok. 3% całej ludności kraju, *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2007, s. 14.

– współczynnik dzietności będzie się utrzymywał na poziomie, który nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, pomimo stopniowego wzrostu jego wartości (do 1,45 w 2020 r.),

– współczynnik obciążenia demograficznego ludności w wieku produkcyjnym osobami w wieku poprodukcyjnym wzrośnie niemal dwukrotnie: do poziomu 46%; z kolei odsetek dzieci i młodzieży w populacji spadnie o 3 pkt procentowe, tj. o 1,4 mln osób<sup>7</sup>.

Perspektywa istotnych zmian w strukturze demograficznej Polski powinna stanowić stały punkt odniesienia w czasie podejmowania decyzji o kształcie zmian systemu finansów publicznych oraz jego składowych, ze szczególnym uwzględnieniem sektora ubezpieczeń społecznych. Przedstawione i prognozowane wskaźniki demograficzne skłaniają również do sformułowania tezy, iż redystrybuowany dług publiczny może dla kolejnego pokolenia stanowić większe obciążenie, niż dla pokolenia, którego szczyt aktywności ekonomicznej przypadł na okres transformacji systemowej.

### 3. Stopa redystrybucji budżetowej w Polsce w okresie transformacji

Przejsie od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej w ramach procesów transformacyjnych sugeruje, że rola państwa jako regulatora struktury dochodów ludności powinna ulec stopniowemu ograniczeniu. Dane zawarte w tabeli 2 jedynie częściowo potwierdzają tę tezę. Jeśli za ogólną miarę redystrybucji poprzez system finansów publicznych przyjmiemy stosunek dochodów publicznych do PKB, to można przyjąć, że z wyjątkiem wybranych lat, do 2004 roku stopa redystrybucji w Polsce powoli malała. Począwszy od 2005 roku następuje jednak jej powolny wzrost. W konsekwencji wartość omawianego wskaźnika dla 2011 roku (prognoza) w minimalnym stopniu różni się od jego poziomu z 1991 roku. Gdyby jednak poddać analizie strukturę dochodów publicznych, a zwłaszcza dochodów podatkowych, to okazuje się, że w długim okresie istotnie wzrosła rola dochodów z podatków pośrednich, spadło zaś znaczenie wpływów z podatków bezpośrednich. W rezultacie przyczyniło się to do wzrostu zróżnicowania dochodu obywateli po opodatkowaniu, co wyraża wzrost wartości współczynnika Giniego, w analizowanym okresie, z poziomu 0,225 w 1991 roku do poziomu 35,6 w 2005 roku. W kolejnych latach wartość współczynnika Giniego malała, osiągając w 2009 roku wartość 31,4<sup>8</sup>. W porównaniu

<sup>7</sup> *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> Dane EUROSTATU.

Tabela 2. Stopa redystrybucji finansów publicznych i dług publiczny w latach 1991–2011

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Dochoły publiczne jako % PKB	42,9	44,7	47,1	44,7	43,3	46,1	41,8	40,1	40,4	38,1	38,5	39,3	38,5	37,2	39,4	40,2	40,3	39,5	37,2	37,8	41,6
Wydatki publiczne jako % PKB	45,2	50,1	50	47,4	47,7	51,0	46,4	44,3	42,7	41,1	43,8	44,3	44,7	42,6	43,4	43,9	42,2	43,2	44,5	45,7	46,6
Saldo SFP jako % PKB	-2,3	-5,3	-2,8	-2,8	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3	-5,3	-5	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	-5
Nominalna wysokość długu SFP* (mld zł)	65,8	97,9	138,1	152,2	167,3	185,6	221,6	237,4	278,2	288,3	314,7	365,4	415,9	440,5	477,1	518,2	537,4	609,4	693,6	778,7	829,5
Nominalna wysokość długu SP* (mld zł)	65,8	97,9	138,1	152,2	167,3	185,6	221,6	207,4	264,4	266,8	283,9	327,9	378,9	402,9	440,2	478,5	501,5	569,9	631,5	701,9	749,7
Dług krajowy SP nominalnie (mld zł)	12,7	24,2	40,1	55,9	66,2	79,6	104	121,2	133,8	145,1	185	219,3	251,2	291,7	315,5	352,3	380,4	420,2	462,7	507	536,6
Dług zagraniczny SP nominalnie (mld zł)	53,1	73,7	98	96,4	101,2	106	117,6	116,2	129,7	120,8	98,9	108,6	127,8	111,2	124,7	126,2	121,1	149,7	166,8	194,8	213,1
Wydatki na obsługę długu SP ogółem nominalnie (mld zł)	1	3,3	5,6	9,2	14,4	14,4	16,3	17,9	18,8	18,0	20,9	24,0	24,1	22,5	24,8	27,8	27,5	25,1	32,2	34,2	38,4
Wydatki na obsługę długu krajowego SP ogółem nominalnie (mld zł)	0,3	2,1	4,4	7,4	11,1	11	12,6	14,1	14,9	13,7	17,1	20,3	20,4	18,4	21,2	23,3	22,6	20	25,5	26,8	29,6
Wydatki na obsługę długu zagranicznego SP nominalnie (mld zł)	0,7	1,2	1,2	1,8	3,3	3,4	3,7	3,8	3,9	4,3	3,8	3,7	3,7	4,1	3,6	4,5	4,9	5,1	6,7	7,4	8,8
Dług SFP na obywatela (zł)	1 725	2 563	3 611	3 978	4 370	4 847	5 787	6 202	7 271	7 537	8 228	9 562	10 889	11 540	12 504	13 593	14 100	15 979	18 173	20 384	-
Dług SP na obywatela zł (zł)	1 725	2 563	3 611	3 978	4 370	4 847	5 787	5 418	6 909	6 975	7 425	8 580	9 922	10 553	11 536	12 552	13 158	14 945	16 546	18 373	-
Koszt obsługi długu SP na obywatela (zł)	26	86	146	240	376	376	426	468	491	471	547	628	631	589	650	729	721	658	844	895	-
Dług SFP jako % PKB	81,3	85,2	88,6	67,6	49,6	43,9	43,0	39,5	41,1	37,7	38,8	43,6	48,5	46,8	47,5	47,8	44,8	46,9	49,8	53,2	54,2
Dług SP jako % PKB	81,3	85,2	88,6	67,6	49,6	43,9	43,0	34,5	39,6	35,7	36,4	40,6	44,9	43,6	44,8	45,1	42,6	44,7	47	50	51
Dług SP krajowy jako % PKB	15,7	21,1	25,7	24,8	19,6	18,8	20,2	20,2	20,1	19,5	23,7	27,1	29,8	31,6	32,1	33,2	32,3	33	34,5	35,9	35,8
Dług SP zagraniczny jako % PKB	65,6	64,1	62,9	42,8	30	25,1	22,8	19,3	19,5	16,2	12,7	13,4	15,2	12	12,7	11,9	10,3	11,7	12,5	14,1	15,2
Wydatki na obsługę długu krajowego SP jako % PKB	1,2	2,9	3,6	4,1	4,3	3,4	3,2	3	2,8	2,4	2,7	3	2,9	2,4	2,5	2,6	2,3	2	2,4	2,5	2,6
Wydatki na obsługę długu zagranicznego SP jako % PKB	0,4	1,8	2,8	3,3	3,3	2,6	2,4	2,3	2,2	1,8	2,2	2,5	2,4	2	2,2	2,2	1,9	1,6	1,9	1,9	2
Wydatki na obsługę długu zagranicznego SP jako % PKB	0,9	1	0,8	0,8	1	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Struktura podmiotowa finansowania krajowego długu SP	%																				
NBP	29,7	48,1	38,8	35,8	16,8	15,6	16,9	14,1	14,3	11,5	9,8	3	0,2	-	-	-	-	-	-	-	bd
Banki komercyjne	59,6	46,8	53,9	54,4	60,5	56,7	54,1	39,6	39,3	34,2	31,9	32,8	34,1	29,4	23,8	22,9	23,1	32,3	31,5	25,4	bd
Krajowy sektor pozabankowy	10,7	5,1	7,2	9,4	18	24,3	23,3	36,8	36,2	42,1	47	49,9	49,4	49,2	54,4	56	57,3	54,4	50,8	49,3	bd
Inwestorzy zagraniczni	-	-	0,1	0,4	4,7	3,4	5,7	9,5	10,1	12,2	11,2	14,3	16,4	21,4	21,8	21,1	19,6	13,3	17,7	25,3	bd
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*Przed konsolidacją; SFP – sektor finansów publicznych; SP – Skarb Państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Eurostatu (dochoły i wydatki publiczne 1995–2010); *Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w 2010 roku*, NIK, Warszawa 2011; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. WSB, Poznań 2010, s. 294-304; *Dług publiczny. Raport roczny 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011; *Roczniki statystyczne GUS*.

z innymi państwami Unii Europejskiej, zarówno starej Unii (UE-15), jak i nowych państw członkowskich (UE-12), jest to wskaźnik nieco wyższy, co oznacza w istocie rzeczy mniejszą skalę redystrybucji budżetowej realizowanej przez danny publicznie.

#### 4. Dług publiczny Polski w okresie transformacji

Niespłacone pożyczki publiczne stanowią jedno ze źródeł powstawania długu publicznego. Okres, na który państwo zaciąga pożyczki, może być różny, od jednego dnia do kilkudziesięciu lat. W konsekwencji ciężar spłaty poszczególnych pożyczek zostaje mniej lub bardziej przesunięty w czasie. O ile jednak zaciągnięcie pożyczki na daną kwotę następuje w dość krótkim okresie, o tyle jej spłata rozkłada się w czasie, co określa się mianem redystrybucji obciążeń w czasie<sup>9</sup>.

Dzięki temu mechanizmowi możliwe jest sfinansowanie tych inwestycji publicznych, których koszty realizacji przekraczają zwykle dochody bieżące budżetu.

Korzyści z realizacji w ten sposób sfinansowanych inwestycji, bezpośrednio bądź pośrednio są udziałem wszystkich obywateli<sup>10</sup>. Nie ulega wątpliwości, że skala osiąganých w ten sposób korzyści przez poszczególnych obywateli jest różna.

Obsługa i spłata pożyczek publicznych wymaga znalezienia określonych źródeł finansowania, którymi są ostatecznie wyższe podatki lub niższe wydatki publiczne. W obydwu przypadkach ciężar spłaty długu ponoszonego przez ludność nie rozkłada się równomiernie. Ciężar spłaty długu może być odraczany poprzez finansowanie spłaty długu z kolejnych pożyczek, co prowadzi zwykle do eskalacji wysokości długu i wzrostu kosztów jego obsługi, zarówno ze względu na wzrost jego wolumenu, jak i rosnącego ryzyka trudności w jego refinansowaniu. W efekcie zjawisko występowania długu publicznego wpływa na skalę i kierunki redystrybucji budżetowej. Zmiany demograficzne przedstawione w poprzednim punkcie niniejszego opracowania utrudniają ocenę realnych skutków analizowanych procesów. Niemniej jednak należy je wziąć pod uwagę dokonując oceny długookresowych skutków narastania długu publicznego.

Wybrane dane zawarte w tabeli 2 prezentują w syntetyczny sposób proces narastania długu publicznego w Polsce w latach 1991–2011. Dokonując analizy zawartych w nich danych, okazuje się, że dług sektora finansów publicznych w latach 1991–2010, odpowiadających okresowi, w którym nowe pokolenie urodziło się i zaczęło wchodzić na rynek pracy, wzrósł prawie 12-krotnie, zaś dług Skarbu

<sup>9</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1994, s. 91 i n.

<sup>10</sup> Por. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 365.

Państwa nieomal 11-krotnie. W tym okresie dług sektora finansów publicznych, przypadający na obywatela, wzrósł z poziomu 1725 zł w 1991 roku do 20 384 zł w 2010 roku. W przypadku długu Skarbu Państwa w 2010 roku kwota przypadająca na jednego obywatela wynosiła 18 373 zł. Nominalny przyrost długu na obywatela jest w zasadzie proporcjonalny do przyrostu długu publicznego ze względu na to, że różnica między liczbą ludności Polski w 1991 roku a w 2010 roku jest niewielka (38 144 tys. w 1991 roku; 38 200 tys. w 2010 roku). Biorąc pod uwagę fakt, że główny ciężar spłaty i obsługi długu spoczywa na grupie obywateli aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym, nie ulega wątpliwości, że relatywne obciążenie długiem publicznym kolejnego pokolenia będzie większe, co oznacza intensyfikację redystrybucji obciążeń w czasie.

Nominalny wzrost długu Skarbu Państwa nie pozostał bez wpływu na koszty jego obsługi, które zarówno w ujęciu bezwzględny, jak i w przeliczeniu na obywatela wzrosły w analizowanym okresie ponad 34-krotnie, z kwoty 26 zł rocznie w 1991 roku do 895 zł w 2010 roku.

Dług publiczny rozpatrywany w ujęciu względnym (realnym), w odniesieniu do PKB, do 2000 roku systematycznie malał, co było warunkowane przez wiele czynników, w tym dynamiczny wzrost PKB w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. W latach późniejszych, z wyjątkiem 2004 i 2007 roku, wskaźnik ten uległ stopniowemu pogorszeniu. Kryzys finansowy, który przekształcił się w kryzys finansów publicznych, spowodował, że poziom długu SFP w 2010 roku przekroczył granicę 50% PKB. Mimo że na tle innych państw Europy Zachodniej, a zwłaszcza grupy państw szczególnie wysoko zadłużonych (PIIGS<sup>11</sup>), jest to poziom relatywnie niski, z punktu widzenia historycznych poziomów zadłużenia oznacza to dla polskich obywateli cofnięcie się do 1995 roku, a więc do początkowych lat procesu transformacji.

W analizie ekonomicznych skutków występowania długu publicznego szczególną uwagę zwraca się na relację długu krajowego do długu zagranicznego. W relacji tej w rozpatrywanym okresie zaszła istotna zmiana, tak ilościowa, jak i jakościowa. W 1991 roku 80% długu Skarbu Państwa stanowił dług zagraniczny, który powstał, co do zasady, w latach siedemdziesiątych. Jego cechą szczególną, w stosunku do obecnego charakteru zadłużenia, było to, że przynajmniej w początkowym okresie zaciągane pożyczki miały finansować inwestycje o charakterze prorozwojowym<sup>12</sup>. Podczas gdy główną przyczyną narastania długu krajowego w okresie transformacji była konieczność finansowania deficytu budżetowego, który był i jest wynikiem nie tyle mało wydajnego systemu podatkowego, co utrwalonej w okresie transformacji dominacji wydatków sztywnych

<sup>11</sup> Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania.

<sup>12</sup> Z. Karcz, *Zadłużenie zagraniczne Polski. Gra o miliardy. Kiedy o euro?* Difin, Warszawa 2006, s. 168; J. Głuchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 152 i n.

o charakterze socjalnym. Wpływ wydatków majątkowych i inwestycyjnych na występowanie i pogłębianie się deficytu budżetu państwa w Polsce, a w szerszym ujęciu jego potrzeb pożyczkowych, był w rozpatrywanym okresie niewielki ze względu na ich niski udział w wydatkach publicznych. Udział długu zagranicznego SP w długu ogółem stopniowo zmniejszał się. W 1998 roku dług krajowy SP był już wyższy niż jego dług zagraniczny. W 2010 roku relacja długu krajowego do zagranicznego uległa odwróceniu w stosunku do początku okresu transformacji. Udział długu krajowego SP wzrósł bowiem do ok. 72% długu ogółem. Dominacja długu krajowego może być uznana za zjawisko pozytywne, jednak trzeba mieć tu na względzie fakt, że część zagranicznych pożyczek publicznych z lat siedemdziesiątych, zaciągniętych w Klubie Paryskim i Klubie Londyńskim, została spłacona w ramach działań restrukturyzacyjnych, związanych z zaciąganiem nowych pożyczek, bądź też w wyniku przeznaczenia na ich spłatę części przychodów z prywatyzacji, które z założenia miały stanowić źródło finansowania kosztów reformy emerytalnej z 1999 roku.

Konsekwencją przedstawionych uwarunkowań jest nasilająca się redystrybucja obciążeń w czasie związanych nie z polityką inwestycyjną państwa, lecz z jego polityką społeczną, związaną głównie z chroniczną koniecznością dofinansowywania systemu emerytalnego pracowniczego (FUS) i rolniczego (FER). Ostatnie zmiany związane z obniżeniem wysokości składki przekazywanej do OFE powinny to zjawisko ograniczyć, jednak nie są w stanie go wyeliminować ze względu na zaprezentowane wcześniej negatywne tendencje demograficzne.

## 5. Podsumowanie

Dług publiczny może być uzasadnionym instrumentem redystrybucji międzypokoleniowej, jeśli zaciąganie pożyczek publicznych służy realizacji inwestycji publicznych, z których efektów będą korzystać następne pokolenia. Odpowiednio długi okres spłaty powoduje, że ciężar spłaty ponosić będą nie tylko obecni beneficjenci usług publicznych, ale i przyszli.

W przypadku polskiego długu publicznego tego rodzaju podejście wydaje się uzasadnione jedynie częściowo, ponieważ w okresie transformacji gospodarczej dług publiczny powstały w latach siedemdziesiątych stopniowo tracił na znaczeniu ze względu na jego częściowe umorzenie, spłatę i restrukturyzację. Biorąc pod uwagę okres, kiedy ta część długu powstała oraz okres potrzebny na ostateczną spłatę tych zobowiązań, nie ulega wątpliwości, że ciężar ich obsługi rozkłada się na niemal 3 pokolenia. Skala korzyści osiągniętych przez społeczeństwo, aczkolwiek trudna do jednoznacznego oszacowania, w zestawieniu z kosztami spłaty pożyczek w tak długim okresie wydaje się niewielka i w małym stopniu obecna w świadomości społecznej, zwłaszcza osób urodzonych po 1989 roku.



Dług publiczny powstały w latach dziewięćdziesiątych oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku ma odmienny charakter, ponieważ główną, aczkolwiek nie jedyną, przyczyną jego narastania była konieczność sfinansowania deficytu budżetu państwa, który z kolei był pochodną struktury zdeterminowanych wydatków budżetowych, mających charakter transferowo-socjalny. Brak odpowiednich zmian w systemie podatkowym, które zniwelowałyby dysproporcję pomiędzy wydatkami publicznymi a dochodami publicznymi spowodował, że rosnący dług publiczny był ceną za niższą stopę redystrybucji realizowanej przez podatki i składki ubezpieczeniowe w okresie transformacji. W rezultacie stopień zróżnicowania dochodów ludności pogłębiał się. Wartość współczynnika Giniego w 1991 roku wynosiła w Polsce 0,225. W kolejnych latach jego wartość rosła aż do 2005 roku, kiedy osiągnął on poziom 0,356 – jeden z najwyższych w państwach UE-27<sup>13</sup>.

Obecny relatywny ciężar długu publicznego, mierzony stosunkiem do PKB, znajduje się na granicy drugiego progu ostrożnościowego. Jego przekroczenie w najbliższych latach jest dość prawdopodobne ze względu na wiele niekorzystnych czynników, które mogą się skumulować w krótkim okresie i spowodować szybki przyrost relacji długu do PKB. Konieczne dostosowania fiskalne (wzrost podatków, cięcia wydatków) spowodują, że stopa i struktura redystrybucji zmienią się. Cena za niższą redystrybucję w latach transformacji będzie musiała być przynajmniej częściowo uregulowana, co raczej nie będzie czynnikiem sprzyjającym wzrostowi gospodarcemu, przynajmniej w krótkim okresie<sup>14</sup>.

Bez względu na to, czy próg 55% PKB zostanie przekroczony czy nie, obecna skala zadłużenia powoduje, że koszty jego obsługi będą stanowiły jeszcze przez wiele lat jedną z głównych pozycji wydatkowych w budżecie państwa, w istotny sposób decydując o kierunkach redystrybucji realizowanej przez system finansów publicznych zarówno w krótkim, jak i bardzo długim, sięgającym następnego pokolenia, okresie.

## Literatura

- Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w 2010 roku*, NIK, Warszawa 2011.
- Chromińska M., *Przeobrażenia struktury wieku ludności Polski w okresie transformacji systemowej*, w: *Gospodarka rynkowa w Polsce*, red. K. Pająk, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 130.
- Dług publiczny. Raport roczny 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Frątczak E., *Sytuacja demograficzna Polski okresu transformacji. Zmiany w podstawowych procesach demograficznych 1989–2006* (wersja online).
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.

<sup>13</sup> Wyższy wskaźnik miała jedynie Litwa (36,3), Łotwa (36,1) i Portugalia (38,1).

<sup>14</sup> Zob. J. Tomkiewicz, *Polityka fiskalna a inwestycje w gospodarce posocjalistycznej*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2006, s. 138.

- Głuchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000–2009*, GUS, Warszawa 2010.
- Karcz Z., *Zadłużenie zagraniczne Polski. Gra o miliardy. Kiedy o euro?*, Difin, Warszawa 2006.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1994.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.
- Rocznik demograficzny 2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Szymańczak J., *Zmiany demograficzne*, Informacja BSE nr 735.
- Tomkiewicz J., *Polityka fiskalna a inwestycje w gospodarce posocjalistycznej*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2006.
- Trwanie życia w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2010.
- Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2007.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. WSB, Poznań 2010.

**Zarządzanie  
samorządowym długiem publicznym  
w świetle teorii i praktyki**



**Teresa Lubińska**

Uniwersytet Szczeciński

## **Reguła limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych jako kluczowe narzędzie ograniczenia samorządowego długu publicznego**

***Streszczenie.** Celem artykułu jest ocena nowych aspektów kategorii decentralizacji finansów publicznych i kategorii samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady równowagi budżetowej oraz równowagi finansów publicznych. Autorka prezentuje założenia reguły limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych i odnosi się do skutków jej zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego.*

### **1. Wprowadzenie**

Celem artykułu jest ocena nowych aspektów kategorii decentralizacji finansów publicznych i kategorii samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady równowagi budżetowej oraz równowagi finansów publicznych. Okres badawczy obejmuje lata 2007–2010. Są to lata, w których nastąpiło skokowe pogorszenie nierównowagi finansów publicznych.

### **2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach ograniczonej decentralizacji finansów publicznych i ograniczonej samodzielności gospodarki finansowej**

Finanse publiczne tworzą bardzo złożony system naczyń połączonych, w których ma miejsce przepływ pieniądza między trzema podsektorami sektora fi-

nansów publicznych (SFP). Są to: podsektor rządowy, podsektor samorządowy i podsektor ubezpieczeń społecznych. Przepływ środków finansowych realizowany jest za pomocą instrumentów finansowych, jakimi są dotacje, subwencje i wpłaty do budżetu państwa. Poniżej przedstawiono klasyfikację zadań publicznych z podziałem na zadania społeczne, ogólne i gospodarcze dla poszczególnych podsektorów. Ogromna pula tych zadań finansowana jest za pomocą wyżej wymienionych transferów z budżetu państwa do podsektora samorządowego.

**Podsektor rządowy** realizuje następujące trzy grupy:

A. *Zadania ogólne*: 1. Sądownictwo i zadania trybunałów, 2. Kontrola państwowa, 3. Obrona narodowa, 4. Bezpieczeństwo, 5. Polityka zagraniczna, 6. Gromadzenie podatków, 7. Obsługa długu.

B. *Zadania społeczne*: 1. Edukacja, 2. Szkolnictwo wyższe, 3. Nauka, 4. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 5. Kultura fizyczna i sport, 6. Pomoc społeczna.

C. *Zadania gospodarcze*: 1. Drogi i autostrady, lotniska, 2. Transport kolejowy, 3. Łączność, 4. Gospodarka morska, 5. Gospodarka wodna, 6. Zaopatrzenie w energię, gaz, ropę, 7. Górnictwo, 8. Rolnictwo, 9. Ochrona środowiska, 10. Innowacyjność gospodarki, 11. Informatyzacja, 12. Turystyka, 13. Budownictwo.

**Podsektor samorządowy** obejmuje następujące trzy grupy:

A. *Zadania ogólne*: 1. Zagospodarowanie przestrzenne, geodezja, kartografia, 2. Administrowanie architektoniczno-budowlane, 3. Obronność, 4. Ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, 5. Porządek publiczny, 6. Gromadzenie dochodów, 9. Obsługa długu.

B. *Zadania społeczne*: 1. Edukacja, 2. Pomoc społeczna, 3. Wspieranie osób niepełnosprawnych, 4. Polityka prorodzinna, 5. Kultura fizyczna i turystyka, 6. Kultura i ochrona dóbr kultury, 7. Budownictwo mieszkaniowe, 8. Ochrona praw konsumenta, 9. Zdrowie, 10. Cmentarze.

C. *Zadania gospodarcze*: 1. Drogi, 2. Transport zbiorowy, 3. Gospodarka wodna, 4. Wodociągi i zaopatrzenie w wodę, 5. Czystość i porządek, 6. Zaopatrzenie w energię, gaz, 7. Ochrona środowiska, 8. Gospodarka nieruchomościami, 9. Wspieranie rynku pracy.

**Podsektor ubezpieczeń społecznych** obejmuje jedynie *zadania społeczne*:

1. Emerytura, 2. Renty, 3. Ochrona zdrowia, 4. Walka z bezrobociem.

Wydatki przeznaczone na finansowanie zadań wg podsektorów oraz ich dochody za 2010 rok zawiera tabela 1.

Wiele zadań publicznych równolegle, odpowiednio do kompetencji realizowanych jest przez ministerstwa, urzędy centralne, agencje wykonawcze, jako instytucje podsektora rządowego, oraz przez jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem znamienym jest „edukacja” czy „pomoc społeczna”. Innym przykładem może być „zdrowie”. Zadanie to realizowane jest przez Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz przez jednostki samorządu

terytorialnego (JST) (nadzór nad szpitalami). Część zadań, jak chociażby: sądownictwo, kontrola państwowa, polityka zagraniczna, gromadzenie podatków centralnych, renty, emerytury, autostrady i lotniska, ma charakter zadań centralnych. Zadań stricte samorządowych, finansowanych z dochodów własnych, jest znacznie mniej. Można tu z pewnością wymienić następujące zadania: czystość i porządek, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, drogi lokalne. Pozostałe zadania JST finansowane są za pomocą subwencji i dotacji. W dochodach ogółem samych budżetów JST subwencje i dotacje w 2010 roku to kwota 73,1 mld zł. Stanowi to 45% ich dochodów budżetowych. Wśród dochodów własnych znaczącą pozycję zajmują wpływy z dochodów, które są ustawowo centralnie regulowane, tzn. udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i udziały w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Za 2010 rok ta kategoria dochodów JST to 33 mld zł. **Łącznie subwencje, dotacje oraz dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych CIT i PIT za 2010 rok wyniosły 106 mld zł, co stanowiło 65,4% dochodów ogółem budżetów JST.**

Tabela 1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych (SFP) według podsektorów za 2010 rok (w mld zł)

Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki
Podsektor rządowy	318,1	375,2
Podsektor ubezpieczeń społ.	235,1	246,3
Podsektor samorządowy	193,7	210,1
Ogółem SFP	551,1	635,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonywania budżetu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., Rada Ministrów, Warszawa 2010.

Powyższe pokazuje, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową w warunkach skomplikowanego systemu częściowej decentralizacji i częściowej samodzielności w zarządzaniu środkami publicznymi. Obie kategorie finansów publicznych, tzn. kategoria samodzielności i decentralizacji, są od wielu lat przedmiotem wielu prac badawczych, analiz i dyskusji. Punktem zwrotnym w dyskusji nt. samodzielności i autonomii JST w zarządzaniu środkami publicznymi była propozycja Ministerstwa Finansów z 2011 roku, zmierzająca do ograniczenia deficytu w budżetach JST. Zainteresowanie równowagą budżetową w JST, w aspekcie samodzielności podsektora samorządowego, wywołała koncepcja Ministerstwa Finansów, zwana regułą wydatkową dla JST, która ograniczałaby deficyt budżetu w JST do 4% dochodów w 2012 roku, 3% w 2013 roku, 2% w 2014 roku i 1% w 2015 roku. W grudniu 2010 roku wydano odpowiednie

rozporządzenie, które sygnalizowało przyszłe restrykcje wobec JST<sup>1</sup>, jako podsektora zarządzającego ogromną pulą środków finansowych, w tym rosnącym deficytem i długiem samorządowym.

### 3. Reguła limitowanej nierównowagi SFP w miejsce zasady równowagi budżetowej

**Propozycja Ministerstwa Finansów w postaci tzw. samorządowej reguły wydatkowej stała się doskonałym katalizatorem wzrostu rangi najważniejszej zasady budżetowej, jaką jest zasada równowagi budżetowej<sup>2</sup>.** Po raz pierwszy w historii ostatnich dwudziestu lat ranga tej zasady budżetowej została jaskrawo uwidoczniła w 2011 roku podczas dyskusji o redukcji składek emerytalnych przekazywanych do OFF. Reguła wydatkowa dla JST jest więc kolejnym wyzwaniem dla zarządzających finansami publicznymi w Polsce. Zasada równowagi budżetowej mówi o saldzie budżetu. Nauka „finanse publiczne” dostarcza wielu interpretacji sald budżetu na tle zasady równowagi budżetowej. W nowoczesnych systemach finansów publicznych tradycyjną zasadę budżetową, która postuluje równanie: wydatki budżetowe = dochody do budżetu, zastąpiono regulacjami odnoszącymi się do deficytu całego SFP i długu całego SFP, limitowanych wskaźnikiem ich udziału w PKB poprzez normy ostrożnościowe i regułę długu publicznego. Rozbudowa instytucji pozabudżetowych, a nadzorowanych przez Skarb Państwa lub JST wymusza szersze spojrzenie na wynik i dług, mimo faktu, że deficyt budżetu państwa i deficyty budżetów JST stanowią lwią część deficytu i długu całego sektora. **Pojawiła się w nauce „finanse publiczne” nowa kategoria badawcza, którą można określić jako regułę limitowanej nierównowagi sektora finansów publicznych.**

Normy ostrożnościowe długu publicznego mówią o restrykcji w odniesieniu nie tylko do budżetu państwa, ale i deficytów budżetu JST w sytuacji przekroczenia progu 50% i kolejnych progów, zgodnie z art. 86 ufp. Reguła fiskalna długu publicznego wg art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest więc mechanizmem kluczowym dla regulacji deficytu nie tylko budżetu państwa, ale i deficytów JST. **Reguła długu 60% PKB** jest przez to swoistym odbiciem wieloletnich ujemnych sald odnoszących się do całego SFP. Można ją określić jako **regułę nadzoru nad równowagą fiskalno-redystrybucyjną poprzez mechanizm odpowiedniego limitowania deficytu budżetu państwa i deficytów budżeto-**

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministerstwa Finansów w sprawie zmiany sposobu naliczania deficytu budżetu JST, poszerzające katalog zobowiązań zaliczanych do deficytu.

<sup>2</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 109, 221–245.



wych JST oraz ujemnych wyników pozostałych składowych SFP. Jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na ogromną, jak wspomniano na wstępie artykułu, pulę realizowanych zadań publicznych **stały się w ostatnich latach bardzo znaczącym graczem w SFP i uczestnikiem aktywnym na rynku deficytu i długu publicznego.**

Jak pokazuje tabela 1, wydatki na zadania realizowane przez podsektor samorządowy stanowią w 2010 roku 33% ogółu wydatków publicznych. Po wyłączeniu środków finansowych, przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które finansowane są głównie ze składek na ubezpieczenia społeczne i ze składek zdrowotnych, środki na zadania samorządowe stanowią lwią część ogółu środków przeznaczonych na zadania finansowane z dochodów podatkowych, dochodów niepodatkowych oraz ze środków UE, w tym na zadania inwestycyjne. Środki te widoczne są w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Widoczne są też w wynikach finansowych JST oraz w długu podsektora samorządowego z uwagi na fakt, iż specyfika zadań samorządowych pociąga za sobą konieczność modernizacji infrastruktury samorządowej.

#### 4. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2010

Zasygnalizowana wcześniej dominacja transferów z budżetu państwa do budżetów JST winna być uzupełniona charakterystyką prorozwojowości struktury wydatków JST. **Kwestia dotyczy wydatków majątkowych, które mają odbicie bezpośrednie w deficycie i długu JST.** Udział wydatków majątkowych uznawany jest za barometr prorozwojowości struktury wydatków. Wydatki majątkowe obejmują wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, wydatki na zakup i objęcie akcji, udziałów, wydatki na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wydatki majątkowe odnotowały bardzo znaczącą dynamikę wzrostu w okresie ostatnich czterech lat, zarówno w podsektorze samorządowym, jak i rządowym.

Tabela 2. Wydatki majątkowe dla podsektora samorządowego i rządowego w 2007 roku i w 2010 roku (w mld zł)

Wyszczególnienie	2007	2010	Dynamika (%)
Wydatki majątkowe podsektora rządowego	23,4	47,5	103,0
Wydatki majątkowe podsektora samorządowego	28,5	45,3	59,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonywania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010, Rada Ministrów, [www.gov.mf](http://www.gov.mf).

Z uwagi na specyfikę zadań, jakimi są emerytury i renty, w podsektorze ubezpieczeń społecznych udział wydatków majątkowych jest niski. W tabeli 2 podano wydatki majątkowe dla podsektora samorządowego i rządowego w 2007 roku i w 2010 roku w mld zł.

Dane zawarte w tabeli 2 jednoznacznie pokazują **bardzo dynamiczny wzrost udziału inwestycji w podsektorze samorządowym. Wydatki majątkowe JST wzrosły w ciągu czterech lat o 59%**. Mimo wspomnianej dominacji transferów w dochodach JST, struktura ich wydatków uległa znacznej poprawie wg kryterium ich prorozwojowości. Silne związki JST z budżetem państwa nie zahamowały ich dynamicznego rozwoju.

## 5. Wynik finansowy SFP i dług publiczny w latach 2007–2011

W dalszej części artykułu zostaną zaprezentowane dane obrazujące gwałtowne pogarszanie się parametrów równowagi fiskalno-redystrybucyjnej zarówno całego sektora, jak i podsektora samorządowego. W 2010 roku nastąpiły dwie istotne zmiany w klasyfikacji, a więc i w statystyce wyniku finansowego (deficytu lub nadwyżki) poszczególnych podsektorów SFP. Środki finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Funduszu Pracy zostały przekwalifikowane z podsektora rządowego do podsektora ubezpieczeń społecznych. Druga zmiana dotyczy metodologii wyliczania deficytu budżetu państwa. Zgodnie z art.<sup>3</sup> 110 i 117 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku, w budżecie państwa wydziela się od 2010 roku tzw. budżet środków europejskich, stanowiący plan dochodów z tytułu programów finansowych ze środków europejskich oraz wydatków refundowanych z tych środków.

Odpowiednio do regulacji, wprowadzonej w nowej ustawie o finansach publicznych – art. 118<sup>4</sup> – deficyt budżetu środków europejskich nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa. To samo dotyczy nadwyżki budżetu środków europejskich. Środki finansowe niezbędne do pokrycia deficytu budżetu środków europejskich oczywiście zwiększają potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, a tym samym zwiększają ujemny wynik finansowy i dług publiczny. Parametrem odzwierciedlającym rzetelnie bieżącą sytuację finansową budżetu państwa jest więc tzw. wynik finansowy. Wymienione dwie zmiany w klasyfikacji podsektorów SFP oraz w metodyce wyliczania deficytu budżetu środków europejskich powodują pewne trudności w analizie danych za 2010 rok na tle 2009 roku i lat poprzednich. Poniżej przedstawiono wynik finansowy dla SFP oraz wg podsektorów, a nie deficyt SFP. Wyniki te przygotowano na podstawie sprawozdań

<sup>3</sup> Por. Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>4</sup> Tamże.

z wykonania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010. Dane na 2011 rok pochodzą z ustawy budżetowej na 2011 rok<sup>5</sup>.

Tabela 3. Wynik sektora finansów publicznych i podsektorów (w mld zł)  
w latach 2007–2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Podsektor rządowy	-9,7	-18,9	-25,7	-57,1	-58,5
Podsektor samorządowy	+0,5	-2,3	-14,0	-16,1	-10,0
Podsektor ubezpieczeń społecznych	+9,3	+1,2	-11,8	-11,2	-6,9
Wynik ogółem	+1,7	-20,0	-51,1	-84,7	-75,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonywania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010 oraz ustawy budżetowej na 2011 r., Rada Ministrów, www.gov.mf.

W odniesieniu do wyniku prognozowanego na 2011 rok niezbędna jest poniższa uwaga. Deficyt SFP, podany w „Wieloletnim planie finansowym państwa” (WFPF)<sup>6</sup> na lata 2011–2014 prognozowany jest następująco: 2011 rok – 75,4 mld zł, 2012 rok – 46,5 mld zł, 2013 rok – 18,5 mld zł, 2014 rok – 15,0 mld zł. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy prognoza za 2011 rok odnosi się do deficytu SFP czy do wyniku finansowego sektora. Prognoza deficytu na 2011 rok, podana w WFPF, wynosi – 75,4 mld zł. Na takim samym poziomie prognozowany jest wynik SFP, podany w ustawie budżetowej na 2011 rok. Deficyt SFP na 2011 rok, po wyłączeniu, zgodnie z art. 118 ufp, deficytu budżetu środków europejskich z deficytu SFP, wynosi o 15,4 mld zł mniej.

Systematyczny wzrost ujemnego wyniku SFP oraz innych zobowiązań stanowiących składowe rozchodów, a nie wydatków budżetowych skutkowało radykalnym wzrostem długu publicznego, w tym długu JST. Zainteresowanie problematyką równowagi budżetowej ze strony samorządów, wywołane wspomnianą koncepcją reguły wydatkowej dla JST, uwypukliło ponownie dyskusję o samodzielności gospodarki finansowej JST. Należy wskazać, że w **2010 roku poziom długu był szczególnie monitorowany z uwagi na zagrożenie przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego: dług większy od 55%, a mniejszy od 60% PKB.**

Zgodnie z art.86 ufp, w przypadku, gdy dług publiczny przekroczy 55% PKB, restrykcje w stosunku do JST są znaczące. Wówczas, zgodnie z art.86 ufp, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określone w uchwale bud-

<sup>5</sup> Por. ustawa budżetowa na 2011 rok z dnia 20 stycznia 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa 2011, art. 1, art. 2.

<sup>6</sup> Por. *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2011–2014, załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r.*, Warszawa, s. 24.

żetowej na kolejny rok, mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków UE i innych niepodlegających zwrotowi.

Tabela 4. Wynik podsektora samorządowego w latach 2007–2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Wynik podsektora samorządowego (w mld zł)	+0,5	-2,3	-14,0	-16,0
Wynik w % PKB	+0,04	-0,2	-1,0	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonywania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010, Rada Ministrów, www.gov.mf.

Tabela 5. Dług podsektora samorządowego w latach 2007–2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Dług podsektora samorządowego (w mld zł)	25,9	28,8	39,3	53,5
Dług podsektora samorządowego w % PKB	2,2	2,7	3,0	3,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonywania budżetu państwa za lata 2007, 2008, 2009, 2010, Rada Ministrów, www.gov.mf.

W latach 2008–2010 nastąpił skokowy wzrost, o 249 mld zł, długu publicznego: z poziomu 527,6 mld zł w 2007 roku do poziomu 776,8 mld zł w 2010 roku. W relacji do PKB dług publiczny w 2007 roku wyniósł 44,9% PKB, a w 2010 roku 52,8% PKB. Prognoza na 2011 rok to 54,2% PKB. W tabelach 4 i 5 podano wynik podsektora samorządowego oraz dług tego podsektora w relacji do PKB w latach 2007–2010.

## **6. Skutki art. 86 ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego – normy ostrożnościowe**

Biorąc pod uwagę prognozę długu na 2011 rok oraz rosnący udział zobowiązań w JST, poszukiwanie konstruktywnych propozycji zmierzających do stabilizacji fiskalno-redystrybucyjnej w całym SFP jest w pełni uzasadnione. Dodać należy, że wspomniany wyżej fragment art. 86 ufp, odnoszący się bezpośrednio do budżetów JST, skoncentrowany jest na podsektorze samorządowym. Przewaga transferowych dochodów w budżetach JST pociąga za sobą wiele innych restrykcji w sytuacji przekroczenia normy ostrożnościowej: dług >55% PKB,

wynikających z tego samego art. 86 ufp. Szczególnie dotkliwy jest zapis, który mówi o obowiązku przygotowania kolejnej ustawy budżetowej zgodnie z zasadą równowagi budżetowej. Oznacza to na przykład, że w przypadku przekroczenia w 2011 roku normy: dług >55% PKB, budżet państwa na 2013 rok musiałby być tak przygotowany, aby dochody były równe wydatkom. Potencjalnie oznacza to zagrożenie ograniczenia subwencji i dotacji dla JST.

Pogorszenie nierównowagi fiskalno-redystrybucyjnej nastąpiło w wyniku światowego kryzysu finansowego<sup>7</sup> z 2008 roku oraz zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT i w składce rentowej. Wywołało to wieloletnie turbulencje w SFD po kryzysie finansów publicznych 2009 roku. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez autorkę<sup>8</sup>, „kryzys finansów publicznych należy określić jako zaburzenia w sektorze finansów publicznych, charakteryzujące się tym, że następuje gwałtowny spadek klasycznych dochodów fiskalnych (podatków i paropodatków) w stosunku do prognoz dochodów zawartych w ustawie budżetowej oraz w uchwałach budżetowych JST, skutkujący wzrostem deficytu i długu publicznego”.

Paradoksalnie, poza światowym kryzysem finansowym i zmianami systemowymi w obciążeniach fiskalnych, na pogorszenie luki fiskalno-redystrybucyjnej wpływ miał fakt zbieżności czasowej, planowanej dużo wcześniej, skokowej absorpcji środków z UE, w tym, jak pokazała tabela 2, również w podsektorze samorządowym.

Jak wskazuje powyższa analiza, restrykcje skierowane do podsektora samorządowego, po ewentualnym przekroczeniu długu >55% PKB, mają być realizowane nie tylko drogą limitowania deficytu budżetów JST, ale i za pomocą ograniczenia subwencji i dotacji. Reguła limitowanej nierównowagi SFP wymusza więc zainteresowanie tą kategorią finansów publicznych wszystkich uczestników SFP, a nie tylko Ministerstwa Finansów. Propozycję MF wdrożenia tzw. reguły wydatkowej JST należy traktować jako sygnał zagrożenia przekroczenia w 2011 roku progu ostrożnościowego: dług >55% PKB i uruchomienia restrykcji wg art. 86 ufp w projektach budżetu państwa i budżetów JST na 2013 rok. W sposób oczywisty ma to wpływ na projekty budżetów JST już na 2012 rok.

<sup>7</sup> Por. T. Lubińska, *Zarządzanie finansami w kryzysie*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia & Rynek” z 3.09.2010 r., oraz T. Lubińska, *To nie rozdęte wydatki są problemem*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia & Rynek” z 13.05.2011 r.

<sup>8</sup> T. Lubińska, *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*, materiały konferencji „Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki”, Kudowa-Zdrój 12–14.09.2011 r.

## 7. Podsumowanie

1. Rodzaj zadań publicznych JST oraz rozmiar wydatków publicznych na nie przeznaczonych powodują, że JST stały się w ostatnich latach niekwestionowanym, znaczącym „graczem” w SFP, w tym również na rynku deficytu i długu publicznego.

2. Podsektor samorządowy odnotował w okresie ostatnich trzech lat: 2008–2010 bardzo wysoką dynamikę wzrostu nakładów na wydatki majątkowe – na tle pozostałych podsektorów SFP.

3. Wzrost roli transferów w gospodarce finansowej JST nie ograniczył prorozwojowych zmian w strukturze wydatków budżetów JST.

4. Prorozwojowe zmiany w aktywności inwestycyjnej JST mają miejsce w okresie kryzysu finansów publicznych.

5. Kryzys finansów publicznych widoczny jest od 2008 roku we wskaźniku „dług w relacji do PKB”.

6. Kryzys finansów publicznych wymusza refleksję nad kategoriami decentralizacji finansów publicznych i samodzielności gospodarki finansowej JST.

## Literatura

- Lubińska T., *To nie rozdęte wydatki są problemem*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia & Rynek” z 13.05.2011 r.
- Lubińska T., *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*, materiały konferencji „Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki”, Kudowa-Zdrój 12–14.09.2011 r.
- Lubińska T., *Zarządzanie finansami w kryzysie*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia & Rynek” z 3.09.2010 r.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rozporządzenie Ministerstwa Finansów w sprawie zmiany sposobu naliczania deficytu budżetu JST, poszerzające katalog zobowiązań zaliczanych do deficytu.
- Sprawozdanie z wykonywania budżetu państwa w latach 2007, 2008, 2009, 2010. Rada Ministrów, Warszawa, [www.gov.mf.pl](http://www.gov.mf.pl).
- Ustawa budżetowa na 2011 rok z dnia 20 stycznia 2011 r., Rada Ministrów, Warszawa 2011.
- Ustawa o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2011–2014, załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r.*, Warszawa.

**Tomasz Uryszek**

Uniwersytet Łódzki

## **Determinanty nierównowagi budżetowej sektora jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach kryzysu finansowego\***

***Streszczenie.** Główną przyczyną deficytów w budżetach LRGs było szybsze średnie tempo wzrostu wydatków niż przychodów. Ze względu na małą autonomię finansową jednostek samorządu terytorialnego, kwoty przychodów LRGs są zależne od budżetu państwa (np. wspólne podatki). Spowolnienie gospodarcze wpływa na wysokość tych przychodów. Z drugiej strony wzrost wydatków jest związany z realizacją i finansowaniem poszczególnych zadań (funkcji) z LRGs, w tym zdrowia, edukacji i spraw gospodarczych. Trudno jest jednoznacznie ocenić wielkość i strukturę wydatków LRGs i połączyć je wyraźnie z kryzysem gospodarczym. Pewne jest jednak, że takie powiązania istnieją. Celem niniejszego artykułu jest określenie czynników, które wpływają na poziom nierównowagi budżetowej samorządów lokalnych i regionalnych (LRGs) w odniesieniu do spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego.*

### **1. Wprowadzenie**

Tematyka równowagi finansów sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest dobrze rozpoznana w polskiej i międzynarodowej literaturze przedmiotu. Jest ona jednocześnie zagadnieniem kontrowersyjnym. W teorii finansów prezentowane są różnorodne propozycje metod i schematów działań mających przywrócić lub utrzymać stan równowagi budżetowej JST. Tematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji spowolnienia gospodarczego lub kryzysu finansowego.

---

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

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie czynników, które wpływają na poziom nierównowagi budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w warunkach spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego. Ocenie poddane zostały wartość i struktura dochodów, i wydatków JST. Badania oparte zostały na literaturze przedmiotu oraz na danych Ministerstwa Finansów RP, Banku Danych Lokalnych GUS i Eurostatu z okresu 2000–2010. Do analiz wykorzystano metody ilościowe oraz jakościowe.

## 2. Dochody i wydatki jako determinanty salda budżetu JST

Dochody i wydatki JST wpływają na wielkość rzeczywistego salda ich budżetów. Są one planowane w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. W wąskim ujęciu budżet JST jest więc planem dochodów i wydatków. Budżet JST należy jednak traktować szerzej – jako całościowy obraz planowanych do wykonania zadań oraz zasobów i środków niezbędnych do ich realizacji<sup>1</sup>. Jest on bowiem podstawowym narzędziem planowania i zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Należy pamiętać, że czynniki makroekonomiczne, niedokładność prognoz, konieczność poniesienia nieprzewidywalnych wydatków i podobne zdarzenia powodują, iż rzeczywiste kwoty tych wielkości różnią się często znacznie od planów. Może się bowiem okazać, że mniejsze od oczekiwanych wielkości dochodów lub nadspodziewanie duże wydatki doprowadzają do powstania nadmiernej, nieplanowanej wcześniej, wielkości deficytu. Należy przy tym pamiętać, że ewentualny deficyt budżetowy musi zawsze zostać sfinansowany. Władze publiczne stają zatem przed dylematem, czy ograniczać rozmiary deficytu czy też szukać źródeł jego finansowania<sup>3</sup>. Ograniczanie rozmiarów deficytu pociąga za sobą zwiększenie dochodów budżetu, zmniejszenie jego wydatków lub oba te działania jednocześnie. Wszystko to ma znaczący wpływ na kształtowanie się wyniku budżetu JST.

Wartości deficytów budżetowych JST oraz pokrycie wydatków dochodami w latach 2000–2010 w Polsce, na tle średniej dla wszystkich krajów UE (według danych Eurostatu, zgodnych z metodą ESA) przedstawia tabela 1.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 wskazuje na znaczące wahania salda budżetów JST zarówno w Polsce, jak i w UE. Saldo dla Polski charakteryzowało się większą zmiennością niż saldo krajów Unii. Ponadto okres kryzysu gospodarczego spowodował w Polsce znaczące (i dużo większe niż przeciętnie w UE) po-

<sup>1</sup> M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 112.

<sup>2</sup> Szerzej tamże, s. 95–154.

<sup>3</sup> Szerzej J. Głuchowski, *Zarys finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1995.



Tabela 1. Saldo budżetowe oraz pokrycie wydatków dochodami w Polsce i UE

Rok	Saldo budżetów JST (w % PKB)		Pokrycie wydatków JST ich dochodami (w %)	
	Polska	UE	Polska	UE
2000	-0,4	0,0	96,27	100,00
2001	-0,5	-0,1	96,45	99,08
2002	-0,4	-0,2	97,04	98,20
2003	-0,4	-0,2	96,92	98,23
2004	0,1	-0,2	100,78	97,37
2005	-0,1	-0,2	99,24	98,23
2006	-0,3	-0,2	97,81	98,25
2007	0,0	-0,1	100,75	99,12
2008	-0,2	-0,2	98,58	98,26
2009	-1,0	-0,4	92,52	97,56
2010	-1,1	-0,4	92,00	96,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (08.2011 r.).



Rysunek 1. Wartości deficytów generowanych w budżetach JST wszystkich szczebli w Polsce w 2010 roku w układzie wojewódzkim (w zł per capita)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów RP.

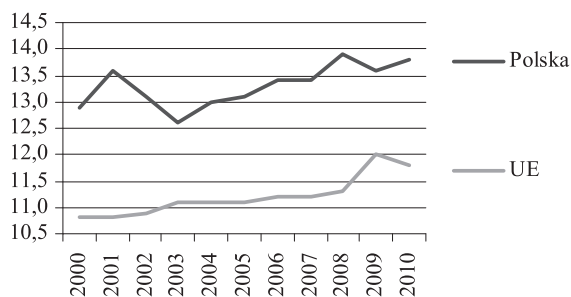
gorszenie się wyniku generowanego przez samorządy. Znaczące zróżnicowanie salda budżetowego sektora JST w Polsce jest zauważalne nie tylko w czasie, ale również w układzie przestrzennym. Wartości tego salda w układzie wojewódzkim przedstawiono na rysunku 1.

W 2010 roku we wszystkich województwach sektor JST zanotował deficyt. Jego przeciętna wartość wyniosła ok. 411 zł per capita. Najniższy deficyt per capita zanotowano w JST z województwa śląskiego (było to przeciętnie 188 zł), najwyższy – w Lubuskim (ok. 597 zł).

### 3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Możliwości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie aktywnego wpływu na poziom dochodów są znacząco ograniczone. Wynika to z ich relatywnie niewielkiej samodzielności finansowej (w tym – przede wszystkim – samodzielności dochodowej)<sup>4</sup>. Nominalne kwoty dochodów realizowane przez JST w Polsce w latach 2000–2010 można opisać rosnącym trendem liniowym. Takie odwzorowanie jest stosunkowo dokładne: współczynnik determinacji  $R^2$  wyniósł 95%. Jednocześnie można stwierdzić, że dochody wzrastały w tym okresie przeciętnie o ok. 10,4 mld rocznie.

Dalsza analiza wymaga oceny wartości wskaźnika dochodów JST do PKB. Kwoty dochodów sektora JST w stosunku do PKB w Polsce, na tle średniej dla krajów Unii Europejskiej, przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Wartości dochodów JST w Polsce na tle średniej dla Unii Europejskiej (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (sierpień 2011 r.).

<sup>4</sup> Szerzej nt. samodzielności JST zob. np.: M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2, s. 11–20.

Rosnący trend wskaźnika dochodów JST do PKB z lat 2003–2008 został przerwany w 2009 roku. Jedną z przyczyn takiej sytuacji mogło być spowolnienie gospodarcze wywołane kryzysem finansowym na świecie. Należy pamiętać, że kwoty dochodów budżetowych JST są zależne od sytuacji budżetu państwa. Zasilane są bowiem transferami w postaci dotacji i subwencji oraz udziałami w podatkach centralnych. Spowolnienie gospodarcze dotyczące gospodarkę miało wpływ na wynik budżetu państwa, a to z kolei wpłynęło na sytuację budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Można to zaobserwować na przykładzie wpływów z tytułu podatków dochodowych: od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT), w części stanowiącej dochody JST. Przedstawiono je w tabeli 2.

Tabela 2. Dochody budżetów JST w Polsce z tytułu udziałów w podatkach centralnych (w mln zł)

Rok	Gminy i MNPP*		Powiaty		Województwa		JST łącznie		
	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT	Razem
2004	13 263,1	1 462,2	1 288,3	94,3	527,4	3 368,6	15 078,9	4 925,0	20 003,9
2005	15 359,1	1 597,9	1 804,7	91,0	598,8	3 337,6	17 762,7	5 026,5	22 789,2
2006	17 775,8	1 907,9	2 101,1	108,2	688,4	3 990,9	20 565,2	6 007,0	26 572,2
2007	22 126,5	2 427,7	2 622,1	137,4	851,9	5 050,8	25 600,4	7 615,8	33 216,3
2008	24 594,8	2 620,9	2 995,7	144,9	944,5	4 708,3	28 535,0	7 474,2	36 009,1
2009	23 323,0	2 303,6	2 765,4	135,7	888,7	4 177,7	26 977,0	6 616,9	33 593,9
2010	23 215,2	2 025,3	2 797,2	128,2	881,9	3 968,2	26 894,4	6 121,7	33 016,1

\* MNPP – miasta na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, 2011.

Wartości dochodów JST z tytułu udziałów dobrze odzwierciedlają wpływ sytuacji makroekonomicznej na stan budżetów samorządów. W przypadku podatku CIT załamanie trendu rosnącego nastąpiło w okresie 2007–2008. Pogarszające się wyniki finansowe przedsiębiorstw spowodowały, że odprowadzały one niższe kwoty podatku dochodowego. To spowodowało zmniejszone wpływy do budżetów JST. W przypadku PIT przełomowy był okres 2008–2009. Opóźnienie w stosunku do podatku CIT wynikało najprawdopodobniej z dostosowań na rynku pracy. Słabnące wyniki przedsiębiorstw powodowały między innymi ograniczanie kosztów wynagrodzeń (co oznaczało brak podwyżek płac, obniżanie płac, redukcje etatów). Procesy te trwały kilka lub nawet kilkanaście miesięcy. Ograniczane w ten sposób dochody osób fizycznych powodowały obniżenie podstawy opodatkowania podatkiem PIT i – co za tym idzie – niższe kwoty wpływów z PIT. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że samorządy nie mają bezpośrednie-

go wpływu na wysokość swoich dochodów otrzymywanych z tytułu udziałów w podatkach centralnych. Mogą jedynie starać się tworzyć odpowiedni klimat inwestycyjny i przyciągać inwestorów, kreując jednocześnie nowe miejsca pracy. Może mieć to wpływ na zwiększenie w przyszłości m.in. wartości tej grupy dochodów. Takie działania mają jednak charakter strategiczny, długotrwały, a nie doraźny. Ponadto bardzo trudno o takie działania w sytuacji globalnego spowolnienia (a tym bardziej kryzysu) gospodarczego.

#### 4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wydatki są najtrudniejszym elementem konstrukcji budżetu. Dotyczy to zarówno procesu planowania, jak i realizacji budżetu w poszczególnych miesiącach całego roku. W trakcie planowania główna trudność polega na wyborze optymalnej alokacji środków spośród wszystkich zgłaszanych potrzeb. W toku przygotowania budżetu występuje dokładnie ten sam problem, co w przypadku każdej decyzji ekonomicznej – nieograniczone potrzeby konkurują o ograniczone środki na ich realizację.

Wydatki publiczne można zdefiniować jako „wydatkowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publicznoprawne dla zaspokojenia potrzeb publicznych lub też – jak określa się inaczej – dla realizacji funkcji (zadań) państwa i innych związków publicznych”<sup>5</sup>. Podstawowym problemem jest tu odpowiedź na pytanie: „jakie potrzeby można określić jako publiczne (a nawet, czy jest w ogóle uzasadnione wyodrębnienie takich potrzeb), a także wyjaśnienie, jakie zadania należą do państwa, samorządu i innych związków publicznoprawnych”<sup>6</sup>. Dekoncentracja i decentralizacja zadań publicznych jest procesem złożonym, a jego ocena różni się w zależności od założeń poszczególnych nurtów ekonomii<sup>7</sup>. Znaczącą trudność stanowi też płynna i ruchoma granica oddzielająca wydatki publiczne od prywatnych – rozgraniczenie między grupami dóbr prywatnych i dóbr publicznych nie jest jednoznaczne<sup>8</sup>. Wydatki muszą przede wszystkim zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie organów państwa oraz zapewnić realizację zadań społecznych i gospodarczych.

<sup>5</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 81.

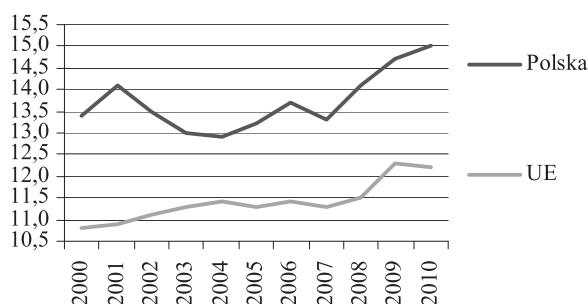
<sup>6</sup> Tamże, s. 81.

<sup>7</sup> Szerzej *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2009, s. 19–29.

<sup>8</sup> J. Głuchowski, R. Hutowski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, Wyższa Szkoła Bankowa, Toruń 2005, s. 15.

Proces ograniczania wydatków budżetowych (zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym) może okazać się bardzo trudny. Dotyczą one często np. opieki socjalnej i zdrowotnej<sup>9</sup>, edukacji itp. Stąd często można mówić o „usztynieniu” wydatków budżetowych, których nie sposób zmniejszyć.

Kwoty nominalne wydatków budżetowych JST w Polsce w okresie objętym analizą systematycznie rosły. Podobnie jak w przypadku dochodów JST wartości wydatków można opisać liniową funkcją trendu. Takie odwzorowanie rzeczywistych zmian wydatków jest stosunkowo dokładne. Współczynnik determinacji  $R^2$  wyniósł ponad 92%. Wydatki w okresie 2000–2010 wzrastały przeciętnie o 11,3 mld zł. Ich wartości rosły więc przeciętnie szybciej niż kwoty dochodów. Nieco inaczej kształtowały się kwoty wydatków w stosunku do PKB. Wartości wydatków budżetowych JST w Polsce w latach 2000–2010 (na tle średniej dla krajów UE) w stosunku do PKB przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Wartości wydatków JST w Polsce na tle średniej dla Unii Europejskiej (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (sierpień 2011 r.).

Analiza danych zawartych na rysunku 3 wyraźnie wskazuje na znaczący wzrost wydatków w okresie kryzysu gospodarczego. Dotyczyło to zarówno wartości średniej dla krajów UE, jak i dla Polski. Zwiększanie wydatków związane było z rosnącymi nakładami na poszczególne zadania przewidziane do realizacji przez samorządy. Ocena zjawiska wzrostu wydatków JST wymaga analizy przeznaczenia wydatkowanych kwot. Strukturę wydatków budżetów JST w Polsce

<sup>9</sup> Szerzej W. Fill, *Prawnofinansowe aspekty racjonalizacji wydatków publicznego systemu ochrony zdrowia w Polsce*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szofno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 259–271; E. Nojszewska, *Racjonalizacja wydatków na ochronę zdrowia*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji...*, wyd. cyt., s. 309–316.

w latach 2002–2009 (na podstawie danych Eurostatu) według sposobu ich przeznaczenia<sup>10</sup> przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Funkcjonalna struktura wydatków JST w Polsce w latach 2002–2009  
(w mln zł)

Przeznaczenie środków	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Oświata	35 703	36 316	37 627	40 492	41 764	44 779	48 941	52 478
Sprawy gospodarcze	15 270	14 713	13 531	16 936	21 817	24 082	27 101	31 812
Ochrona zdrowia	13 123	13 961	16 990	17 710	21 080	23 939	29 016	31 505
Ochrona socjalna	10 328	10 034	13 322	15 550	19 675	20 298	22 289	22 752
Administracja publiczna	11 389	11 270	13 155	12 704	13 156	14 515	16 827	18 074
Gospodarka mieszkaniowa	10 260	9 786	10 171	11 330	10 432	10 886	12 761	13 670
Ochrona środowiska	4 341	4 520	4 761	5 532	6 217	6 011	6 800	8 409
Pozostałe zadania	8 661	8 850	9 527	9 607	10 847	12 552	16 140	18 294

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (sierpień 2011 r.).

Bardzo duży udział we wzroście wydatków w Polsce miało finansowanie oświaty, spraw gospodarczych oraz ochrony zdrowia. Taką sytuację trudno jednoznacznie interpretować. Z jednej strony wzrost nakładów na edukację, działania pobudzające gospodarkę oraz na szeroko rozumiane usługi medyczne należałoby ocenić pozytywnie. Działania te mogą być bowiem dowodem na rozwój kraju nie tylko w ujęciu gospodarczym, ale i społecznym. Z drugiej strony ale i konieczna jest kompleksowa i szczegółowa analiza efektywności tych wydatków. Wzrost nakładów na sprawy gospodarcze nie musi mieć bezpośredniego przełożenia na zwiększenie tempa rozwoju ekonomicznego, a zwiększenie wydatków na ochronę zdrowia nie jest równoznaczne z poprawą jakości usług medycznych. Podobnie wydatki na szkolnictwo nie muszą oznaczać poprawy szeroko rozumianej jakości kształcenia i mogą być wynikiem konieczności sfinansowania większej (rosnącej) liczby zadań z zakresu edukacji. Ocena zjawiska wzrostu wydatków JST powinna być więc ostrożna. Znaczący przyrost wydatków związanych ze sprawami gospodarczymi może mieć powiązanie ze spowolnieniem gospodarczym. Wydatki te (przynajmniej po części) mogły mieć na celu pobudzenie (i podtrzymanie) działalności gospodarczej w poszczególnych regionach kraju. Interesujące

<sup>10</sup> W rozumieniu definicji ONZ: Classification of the Functions of Government (COFOG), <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=1&Lg=1> (z dnia 17 sierpnia 2010 r.).

wyniki daje natomiast analiza wydatków związanych z ochroną socjalną. Należałoby się spodziewać znaczącego przyrostu wydatków w tym zakresie. Tymczasem w 2009 roku udało się je nieznacznie ograniczyć w stosunku do 2008 roku. Jednak kwota – znajdujących się w tej grupie wydatków – zasiłków dla bezrobotnych w okresie 2008–2009 wzrosła z ok. 9,6 mld zł do ponad 11 mld zł<sup>11</sup>. Kryzys gospodarczy miał więc pewien wpływ na strukturę i wartość wydatków JST.

## 5. Podsumowanie

Podstawową przyczyną deficytów powstających w budżetach JST było szybsze przeciętne tempo przyrostu wydatków niż dochodów budżetowych. Jedną z przyczyn załamania rosnącego trendu kwot dochodów w stosunku do PKB w okresie 2008–2009 mogła być niższa wartość wpływów z tytułu podatków centralnych PIT i CIT, których część – na podstawie ustawy o dochodach JST – stanowi dochód budżetów samorządów. To z kolei powiązane było ze spowolnieniem gospodarczym w Polsce i ogólnoswiatowym kryzysem finansowym. Wzrost wydatków powiązany jest natomiast z realizacją poszczególnych zadań (funkcji) przez JST. Trudno jednoznacznie ocenić strukturę tych wydatków, jak i powiązać je jednoznacznie z wystąpieniem kryzysu gospodarczego. Niewątpliwie jednak takie powiązania występują.

## Literatura

- Denek E., Sobiech J., Wierzbicki J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Fill W., *Prawnofinansowe aspekty racjonalizacji wydatków publicznego systemu ochrony zdrowia w Polsce*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Głuchowski J., *Zarys finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1995.
- Głuchowski J., Hutowski R., Kołosowska B., Patek J., Wiśniewski J., *Finanse publiczne*, Wyższa Szkoła Bankowa, Toruń 2005.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, red. T. Famulska, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2009.
- <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=1&Lg=1> (z dnia 17 sierpnia 2010 r.).

<sup>11</sup> Według danych Eurostatu (sierpień 2011 r.).

Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2.

Nojszewska E., *Racjonalizacja wydatków na ochronę zdrowia*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.



**Mirosław Czekaj**

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

## **Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego – aspekty prawne, finansowe i płynnościowe na tle doświadczeń m.st. Warszawy**

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia zagadnienie zarządzania długiem samorządowym na tle doświadczeń m.st. Warszawy. W pierwszej części artykułu autor wskazuje na istotne aspekty związane z wprowadzaniem prawnych ograniczeń w dostępie JST do środków zwrotnych. Następnie przedstawione są główne cele polityki długu Warszawy, doświadczenia Warszawy w pozyskaniu środków zwrotnych, struktura zadłużenia miasta oraz metody ograniczenia ryzyka związanego z długiem, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia zarządzania płynnością finansową. W opinii autora zarządzanie rezerwą płynnościową na określonym poziomie ma kluczowe znaczenie dla bieżącej i przyszłej wypłacalności – determinuje zdolność dużej struktury samorządowej do dokonywania wydatków. Jest to zasadniczy czynnik gwarantujący bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządowych.*

*Niepewna sytuacja na rynkach finansowych sprawia, że zarządzaniem długiem i ryzykiem jest dużym wyzwaniem dla jednostek samorządowych. Autor przedstawia rozwiązania stosowane w tym zakresie w Warszawie, oparte na doświadczeniu i finansowaniu dużych miast w Polsce, które mogą zostać z powodzeniem upowszechnione w innych JST, pod warunkiem, że będą zbieżne z przemianami dokonującymi się w sektorze samorządowym w Europie i sektorze publicznym.*

### **1. Wprowadzenie**

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego (JST) przejawia się w znacznej mierze w możliwości zaciągania zobowiązań finansowych, przy czym możliwość ta jest ściśle uregulowana w przepisach prawa. W obowiązującym obecnie etatystycznym modelu funkcjonowania administracji publicznej

sięganie przez JST po instrumenty dłużne występuje w warunkach, gdy nie dysponuje ona zasobem środków finansowych pochodzących ze źródeł wewnętrznych, tj. pozostających w obrębie finansów publicznych. Dotyczy to sytuacji kiedy poza dochodami z podatków i opłat lokalnych oraz dochodami z budżetu centralnego i transferami do realizacji zadań inwestycyjnych wykorzystywana jest dźwignia finansowa.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest wynikiem procesu decentralizacji administracji publicznej, w założeniu zmierzającym do zwiększenia efektywności działania sektora publicznego. Z tego względu jakakolwiek zmiana regulacji w zakresie funkcjonowania JST nie powinna tej efektywności pogarszać. Wszelkie zmiany w przepisach powinny być spójne i przejrzyste, tak aby umożliwić JST wykonywanie zadań nie tylko bieżących, ale i inwestycyjnych, wymagających opracowania planu ich realizacji oraz określenia źródeł finansowania. Wydaje się to szczególnie istotne w okresie likwidacji tzw. luki infrastrukturalnej, kiedy JST realizują ambitne plany inwestycyjne z wykorzystaniem środków z funduszy unijnych.

W ustawie o finansach publicznych<sup>1</sup> określono reguły pozyskiwania środków zwrotnych przez JST. Przepisy regulujące zaciąganie zobowiązań finansowych przez JST mają charakter restrykcyjny, co wynika z tego, iż JST pozostaje jednostką sektora finansów publicznych, a jej finanse są częścią finansów publicznych. Publicznoprawny charakter JST przesądza o specyfice JST jako dłużnika, w tym w szczególności o braku zdolności upadłościowej. W przypadku JST występuje, często trudne do oszacowania, ryzyko pośrednie wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji. Między innymi z tych względów sam mechanizm sił rynkowych nie jest wystarczającym regulatorem zadłużania się JST<sup>2</sup>. Prawne reguły i ograniczenia pełnią zarówno funkcję korekty czynników rynkowych, jak i stabilizacji gospodarki finansowej.

Wskaźniki ograniczające możliwość zadłużania się JST powinny być przede wszystkim proste i miarodajne, tak by nie zachodziła konieczność wprowadzania dodatkowych obostrzeń, czego przykładem jest wprowadzenie od 2011 roku reguły wydatkowej dla JST, według której wydatki bieżące nie mogą przekroczyć dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki.

JST obowiązane są w okresie do 31.12.2013 roku do przestrzegania wskaźników zadłużeniowych wynikających ze „starej”<sup>3</sup> ustawy o finansach publicznych określającej maksymalny pułap kwoty długu – 60% dochodów i maksymalny

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 89–94.

<sup>2</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, art. 169–170.

pułap obsługi długu – 15% dochodów. Jednocześnie wieloletnie prognozy finansowe (WPF) muszą być opracowane z uwzględnieniem nowego wskaźnika, przewidzianego w obowiązującej ustawie o finansach publicznych<sup>4</sup> dla okresu po 31.12.2013 roku JST muszą więc, zachowując obecne wskaźniki, dostosować się do nowego limitu. Konstrukcja dotychczasowych wskaźników ograniczających zadłużenie JST jest stosunkowo prosta (określony procent dochodów ogółem – 60% dla kwoty całkowitego zadłużenia i 15% dla rocznych obciążeń z tytułu obsługi długu) i jednolita dla wszystkich JST bez względu na ich faktyczną zdolność kredytową. Nowy wskaźnik w założeniu miał być dostosowany do rzeczywistej (ekonomicznej) zdolności danej JST do zaciągnięcia długu i dlatego ma charakter zindywidualizowany. W limicie tym planowana na dany rok obsługa długu odniesiona jest do generowanej przez JST w trzech poprzednich latach nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi powiększonymi o dochody ze sprzedaży majątku a wydatkami bieżącymi. Tak skonstruowany limit obsługi długu wydaje się bardziej miarodajny niż limit 15%, ale też zarazem bardziej skomplikowany.

Samorządy konstruując po raz pierwszy WPF po raz pierwszy też określają według nowej formuły dopuszczalny poziom wydatków na obsługę długu przypadającego do spłaty począwszy od 2014 roku. Nowy limit bierze pod uwagę wyłącznie wyniki budżetowe z trzech kolejnych lat poprzedzających rok, dla którego ustala się limit. Oznacza to, że samorządy muszą już teraz zadbać o uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych, gdyż wyniki budżetowe 2011, 2012, 2013 roku określą dopuszczalny poziom wydatków na obsługę długu w 2014 roku. Widać już, że dla części samorządów tak ukształtowany limit będzie niewystarczający. Samorządy odczuły – w szczególności aglomeracje – skutki spowolnienia gospodarczego i obniżonych stawek PIT, które spowodowały, że niższe są niż w latach ubiegłych wpływy z udziału w podatku od osób prawnych, z podatku od czynności cywilnoprawnych i z udziału w podatku od osób fizycznych. Nie zmały natomiast koszty bieżące realizacji ustawowych zadań – chociażby koszty zadań oświatowych. Podsumowując: samorządy mając ograniczone prawnie i faktycznie możliwości wzrostu dochodów bieżących, są pod silną presją konieczności wyrównywania wydatków bieżących do poziomu możliwych do osiągnięcia dochodów bieżących. Jeżeli tego nie zrobią, wpłynie to negatywnie na poziom ich indywidualnego limitu począwszy od 2014 roku<sup>5</sup>.

Na forum publicznym rozważana jest propozycja przyśpieszenia o rok obowiązywania nowej formuły w związku z koniecznością ograniczenia deficytu finansów publicznych (w tym deficytu podsektora samorządowego). Rozwiąza-

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 226 ust. 1 pkt 6.

<sup>5</sup> Por. wywiad udzielony przez autora Krzysztofowi Bieniowi z portalu [www.obserwatorfinansowy.pl](http://www.obserwatorfinansowy.pl), wydanie internetowe z dnia 24.06.2011 r.

nie takie spowodowałyby destabilizację w wieloletnich planach uwzględnionych w WPF-ach, zmuszając wiele samorządów do istotnej rewizji planów bądź restrukturyzacji zadłużenia, a w niektórych przypadkach JST nie miałyby możliwości dostosowania swoich planów wieloletnich tak, aby w skróconym czasie spełnić wszystkie ustawowe wymogi<sup>6</sup>.

Niewykluczone jednak, że w indywidualnym przypadku umożliwiłoby to niektórym samorządom szybsze uwolnienie się z globalnego limitu zadłużenia, wobec którego limit na wydatki na obsługę długu uważany będzie za mniej dotkliwy.

## 2. Ograniczenia prawne dotyczące zadłużenia JST a sytuacja miast UMP

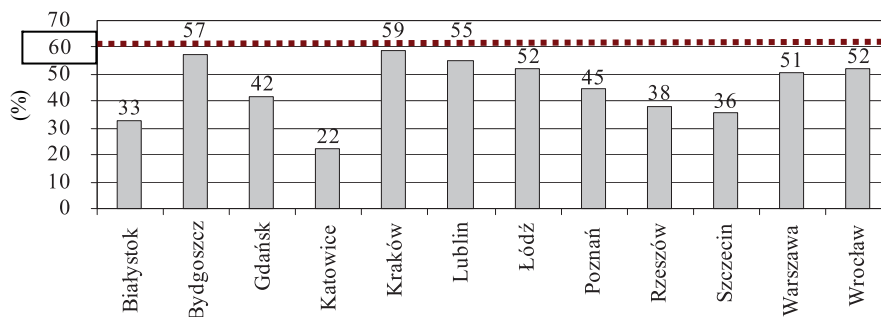
Od 2014 roku nowy limit długu utrudni bądź uniemożliwi zadłużanie się tym JST, które nie osiągają nadwyżki bieżącej. Nawet jeśli jednostka posiada znaczne nadwyżki z lat ubiegłych, nie będzie mogła realizować żadnych inwestycji wspomaganym finansowaniem zwrotnym, jeśli bieżące dochody nie pokrywają bieżących wydatków. Zarówno stare ograniczenia, jaki i nowy limit długu JST oraz reguła wydatkowa skutkują, zgodnie z przyjętymi w WPF, znaczącym zmniejszeniem deficytu w całym podsektorze samorządowym począwszy od 2013 roku, a nawet wymuszają w kolejnych latach generowanie nadwyżki bieżącej<sup>7</sup>.

Z przedstawionych danych na rysunku 1 wynika, że w 2010 roku wartość długu wśród miast Unii Metropolii Polskich zbliżyła się do pułapu 60% tylko w przypadku dwóch miast. W obowiązującej ustawie o finansach publicznych nie przewiduje się już limitu łącznego długu. Jedynym wskaźnikiem ograniczającym dostęp JST do instrumentów dłużnych będzie wyżej wymieniony limit indywidualny rocznej kwoty na spłatę zadłużenia.

Z danych miast UMP, zaprezentowanych na rysunku 2, wynika, że różnica do wartości limitu indywidualnego jest znacznie niższa niż do „starego” limitu 15%, czyli przestrzeń dla zwiększenia kwoty obsługi długu została radykalnie ograniczona. Oznacza to, że nowa formuła może w dużym stopniu ograniczyć absorpcję długu lub wymusić podjęcie działań w celu utrzymania obsługi długu poniżej limitu – nawet tego, który został zaciągnięty przed nowelizacją ustawy (rozłożenie spłaty długu na dłuższy okres bądź dokonanie wcześniejszej spłaty części długu przed 2014 rokiem).

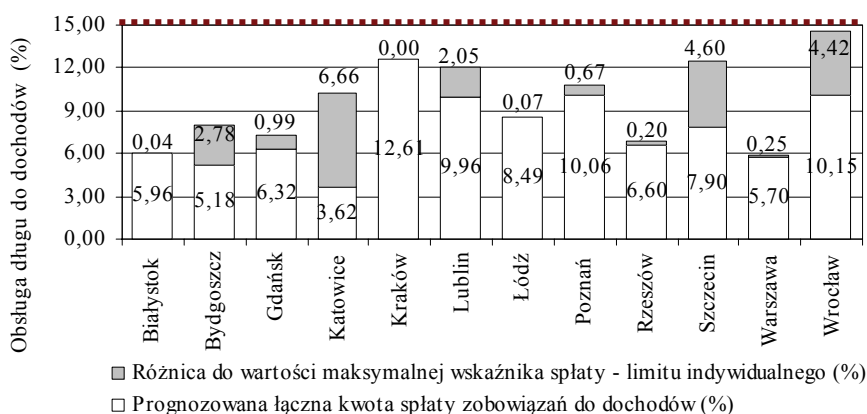
<sup>6</sup> S. Kawalec, A. Miśkowiec, *Niepotrzebna awantura o deficyt samorządów*, „Wspólnota” 2011, nr 23.

<sup>7</sup> Stanowisko UMP w sprawie groźby zahamowania rozwoju kraju wskutek nieprzemyślanych sposobów ograniczania deficytu i długu sektora samorządowego, Warszawa, 16 marca 2011 r.



Rysunek 1. Zadłużenie Miast UMP w relacji do dochodów ogółem w 2010 roku (bez zobowiązań niewchodzących w limit zadłużenia)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMP.



Rysunek 2. Prognozowana łączna kwota spłaty zobowiązań Miast UMP w relacji do ich dochodów w 2014 roku na tle „starego” wskaźnika obsługi długu i limitu indywidualnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Miast UMP: T. Błacharska, *Zdolność absorpcyjna Miast Unii Metropolii Polskich w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej w latach 2014–2020 określona na podstawie uchwalonych wieloletnich prognoz finansowych*, Gdańsk, 9 czerwca 2011 r.

Zwrócenie uwagi na ograniczenia w korzystaniu ze środków zwrotnych determinuje sposób zarządzania długiem w JST. Ten aspekt, często stający się głównym źródłem oceny jakości zarządzania długiem, winien zostać uzupełniony o dwie standardowe miary oceny zarządzania długiem samorządowym:

- dążenie do minimalizacji kosztów obsługi długu oraz

– wydłużenie zapadalności nowo powstających zobowiązań tak, aby nie powodować nadmiernych obciążeń dla rocznych budżetów (kwestia ta jest w szczególności istotna z punktu widzenia zachowania nowego wskaźnika zadłużeniowego).

Dążenie do uzyskania jak najniższego kosztu finansowania przekłada się na strukturę zadłużenia i jego parametry, takie jak oprocentowanie czy waluta, w jakiej zaciągnięto dług. Należy tu dodać, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, JST nie mogą sięgać po instrumenty dłużne, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji<sup>8</sup>. Oznacza to de facto zakaz sięgania po środki zwrotne w walutach obcych. Przepisy jednak dopuszczają przypadki, w których JST mogą się zadłużyć w walucie obcej. W szczególności JST mogą się zadłużyć w walucie obcej w przypadku zaciągnięcia kredytu lub pożyczki w międzynarodowej instytucji finansowej oraz emisji obligacji na zagranicznych rynkach kapitałowych o terminie wykupu powyżej roku pod warunkiem uzyskania oceny wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydanej przez agencję ratingową uznaną na rynku kapitałowym, na którym mają być wyemitowane papiery wartościowe<sup>9</sup>.

Nie można jednoznacznie określić, po które instrumenty dłużne powinna sięgać JST. Kwestia wyboru źródła finansowania zwrotnego i jego parametrów zależy od panujących w danym czasie i spodziewanych w przyszłości warunków rynkowych. Uwzględnić należy również fakt, że sytuacja finansowa samorządów jest bardzo zróżnicowana. Wynika to z różnego stopnia dostosowania do skutków spowolnienia po stronie dochodowej i po stronie wydatkowej. W konsekwencji możliwości ograniczenia i racjonalizacji wydatków bieżących są bardzo ograniczone, a pewna ich część, często niezależna od samorządów i stanowiąca efekt rozwiązań legislacyjnych, nie pozwala w tak krótkim czasie na zmianę wydatków bieżących i wymaga dłuższego procesu dostosowawczego. Przykładem tego może być konieczność wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne oraz ograniczenia prawa własności ze względu na cele publiczne; wydatki na realizację zadań objętych ustawą o przejęciu przez samorządy gospodarki odpadami komunalnymi czy wprowadzona ustawa o działalności leczniczej, która powoduje konieczność przekształceń własnościowych deficytowych SPZOZ i pokrycia ich ujemnego wyniku finansowego. Skumuluje to wiele dodatkowych wydatków bieżących, przyczyniając się zapewne w najbliższych

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 93 ust. 1.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, Dz.U. nr 250, poz. 1678.

latach do pogorszenia wyników finansowych JST i hamując realną możliwość dostosowania się do nowego wskaźnika długu.

Warto zwrócić uwagę na ograniczenia w dostępie do środków zwrotnych obowiązujące w innych krajach europejskich (Hiszpanii, Szwecji, Niemczech czy we Włoszech). Do najczęściej stosowanych limitów zadłużenia należą: ograniczenie zadłużenia ogółem, które nie może przekroczyć określonego procentu dochodów bieżących, dochodów ogółem lub PKB oraz ograniczenie dotyczące obsługi zadłużenia, które nie może przekroczyć określonego procentu dochodów bieżących. W wielu krajach stosowana jest zasada zrównoważenia budżetowego w każdym roku lub maksymalnie w perspektywie trzyletniej. W dalszej kolejności restrykcje mogą dotyczyć warunków zaciągania zobowiązań. Na przykład we Włoszech jednostki samorządowe nie mogą zaciągać zobowiązań w obcej walucie, w celu ograniczenia ryzyka walutowego. Dla ograniczenia ryzyka płynności również we Włoszech zabroniona została spłata balonowa. W większości przypadków jednostki samorządowe mogą zaciągać zobowiązania długoterminowe jedynie na finansowanie wydatków majątkowych. Znaczenie w reglamentowaniu zadłużenia JST mogą też mieć restrykcje o charakterze ilościowym (konieczność uzyskiwania zgód czy zezwoleń).

Tabela 1. Ograniczenia pożyczkowe i inne reguły budżetowe dla JST w krajach UE-10

Kraj	Ograniczenia pożyczkowe			Wymogi zachowania równowagi budżetowej	Ograniczenia wydatków
	Pułap ogólnego poziomu zadłużenia (limity ogólnej wysokości długu)	Pułap wzrostu zadłużenia (limity płatności z tytułu obsługi zadłużenia)	Wymóg korzystania z długoterminowych pożyczek jedynie na pokrycie inwestycji kapitałowych		
Bułgaria	■	■			
Republika Czeska		■			■
Węgry		■	■		
Estonia*	■	■		■	
Łotwa**	■			■	
Litwa	■	■	■		
Polska***	■	■			
Rumunia		■		■	■
Słowacja	■	■	■	■	
Słowenia		■			

\* Estonia: obecna zasada zadłużenia jest bardziej surowa i wymaga autoryzacji nowych planów zaciągania pożyczek przez Ministerstwo Finansów.

\*\* Łotwa: trwają prace nad ustawą o odpowiedzialności finansowej.

\*\*\* Polska: z początkiem 2014 r. zacznie obowiązywać nowy limit.

Źródło: E. Skrok, A. Kowalczyk, *Samorządy w Unii pogrążone w kryzysie*, „Wspólnota” 2011, nr 29.

Mając na uwadze konieczność poszukiwania rozwiązań adekwatnych do warunków, w jakich znajdują się finanse publiczne, dług całego sektora publicznego i samorządy oraz biorąc pod uwagę występowanie wielu przesłanek wskazujących na potrzebę wydłużenia okresu przystosowania się dużej części samorządów do nowych reguł i możliwość skorzystania z doświadczeń innych krajów europejskich, które posiadają regulacje ostrożnościowe dotyczące zadłużenia jednostek samorządowych – proces budowania ograniczeń związanych z zadłużeniem JST należy traktować jako niezamknięty.

### 3. Założenia polityki długu m.st. Warszawy

W 2007 roku m.st. Warszawa po raz pierwszy opracowało swoją strategię zarządzania długiem, w której określono podstawowe cele zarządzania długiem, tj. dążenie do minimalizacji kosztów obsługi długu oraz konserwatywne podejście do ryzyka<sup>10</sup>. Strategia ta jest rokrocznie modyfikowana z uwzględnieniem bieżących uwarunkowań makroekonomicznych oraz sytuacji finansowej Warszawy i spodziewanych w danym roku trendów rynkowych. Od 2011 roku strategia zarządzania długiem Warszawy stanowi integralny element WPF. Realizacji jej podstawowych celów w dużej mierze służą wewnętrzne limity związane z zadłużeniem.

Zasadniczy element wyżej wymienionej strategii to utrzymanie bezpieczeństwa finansowania i równowagi finansowej w trakcie korzystania ze środków zwrotnych. Wykorzystanie środków zwrotnych generujących dług musi zakładać wiele scenariuszy rozwoju sytuacji, co powodowało konieczność uwzględnienia ryzyka związanego z perturbacjami na rynkach finansowych i ryzyka zmian regulacyjnych. Dlatego polityka długu przewidywała, w swoich pierwotnych założeniach, tj. w 2007 roku, że koszty wynikające ze spłaty rat kapitałowych i wykupu papierów wartościowych do 2013 roku nie mogą przekroczyć poziomu 6% w relacji do dochodów. Zakładała przy tym dążenie do zmniejszenia tego wskaźnika w zależności od sytuacji rynkowej. Przyjęto także, zgodnie z deklaracjami rządu, że wejście Polski do strefy euro stworzy korzystniejsze warunki refinansowania zobowiązań, zapewniając stabilność walutową i możliwość wykorzystania efektów procesu konwergencji. Drugi ze wskaźników ostrożnościowych, tj. poziom zadłużenia, nie powinien przekroczyć 55% dochodów ogółem. Taki poziom limitu pozwala na zachowanie 5-punktowego marginesu bezpieczeństwa związanego z ryzykiem przebiegu wykonania budżetu, zwłaszcza z ryzykiem realizacji dochodów oraz ryzykiem walutowym w okresie do wejścia do strefy euro.

<sup>10</sup> Polityka długu m.st. Warszawy (wybrane elementy) oraz prognoza kwoty długu m.st. Warszawy na lata 2008–2030.



Zgodnie z polityką długu, należy dążyć do proporcjonalnego udziału instrumentów dłużnych o stałym i zmiennym oprocentowaniu oraz zmniejszenia ryzyka refinansowania długu. W ten sposób stworzono podstawę do budowy nowego portfela długu Warszawy (benchmarkowego). Kierunkowo zmierzać się będzie do uzyskania struktury porównywalnej do struktury zadłużenia budżetu państwa i przyjęcia miar akceptowalnego ryzyka walutowego i stopy procentowej. Wstępnym założeniem limitującym poziom ryzyka będzie dążenie w najbliższych latach do przyjęcia określonych proporcji w zakresie długu wyrażonego w walutach obcych oraz opartego na zmiennej stopie procentowej. Udział zadłużenia nominowanego w walucie obcej powinien się mieścić w granicach 30–40%, a podstawową akceptowalną walutą obcą będzie euro. Zadłużenie o zmiennej stopie nie powinno przekroczyć 50% wielkości długu. W obu przypadkach zakłada się możliwość dokonywania zmian w poziomie akceptowalnego ryzyka w ślad za zmianami zachodzącymi na rynku finansowym.

Proces pozyskiwania przez Warszawę środków zwrotnych jest zdywersyfikowany – podejście określane jako *mix-financing*, oparte na założeniu utrzymania dostępu do różnorodnych źródeł pozyskania środków. Walorem tego podejścia jest elastyczność reagowania na zmiany występujące na rynku finansowym<sup>11</sup>.

Tabela 2. Struktura zadłużenia m. st. Warszawy (w mln zł)

Wyszczególnienie	Stan 31.12.2010	Stan 30.06.2011	Struktura 30.06.2011 (w %)
Zadłużenie m.st. Warszawy	5 289,1	5 888,1	100,0
I. Zadłużenie krajowe	1 770,4	2 305,9	39,2
Dług z tyt. papierów wartościowych	1 599,4	2 199,4	95,4
Dług z tyt. kredytów i pożyczek	171,0	106,5	4,6
II. Zadłużenie zagraniczne	3 518,7	3 582,2	60,8
Dług z tyt. papierów wartościowych	792,1	797,3	22,3
Dług z tyt. kredytów i pożyczek	2 726,6	2 784,9	77,7

Dług Warszawy obliczany jest zgodnie z unijnymi standardami ESA 95 stosowanymi przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym Skarb Państwa.

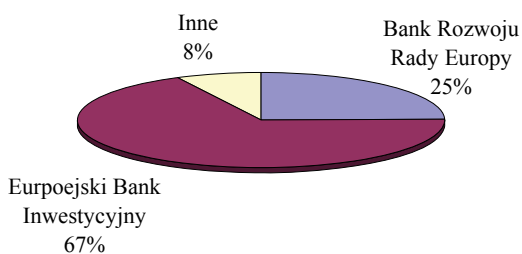
Na dług Warszawy składają się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Warszawa aktywna jest zarówno na krajowym rynku kapitałowym, jak i zagranicznym. W strukturze długu do-

<sup>11</sup> Realizacja celów polityki długu oraz prognoza zadłużenia m.st. Warszawy, w: *Wieloletnia prognoza finansowa m.st. Warszawy na lata 2011–2033*, www.bip.warszawa.pl, s. 49.

minuje dług wynikający z obligacji krajowych oraz dług powstały z zaciągniętych kredytów i pożyczek od podmiotów zagranicznych, tj. międzynarodowych instytucji finansowych (MIF), w szczególności Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wzrasta udział zadłużenia o stałej stopie procentowej, co wynika ze świadomych działań wpływających na zmianę struktury długu, stanowiąc potwierdzenie realizacji celów strategii zarządzania długiem. Obligacje Warszawy w ramach wszystkich przeprowadzonych do tej pory emisji charakteryzują się stałym kuponem, a ich okresy zapadalności należą do najdłuższych w porównaniu z okresami zapadalności obligacji innych JST.

Obok obligacji krajowych w strukturze zadłużenia Warszawy istotną pozycję zajmują kredyty i pożyczki z MIF, przy czym są to w dużej mierze kredyty złotowe oparte na stawce WIBOR pozyskane z EBI. Koszt pozyskania środków z MIF jest niższy od kosztu innych źródeł finansowania zwrotnego, a ponadto instytucje te oferują kredyty na okres do 20–25 lat.



Rysunek 3. Struktura zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek od podmiotów zagranicznych (stan na koniec II kw. 2011 r.)

Zadłużenie zagraniczne obejmuje euroobligacje wyemitowane przez Warszawę w 2009 roku w ramach programu EMTN (*Euro Medium Term Note*). Rynek EMTN należy do najgłębszych i zarazem najbardziej płynnych rynków instrumentów dłużnych w Europie. Forma ta jest wykorzystywana zarówno przez emitentów rządowych, jak i JST (szczególnie duże miasta w Europie), a także banki i przedsiębiorstwa. Zarejestrowany program EMTN umożliwia szybkie przeprowadzenie kolejnych emisji w dowolnym terminie.

Program EMTN pozwala dowolnie wybierać organizatorów kolejnych emisji oraz stanowi standard papierów dłużnych, znany oraz akceptowany przez inwestorów nabywających papiery dłużne na rynku europejskim. Jeśli prospekt programu zostanie zatwierdzony przez właściwy organ nadzorczy w kraju UE, każda kolejna emisja w ramach tego programu podlega uproszczonej procedurze notyfikacji, co pozwala oszczędzić czas oraz obniżyć koszty przeprowadzenia

emisji. Do najważniejszych korzyści dla Warszawy z programu EMTN zaliczyć należy:

- uzyskanie bezpośredniego dostępu do międzynarodowego rynku kapitałowego,
- możliwość szybkiego przeprowadzenia emisji w dowolnym momencie, czyli szybka i łatwa dostępność środków,
- obniżenie kosztu przeprowadzenia kolejnych emisji,
- efekt promocyjny.

W efekcie emisji euroobligacji Warszawa polepszyła charakterystykę swojego długu poprzez wzrost udziału zobowiązań o stałej stopie procentowej.

W zależności od zapadalności poszczególnych instrumentów dłużnych zmienia się średnia zapadalność długu Warszawy. Im odleglejsze są terminy wykupu długu, tym niższe jest ryzyko jego refinansowania i tym wyższa średnia zapadalność.

Prawa struktury długu została osiągnięta również poprzez emisję obligacji na rynku krajowym. Warszawa zadebiutowała z emisją krajową w trzy miesiące po emisji euroobligacji.

W tabeli 3 zestawiono najważniejsze parametry przeprowadzonych do tej pory przez Warszawę emisji obligacji krajowych i emisji euroobligacji.

Obligacje z wszystkich emisji, z wyjątkiem emisji piątej, są rejestrowane w KDPW i notowane na rynku Catalyst. W ciągu ostatnich dwóch lat Warszawa stała się najbardziej aktywną na publicznym rynku obligacji jednostką samorządu terytorialnego w Polsce.

Podstawę dla emisji obligacji na rynku krajowym stanowi program emisji obligacji na kwotę 4 mld zł, który wyznacza ramy instytucjonalne dla całego procesu emisji – od przygotowania, poprzez obsługę aż do wykupu.

Warszawa dokonuje rokrocznie wyboru banków – organizatorów emisji – które przystępują do programu emisyjnego.

Banki aranżujące emisję muszą dysponować odpowiednim zapleczem do dystrybucji papierów emitowanych przez Warszawę i być gotowe do natychmiastowej sprzedaży obligacji. Moment przeprowadzenia emisji determinują warunki rynkowe. Warszawa na bieżąco monitoruje sytuację na rynkach finansowych, analizuje koszt pozyskania środków i mierzy wszystkie związane z tym rodzaje ryzyka.

Zarządzanie długiem w Warszawie obejmuje w głównej mierze zarządzanie różnymi rodzajami ryzyka związanego z zaciągniętymi zobowiązaniami, w szczególności z ryzykiem stopy procentowej i zmiany kursu walutowego. Na etapie planowania budżetowego zabezpieczenie przed tymi rodzajami ryzyka polega w znacznej mierze na uwzględnieniu pewnej rezerwy w planowanych i prognozowanych wydatkach budżetowych. Należy tu zaznaczyć, że jednostki

Tabela 3. Parametry obligacji warszawskich na dzień zamknięcia transakcji

Emisje Warszawy	Warsaw 06MAY14	WAW1019	WAW0922	WAW1017	WAA1025	WAW0321	WAW0318
Numer transzy	EMTN 1*	1	2	3	4	5	6
Rating	A2 (Moody's), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna	AAA pol (Fitch Ratings), stabilna
Data rozliczenia prze- targu	6.05.2009	30.07.2009	17.02.2010	15.04.2010	6.05.2010	12.10.2010	29.03.2011
Wartość nominalna w zł	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Zapadalność	5 lat	10 lat	12 lat	12 lat	7 lat	15 lat	10 lat
Data wykupu	6.05.2014	25.10.2019	23.09.2022	23.09.2022	25.10.2017	12.10.2025	29.03.2018
Sprzedaż w zł	200 000 000	600 000 000	300 000 000	300 000 000	300 000 000	99 411 000	300 000 000
Popyt w zł	239 868 000	1 217 900 000	336 214 000	749 500 000	632 000 000		1 145 200 000
Oprocentowanie	6,875%	6,70%	6,45%	6,45%	5,35%	6,40%	6,64%
Średnia ważona cena czys- ta w zł	994,87	952,52	950,00	992,00	964,51	1 001,82	1 000
Średnia rentowność	7,000%	7,380%	7,030%	6,519%	5,950%	6,376%	6,48%
Papiery skarbowe	POLAND 03FEB14	DS1019	WS0922	WS0922	DS1017	WS0922 / WS0429	DS1017/ DS1019
Rentowność papierów skarbowych	5,1700%	6,1770%	6,2060%	5,8600%	5,3770%	5,5890%	6,1860%
Spread do papierów skar- bowych (bs)	183,0	120,3	82,4	65,9	57,3	78,7	29,45

\* dla euroobligacji parametry kwotowe podane są w EUR.

samorządowe nie mają możliwości zastosowania rynkowych instrumentów zabezpieczających (hedgingowych).

Tabela 4. Podmioty organizujące emisje obligacji warszawskich w latach 2009–2011

Rok	Organizatorzy emisji
2009	Bank Handlowy SA, BRE Bank SA, Bank Polskiej Spółdzielczości SA, Dom Maklerski Banku Handlowego SA, Dom Inwestycyjny BRE Banku SA, Dom Maklerski Banku BPS SA
2010	Bank Handlowy SA, BRE Bank SA, Raiffeisen Bank Polska SA, Societe Generale SA Oddział w Polsce, Dom Maklerski Banku Handlowego SA, Dom Inwestycyjny BRE Banku SA, Raiffeisen Centrobank AG
2011	PKO Bank Polski SA, Bank Pekao SA

Z tego względu mechanizm zabezpieczenia przed ryzykiem związanym z długiem opiera się na pewnych działaniach wewnętrznych o charakterze prewencyjnym w ramach gospodarki finansowej JST. Poza rezerwą utrzymywaną w wydatkach bieżących ważnym elementem tego systemu było utrzymanie rezerwy płynnościowej, co jest możliwe dzięki odpowiedniemu zarządzaniu pieniędzem. Rezerwę płynnościową można uznać za jeden z bardziej istotnych parametrów związanych z wielkością i strukturą zadłużenia, pozwalający na prowadzenie elastycznej polityki długu.

Wysoką wiarygodność kredytową Warszawy potwierdzają oceny ratingowe. Dla przeprowadzenia emisji na rynkach międzynarodowych niezbędne jest uzyskanie oceny ratingowej na poziomie inwestycyjnym, wydanej przez uznaną na tych rynkach agencję ratingową. Warszawa uzyskała długoterminowy rating – przyznany przez agencję Moody's Investors Service – na stabilnym poziomie inwestycyjnym *A2 stable*<sup>12</sup>. W przypadku emisji na rynku krajowym Warszawa uzyskała również długoterminowy rating krajowy, przyznany przez agencję Fitch Ratings, na poziomie *AAA (pol)* z perspektywą stabilną<sup>13</sup>.

Ocena ratingowa Moody's uwzględnia możliwość generowania przez Warszawę stabilnych dochodów z tytułu podatków oraz zdolność do kontrolowania wzrostu wydatków. Bierze także pod uwagę trend zmian w sytuacji finansowej, w tym zwiększenie zadłużenia, wynikające z realizacji bardzo ambitnego programu inwestycji w infrastrukturę. Natomiast Fitch Ratings podkreśla w swoich ocenach dobrze rozwiniętą i zdywersyfikowaną gospodarkę oraz silną bazę podatkową Warszawy, wysoką płynność oraz bezpieczne wskaźniki zadłużenia.

<sup>12</sup> <http://www.moodys.com>.

<sup>13</sup> <http://www.fitchpolska.com.pl>.

#### **4. Polityka płynności m.st. Warszawa z uwzględnieniem nowego systemu obsługi bankowej**

Efektywność i skuteczność zarządzania płynnością finansową w znacznym stopniu wpływa na poziom wydolności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Można mówić o płynności krótkoterminowej – rozumianej jako wypłacalność jednostki, a więc możliwości regulowania zobowiązań wynikających ze zwykłych transakcji, ale także z różnego rodzaju niespodziewanych sytuacji; oraz płynności długoterminowej – określanej jako równowaga dochodowa, a więc sytuacji, w której wieloletnie, prognozowane wpływy pieniężne jednostki zasadniczo przewyższają jej łączne zobowiązania pieniężne. A zatem polityka płynności uzupełnia politykę długu. Z mocy prawa JST nie ma zdolności upadłościowej – z mocy prawa jest zobligowana do realizacji bieżących zadań i regulowania wynikających z nich zobowiązań. Z tego względu zachowanie płynności można uznać za najważniejszą kwestię w zarządzaniu finansami Warszawy.

Badanie i stałe monitorowanie płynności finansowej ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu niezbędne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów zarządzania długiem i płynnością, gwarantujących bezpieczeństwo bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej.

System zarządzania płynnością finansową zapewniać ma:

- terminową obsługę wymagalnych zobowiązań,
- określenie wielkości i momentów pozyskania finansowania zewnętrznego,
- określenie momentu w ciągu roku, kiedy istnieje ryzyko wystąpienia braku środków oraz zapewnienie odpowiednich instrumentów finansowych, gwarantujących utrzymanie płynności w takich okresach (kredyt w rachunku bieżącym),
- utrzymanie niezbędnej rezerwy finansowej, która będzie zapewniać bezpieczeństwo i minimalizować ryzyko utraty płynności finansowej.

Utrzymywanie rezerwy płynnościowej niezbędne jest również z uwagi na ryzyko niezwiązane bezpośrednio z zadłużeniem, np. ryzyko spadku dochodów, wystąpienia niespodziewanej zmiany harmonogramu płatności przewidzianych w ramach wydatków inwestycyjnych, nagłego wzrostu wydatków bieżących w wyniku klęsk żywiołowych, braku uzyskania środków unijnych czy dodatkowych zadań zleconych bez źródeł ich pokrycia.

Obecny system zarządzania płynnością m.st. Warszawy pozwala na planowanie przepływów finansowych (wydatków, rozchodów oraz dochodów, przychodów) w trakcie roku, w podziale na dni, tygodnie i miesiące – zgodnie z zapotrzebowaniem dysponentów środków. Dostęp do aplikacji mają wszystkie dzielnice i biura (wchodzące w skład urzędu) oraz jednostki organizacyjne posiadające rachunki bankowe, za pośrednictwem których dokonywane są wydatki i na które wpływają dochody należne Warszawie.

Począwszy od 2008 roku rachunek podstawowy Warszawy ma charakter kaskadowy. Rachunki podzielone zostały na dwie zasadnicze grupy: rachunki dochodów i rachunki wydatków, przy czym rachunek dochodów jednostki podrzędnej zasila rachunek jednostki nadrzędnej. Przyływ kończy się na centralnym rachunku Warszawy, zwanym podstawowym rachunkiem (rachunkiem organu). Dwukrotnie w ciągu dnia wszystkie dochody przenoszone są na rachunek podstawowy. W celu podniesienia efektywności zarządzania gotówką oraz zwiększenia płynności wszystkie środki dostępne są z poziomu jednego rachunku o ustalonej godzinie oraz na tzw. zamknięcie dnia – z zachowaniem wymaganej prawem procedury przepływu środków pomiędzy rachunkami. Dla strony wydatkowej systemu kaskadowego ustanowiono dzienne limity wydatków. Każda jednostka organizacyjna Warszawy przedstawia plan wydatków w okresach tygodniowych. Bank otrzymuje taką informację raz na tydzień, z podziałem na dni, i dla każdej z jednostek ustalany jest odrębny limit wydatków oraz automatyczna blokada wydatków niezaplanowanych. Środki wydatkowane w ciągu dnia finansuje przejściowo bank. Warszawa dysponuje całością swoich środków, zarówno tymi, które ma na rachunkach, jak i tymi, które wpływają w ciągu dnia. W efekcie działania systemu wyprzedzająco jest znane dokładne zapotrzebowanie na środki finansowe. W systemie zaplanowana jest też rezerwa środków zapewniająca pokrycie nagłych, niezaplanowanych wcześniej płatności.

Rachunki wydatków w kaskadzie są zerowane w czasie tzw. końca dnia. Na koniec dnia roboczego saldo środków wynosi zero na wszystkich rachunkach wydatków. Wszystkie środki znajdują się na rachunku centralnym, a osoby kontrolujące przepływy mają bieżący dostęp do raportów informujących o przepływach. Uzyskując pełną kontrolę nad płatnościami, zwiększono możliwość lokowania czasowo wolnych środków.

System ten pozwala kontrolować i objąć precyzyjnie okres, na który można ulokować nadwyżki oraz – w sytuacji braku płynności – wielkość zapotrzebowania na krótkoterminowe środki pożyczkowe.

Należy podkreślić, że sytuacją pożądaną jest, aby wszelkie płatności realizowane były w terminach planowanych. W przypadku dochodów i wydatków o charakterze „sztywnym”, związanych z działalnością bieżącą, łatwiej jest zsynchronizować przepływy. Analizy przepływów finansowych wskazują, że efektywność systemu zarządzania płynnością wzrasta przy większej przewidywalności przepływów (wpływów i wypływów). Na podstawie tych analiz:

- ustalono optymalny moment finansowania potrzeb pożyczkowych (obligacje, kredyty),
- oszacowano pożądaną poziom „poduszki płynnościowej” w trakcie roku,
- oszacowano poziom niezbędnego kredytu, dostępnego na rachunku bieżącym miasta,
- wskazano kierunek możliwego rozwoju systemu zarządzania płynnością.

O ile można doskonalić swój system zarządzania płynnością, o tyle nie ma się wpływu na terminowość i realizację zadań przez wykonawców robót i usług.

Ryzyko przesunięć wydatków na przyszłość z reguły ma miejsce głównie w przypadku płatności związanych z wydatkami inwestycyjnymi. Ryzyka tego JST nie może całkowicie wyeliminować. Wynika ono zarówno z nierzetelności kontrahentów, jaki i z nieprzewidzianych zmian w realizacji inwestycji. W konsekwencji nieprzewidziane zmiany – opóźnienia w terminach płatności – mogą wpłynąć na koszty (lub ograniczone dochody) i związane z tymi zjawiskami planowanie zachowania płynności finansowej.

## 5. Ryzyko wypłacalności a ryzyko płynności JST

Te rodzaje ryzyka są wpisane w różne obszary działalności JST. Dążenie do zwiększenia efektywności funkcjonowania wymusza na JST konieczność dokonywania identyfikacji różnych rodzajów ryzyka na poszczególnych płaszczynach działania oraz stałego ich monitorowania i poszukiwania metod ich ograniczania.

JST nie mają zdolności upadłościowej i to przesądza o ich specyfice. Bez względu na stan swoich finansów są one zobligowane do nieprzerwanej realizacji zadań ustawowych. W zarządzaniu finansami JST najistotniejsze jest więc ograniczenie ryzyka niewypłacalności i braku płynności. W celu ograniczenia wyżej wymienionych rodzajów ryzyka niezbędny jest stały monitoring przepływów oraz ich analiza pod względem częstotliwości i przewidywalności występowania. To z kolei przekłada się na bardziej efektywne planowanie wydatków, poprawiając efektywność całego systemu zarządzania płynnością. Przy odpowiednich rezerwach gotówkowych i budżetowych można mówić w zasadzie tylko o ryzyku czasowej utraty płynności. Dobry system zarządzania płynnością częściowo amortyzuje ryzyko czasowego lub nieprzewidzianego spadku dochodów.

Do wzrostu efektywności planowania budżetowego z pewnością przyczynia się system SAP, który dostarczył wielu innowacyjnych usprawnień ograniczających ryzyko operacyjne w Warszawie. Nowy system daje możliwość elastycznego i szybkiego dostosowania się do zmian prawa, zmiany struktury organizacyjnej oraz zmian procedur. W szczególności usprawnienia w pracy po wdrożeniu zintegrowanego systemu SAP obejmują obszary planowania, księgowości, sprawozdawczości oraz zarządzania personelem i płacami. Ze względu na skalę obsługiwanych środków finansowych w ciągu roku budżetowego, a także biorąc pod uwagę liczbę obsługiwanych pracowników, nowy system należy do największych tego typu wdrożeń w ostatnich latach.



Potrzeba przeciwdziałania ryzyku skłoniła władze Warszawy do wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem, w tym ujednoczenia podejścia do procesu identyfikacji, analizy, reakcji na ryzyko oraz sposobu monitorowania i raportowania ryzyka na poszczególne szczeble zarządzania.

W kontekście wydarzeń rynkowych ostatnich lat nietrudno zauważyć wymuszone „ostrożne” podejście Warszawy do zarządzania długiem i jego płynnością finansową. Kluczową rolę w tym obszarze odgrywa jasno sformułowana polityka długu oraz polityka płynności. Są to instrumenty, dzięki którym możliwa jest szybka identyfikacja problemów i działań niezbędnych do podjęcia. Za te działania odpowiedzialne są wyodrębnione komórki organizacyjne w Urzędzie m.st. Warszawy oraz zespoły zadaniowe.

Ostrożne podejście obejmuje nie tylko sferę zarządzania długiem i płynnością, ale i proces lokowania wolnych środków, który uzależniony jest od możliwości miasta i konkurencyjności rynku. Dotychczasowa wielkość popytu banków, wyrażona poprzez wysokość stawek depozytów, była dosyć wysoka, a stawki oprocentowania lokat uzyskiwane przez Warszawę były znacznie wyższe od średnich notowań rynku. Proces lokowania wolnych środków w poszczególnych bankach oparty jest na indywidualnych kwotowych limitach ustalonych dla każdego banku, w którym Warszawa lokuje środki finansowe. Limit wysokości lokat dokonywanych w danym banku uzależniony jest głównie od aktualnej sytuacji finansowej banku (maksymalna wielkość limitu dla banku wynosi 1/10 jego kapitałów własnych). Bieżącej analizie podlega nie tylko wysokość tego limitu ale i stopień jego wykorzystania. Ponadto w procesie lokowania Warszawa wykorzystuje drugi wewnętrzny limit – limit koncentracji – polegający na tym, że w jednym banku nie może być ulokowane więcej niż 50% środków depozytowych ogółem.

Warszawa na bieżąco dokonuje analizy wrażliwości wielkości budżetowych na zmiany parametrów rynkowych – w tym także dotyczących zadłużenia. Te analizy pozwalają oszacować odporność miasta na negatywne scenariusze rynkowe i są rodzajem wewnętrznego stress-testu, stosowanego przez instytucje finansowe, narzędziem nadzorczym pozwalającym ocenić stabilność i równowagę finansową Warszawy w warunkach odbiegających od zakładanych w realistycznych planach i prognozach, często określanym w literaturze jako sustainability analysis.

Z uwagi na aktywność Warszawy na rynkach finansowych istotne jest zachowanie transparentności. Finanse miasta podlegają corocznemu audytowi wewnętrznemu, począwszy od 2006 roku. Warszawa posiada również oceny ratingowe, podlegające aktualizacji – pierwsza ocena została przyznana w 2007 roku. Przed debiutem w 2009 roku na krajowym rynku publicznym oraz na rynku europejskim, odpowiednio z emisją obligacji i euroobligacji, zostało przeprowadzo-

ne tzw. due diligence – dokładna analiza dotycząca wszystkich aspektów funkcjonowania emitenta.

W najbliższej perspektywie można oczekiwać, że ograniczony dopływ środków z funduszy unijnych oraz ograniczone możliwości zadłużania się z chęcią utrzymania wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych będzie powodował zwiększenie wykorzystania innych, pozabudżetowych sposobów finansowania zadań publicznych.

Możliwość zaangażowania sektora prywatnego w działania należące do JST jest przejawem outsourcingu, przy czym JST jako podmiot publicznoprawny wciąż pozostaje odpowiedzialny za nie, gdyż są mu one przypisane z mocy prawa. Władze samorządowe muszą określić specyfikę danego przedsięwzięcia, cele, jakie stawiają sobie partnerzy i wybrać odpowiedni model PPP<sup>14</sup>.

Zastosowanie koncepcji PPP przy realizacji zadań JST może negatywnie wpływać na wskaźniki zadłużeniowe JST, zgodnie bowiem z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 roku, w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, do kategorii kredytów i pożyczek należy doliczyć zobowiązania wynikające z umów o PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego. W polskich przepisach prawnych nie określono wprost, które umowy o PPP mają wpływ na poziom długu publicznego. W tym zakresie należy odwołać się do decyzji Eurostatu z 11 lutego 2004 roku, która określa, iż w przypadku, gdy ryzyko budowy i ryzyko dostępności lub popytu spoczywa na podmiocie prywatnym, wówczas umowa o PPP nie ma wpływu na dług publiczny. Choć obecnie nie ma zagrożenia, że planowane przez Warszawę umowy o PPP wpłyną na jej dług, nie można przyjąć, że PPP jako forma finansowania zadań publicznych pozostaje neutralna wobec długu publicznego. W zależności od podziału ryzyka związanego z projektem, finansowanie w ramach PPP może generować wzrost zadłużenia publicznego.

Wspomniane wyżej metody finansowania zadań publicznych, choć z zasady odciążają budżet JST od wydatków związanych z daną inwestycją, niosą ze sobą pewne rodzaje ryzyka, których materializacja może spowodować w sytuacji skrajnej naruszenie dopuszczalnych limitów zadłużenia. Przy pozabudżetowych metodach finansowania niezwykle istotne jest zatem odpowiednie przygotowanie instytucjonalne JST zarówno na płaszczyźnie organizacyjnej, jak i instrumentalnej, w celu identyfikacji ryzyka i sprawnego zarządzania nim.

<sup>14</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie...*, wyd. cyt., s. 156.

## 6. Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej podejście do zarządzania długiem i jego wykorzystanie na obecnym etapie przemian i rozwoju JST zostało oparte na doświadczeniach i finansowaniu dużych miast w Polsce. Ale wnioski z tego płynące należy też rozpatrywać w szerszym kontekście. Na tyle te doświadczenia mogą zostać upowszechnione w innych samorządach, w tym samorządach szczebla wojewódzkiego, na ile są one zbieżne z przemianami dokonującymi się w sektorze samorządowym w Europie czy sektorze publicznym.

Obecny etap przemian w samorządach, stanowiący w dużej mierze rezultat dopływu znacznych środków z funduszy Unii Europejskiej, nie mógłby się odbyć bez wsparcia finansowania dłużnego i zwiększenia globalnego długu podsektora samorządowego. Rola długu będzie wzrastała, a sposób podejścia do zarządzania w JST będzie zyskiwał na znaczeniu, dając tym samym podstawę do tworzenia bardziej rozbudowanego instrumentarium finansowego. Uwidaczniać się będą różnice w zarządzaniu długiem poszczególnych samorządów. Znalezienie rozwiązań systemowych w ramach finansów publicznych, które będą inspirowały, a nie hamowały te przemiany będzie dużym wyzwaniem. Temu procesowi będzie towarzyszyło przewartościowanie podejścia do zarządzania długiem w ramach UE. W warunkach polskich wszelkie rozwiązania winny być zharmonizowane także z kryteriami konwergencji i konsolidacji fiskalnej, dokonującej się w sektorze samorządowym i finansach publicznych.

Szczególne miejsce winno przypisać w najbliższym okresie procesowi kontroli kosztów długu i ryzyka z nim związanego. Znaczne podniesienie średniego poziomu zadłużenia i konieczność respektowania starych i nowych limitów zadłużenia skłoni do wykorzystania w szerszym zakresie, przy budowie planów finansowych i polityki zadłużenia, analizy wrażliwości i wariantowania sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych i realizacji polityki inwestycyjnej. Syntetycznie ujmując, będzie się to koncentrować na określeniu bezpiecznego poziomu zadłużenia i docelowej jego struktury, z wykorzystaniem modeli opartych na stress-testach i ograniczeniu ryzyka przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów finansowych. Dziś jedynym sposobem utrzymania bezpieczeństwa finansowego jest rozbudowane podejście do zarządzania płynnością. Ścisła współpraca JST z sektorem bankowym może zaowocować także wyzyskiwaniem w szerszym zakresie rozwiązań integrujących wykorzystanie dostępnych środków finansowych. To zapewnić może spójność i stabilizację obecnych rozwiązań w zakresie zarządzania długiem JST z systemem finansowania samorządów w Polsce.

## Literatura

- Blacharska T., *Zdolność absorpcyjna Miast Unii Metropolii Polskich w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej w latach 2014–2020 określona na podstawie uchwalonych wieloletnich prognoz finansowych*, Gdańsk, 9 czerwca 2011 r.  
<http://www.moodys.com>.  
<http://www.fitchpolska.com.pl>.
- Kawalec S., Miśkowiec A., *Niepotrzebna awantura o deficyt samorządów*, „Wspólnota” 2011, nr 23.
- Polityka długu m.st. Warszawy (wybrane elementy) oraz prognoza kwoty długu m.st. Warszawy na lata 2008–2030.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Realizacja celów polityki długu oraz prognoza zadłużenia m.st. Warszawy*, w: *Wieloletnia prognoza finansowa m.st. Warszawy na lata 2011–2033*, [www.bip.warszawa.pl](http://www.bip.warszawa.pl).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, Dz.U. nr 250, poz. 1678.
- Skrok E., Kowalczyk A., *Samorzady w Unii pogrążone w kryzysie*, „Wspólnota” 2011, nr 29.
- Stanowisko UMP w sprawie groźby zahamowania rozwoju kraju wskutek nieprzemyślnych sposobów ograniczania deficytu i długu sektora samorządowego, Warszawa, 16 marca 2011 r.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, 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.

**Marzanna Poniatowicz**

Uniwersytet w Białymstoku

## **Pozafinansowe instrumenty zarządzania samorządowym długiem publicznym\***

***Streszczenie.** Zarówno w polskiej praktyce gospodarczej, jak i w opracowaniach teoretycznych dotyczących problematyki finansów lokalnych, często niedocenianym i zbyt słabo akcentowanym elementem są pozafinansowe instrumenty zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Niezbędne staje się szersze wyeksponowanie tego aspektu w lokalnych politykach zadłużenia, chociażby z tego powodu, że ma on istotny wpływ na poziom zaufania inwestorów i instytucji finansowych, a w konsekwencji na koszty pozyskiwania kapitałów zwrotnych oraz obsługi długu, a także na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST. Celem artykułu jest określenie specyfiki i znaczenia pozafinansowych instrumentów w aspekcie efektywnego zarządzania samorządowym długiem publicznym.*

### **1. Wprowadzenie**

Zarówno w polskiej praktyce gospodarczej, jak i w opracowaniach teoretycznych dotyczących problematyki finansów lokalnych, często niedocenianym i zbyt słabo akcentowanym elementem są pozafinansowe instrumenty zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zaliczamy do nich instrumenty organizacyjne, instytucjonalne, informacyjne, marketingowe itp. Niezbędne staje się szersze wyeksponowanie tego aspektu w lokalnych politykach zadłużenia, chociażby z tego powodu, że ma on istotny wpływ na poziom zaufania inwe-

---

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

storów i instytucji finansowych, a w konsekwencji na koszty pozyskiwania kapitałów zwrotnych oraz obsługi długu, a także na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST.

Celem artykułu jest określenie specyfiki i znaczenia pozafinansowych instrumentów w aspekcie efektywnego zarządzania samorządowym długiem publicznym.

## 2. Zarządzanie długiem JST jako proces decyzyjny

Kluczowym obszarem zarządzania finansami JST jest zarządzanie długiem<sup>1</sup>. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji aktualnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Warunki kryzysowe nie tylko przekładają się na system finansów lokalnych w aspekcie ograniczonych dochodów budżetowych, ale i determinują możliwości zadłużania się jednostek samorządowych i pozyskiwania przez nie przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, przychodów z tytułu emitowanych papierów wartościowych itp.).

W warunkach niedoboru środków własnych JST, a jednocześnie zwiększonej aktywności inwestycyjnej samorządów związanej z wykorzystywaniem środków dostępnych w ramach aktualnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej (2007–2013)<sup>2</sup> obserwujemy niezwykle dynamiczny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (por. tab. 1).

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że od 2007 roku (często traktowanego jako ostatni rok przedkryzysowy) ma miejsce istotny spadek udziału dochodów własnych JST w dochodach ogółem (z 57,1% w 2007 roku do zaledwie

<sup>1</sup> Jako przykłady innych szczegółowych płaszczyzn (obszarów) zarządzania finansami JST można podać następujące: zarządzanie budżetem, w tym zarządzanie dochodami i wydatkami budżetowymi, planowanie finansowe, sprawozdawczość budżetową, rachunkowość, zarządzanie nadwyżką lub deficytem budżetowym, zarządzanie funduszami nieobjętymi budżetem, majątkiem trwałym i obrotowym, programami inwestycyjnymi, ryzykiem, funduszami pomocowymi Unii Europejskiej czy ściśle powiązane z problematyką zarządzania długiem – zarządzanie płynnością finansową.

<sup>2</sup> Łączna alokacja środków pomocowych UE przewidziana w ramach tzw. polityki strukturalnej dla Polski w okresie programowania 2007–2013 to ok. 67,3 mld euro, przy czym należy sobie uzmysłowić fakt, że blisko 70% unijnych inwestycji to te, o których decyduje się na poziomie lokalnym i regionalnym. Warto pamiętać o tym, że dług lokalny odgrywa ważną rolę jako czynnik podnoszenia zdolności absorpcyjnych JST. Wynika to z obowiązującej w UE zasady współfinansowania. Zgodnie z nią, dofinansowanie UE ma uzupełniać fundusze własne beneficjenta (JST), a nie powinno ich zastępować. Wymagany jest określony „wkład własny” beneficjenta, a wobec ograniczonych dochodów własnych JST jego funkcję często pełnią środki uzyskane z wykorzystania instrumentów zwrotnych przez jednostkę samorządową. Wykorzystywanie środków pozwala samorządom znacznie łagodzić skutki kryzysu gospodarczego w tym sektorze (środki unijne jako swoisty bufor antykryzysowy).

Tabela 1. Podstawowe wielkości i wskaźniki charakteryzujące zmiany w zakresie sytuacji finansowej JST w latach 1999–2010, z uwzględnieniem deficytu i zadłużenia JST

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody JST ogółem	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	129,8	142,6	154,8	162,8
Dochody własne JST	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6	48,2
Wydatki ogółem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82,0	91,4	103,8	120,0	129,1	143,9	167,8	177,8
Wydatki majątkowe JST	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25,0	27,1	31,2	43,1	44,2
Wskaźnik inwestowania (%)	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7	24,9
Deficyt JST	-0,9	-3,2	-3,1	-3,2	-2,9	+0,1	-0,9	-3,0	+0,7	-1,3	-13,0	-15,0
Zobowiązania JST	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1
Wskaźnik zadłużenia JST (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
Wskaźnik zadłużenia JST bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5	30,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999–2010 (Ministerstwo Finansów).

48,2% w 2010 roku)<sup>3</sup>. Jednocześnie w analizowanym okresie obserwujemy ponad 1,6-krotny wzrost wydatków majątkowych oraz ponad 2-krotny wzrost wielkości zobowiązań JST (zobowiązania samorządu za 2010 roku przekroczyły wielkość 55 mld zł). Wskaźnik zadłużenia, liczony jako procentowa relacja zobowiązań do dochodów ogółem JST, osiągnął w 2010 roku rekordową w historii samorządu terytorialnego wielkość blisko 34 %, przy czym najniższy był w powiatach (ok. 24%), najwyższy – w miastach na prawach powiatu, tj. ponad 43%.

W opisanych uwarunkowaniach szczególnego znaczenia nabiera efektywne zarządzanie długiem samorządowym, rozumiane jako wybór optymalnej formy

<sup>3</sup> Obserwowany spadek dochodów własnych JST to nie tylko efekt zjawisk kryzysowych, ale i konsekwencja uchwalonych w 2007 roku zmian w systemie podatku PIT (obniżenie stawek podatkowych do 18 i 32% w miejsce wcześniejszych stawek 19, 30 i 40%).

instrumentów dłużnych, dostosowanie związanych z nimi przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz kwantyfikowanie i ograniczanie różnych rodzajów ryzyka towarzyszącego procesom zadłużania się przez jednostkę samorządową<sup>4</sup>. Tak określona definicja zarządzania długiem lokalnym precyzuje proces zarządzania jako proces decyzyjny i wyraźnie akcentuje w nim przede wszystkim instrumenty finansowe. Jako przykłady takich instrumentów można podać następujące: zróżnicowane instrumenty dłużne (kredyty, pożyczki, emisje komunalnych papierów wartościowych itp.), instrumenty planistyczne (budżet – w tym budżet zadaniowy, wieloletnie prognozy finansowe, których kluczowym elementem są prognozy długu), instrumenty analityczne (np. instrumenty związane z analizą finansową, w tym analizą wskaźnikową zdolności JST do zaciągania i obsługi długu), instrumenty kontrolne (np. audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza), instrumenty poręczeniowo-gwarancyjne (np. poręczenia długu JST przez BGK), instrumenty ograniczające ryzyko zadłużenia (np. transfer ryzyka zadłużenia JST na firmę ubezpieczeniową, transfer ryzyka zadłużenia JST na podmiot prywatny – formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, odseparowanie określonych aktywów JST od ryzyka kredytowego – formuła sekurytyzacji), instrumenty ratingowe (np. rating komunalny) itp.

Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że oprócz instrumentów finansowych, decydent samorządowy powinien w ramach lokalnej polityki zadłużenia wykorzystywać również instrumenty pozafinansowe. Składa się na nie szeroko rozumiane instrumentarium organizacyjne, instytucjonalne, kadrowe, informacyjne, marketingowe itp. W warunkach coraz bardziej skomplikowanych rynków finansowych, nasilających się mechanizmów konkurencyjnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi oraz zmieniającego się dynamicznie ich otoczenia, ta kategoria instrumentów wydaje się bardzo istotna, aczkolwiek wciąż niedoceniana w lokalnych politykach zadłużenia, zwłaszcza w przypadku najmniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

### **3. Instrumenty organizacyjno-instytucjonalne zarządzania długiem JST**

W polskiej literaturze przedmiotu kwestia organizacyjno-instytucjonalnych aspektów zarządzania długiem publicznym ma szersze rozwinięcie teoretyczne

---

<sup>4</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 23.



raczej w odniesieniu do sektora rządowego (centralnego) niż samorządowego (lokalnego)<sup>5</sup>.

Podobna sytuacja dotyczy praktyki gospodarczej. Można podać tylko nieliczne przykłady JST, w których problematyka zarządzania długiem znalazła określone odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej jednostki samorządowej (por. tab. 2). Okazuje się, że nawet w przypadku 12 największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP), tylko w nielicznych (tj. w Warszawie i Krakowie) wydzielono odrębne jednostki organizacyjne specjalizujące się w problematyce długu (np. Biuro Polityki Długu i Zarządzania Płynnością Miasta Stołecznego Warszawy czy też Referat Wieloletniego Planowania Finansowego i Zarządzania Długiem UM Krakowa), natomiast w przypadku Łodzi – w ramach Wydziału Budżetu – stworzono jedynie oddzielne Stanowisko ds. Zarządzania Długiem. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w tym zakresie w województwach samorządowych. Jedyny, zidentyfikowany przez autorkę niniejszego opracowania, przypadek wyodrębnienia organizacyjnego problematyki zadłużenia dotyczy województwa mazowieckiego i jest to Wydział Analiz i Zarządzania Długiem, działający w ramach Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

Z badań przeprowadzonych w 2009 roku przez autorkę, wspólnie z J.M. Salachną oraz D. Perło, dotyczących efektywnego zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego województwa podlaskiego<sup>6</sup> wynika, że w żadnej z ankietowanych jednostek analizowanego województwa nie wyodrębniono w strukturach organizacyjnych urzędów oddzielnych komórek odpowiedzialnych za proces zarządzania lokalnym długiem publicznym. W większości przypadków takie funkcje i zadania zostały przypisane, obok wielu innych zadań z zakresu

<sup>5</sup> Jako przykłady opracowań na ten temat można podać następujące: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Zeszyty Naukowe KZiF SGH – Studia i Prace” 2005, nr 60; K. Marchewka-Bartkowiak, *Reformy instytucjonalne zarządzania długiem publicznym – nowe tendencje i wyzwania*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007; K. Marchewka-Bartkowiak, *Instytucjonalne podstawy zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa*, w: *Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka*, red. K. Gabryeleczyk, E. Gruszczyńska-Broźbar, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 113.

<sup>6</sup> Badania przeprowadzono w ramach projektu badawczego własnego, finansowanego ze środków na naukę w latach 2009–2010 (nr NN113241436). Kwestionariusz wywiadu skierowany został do skarbników 132 JST w województwie podlaskim, w tym: 3 miast na prawach powiatów, 10 gmin miejskich, 25 gmin miejsko-wiejskich, 80 gmin wiejskich, 14 powiatów ziemskich. Szczegółowe wyniki badań zawarto w opracowaniu: M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

gospodarki finansowej, departamentom/wydziałom finansowym lub wydziałom skarbu i budżetu. W jednostkach tych nie funkcjonowały nawet takie stanowiska, jak analityk ds. długu, doradzający skarbnikowi w kwestiach kluczowych decyzji związanych z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych.

Tabela 2. Usytuowanie problematyki zadłużenia w strukturze organizacyjnej urzędów największych miast w Polsce

Lp.	JST	Jednostka organizacyjna UM zajmująca się problematykę zadłużenia
1.	Białystok	Departament Finansów Miasta – Referat Panowania, Budżetu i Środków Unijnych
2.	Bydgoszcz	Wydział Budżetu i Finansów
3.	Gdańsk	Wydział Finansowy – Referat Rachunkowości Budżetu Miasta
4.	Katowice	Wydział Budżetu Miasta
5.	Kraków*	Biuro Skarbnika – Referat Wieloletniego Planowania Finansowego i Zarządzania Długiem
6.	Lublin	Departament Finansów – Wydział Budżetu i Księgowości
7.	Łódź*	Departament Finansów Publicznych – Wydział Budżetu – Samodzielne Stanowisko ds. Zarządzania Długiem
8.	Poznań	Wydział Budżetu i Analiz
9.	Rzeszów	Wydział Budżetowy – Oddział Planowania i Sprawozdawczości Budżetowej
10.	Szczecin	Biuro Budżetu i Funduszy Pomocowych
11.	Warszawa*	Biuro Polityki Długu i Zarządzania Płynnością
12.	Wrocław	Departament Finansów Publicznych – Wydział Finansowy

\* JST, w przypadku których zarządzanie długiem znalazło wyraźniejsze zaakcentowanie w strukturze organizacyjnej urzędu miasta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych JST.

W opinii autorki niniejszego opracowania brak wyodrębnienia organizacyjnego problematyki zadłużenia w strukturach JST jest czynnikiem negatywnie oddziaływającym na efektywność wykorzystania instrumentów dłużnych w sektorze samorządowym. Pożądane kierunki działalności takich komórek organizacyjnych powinny koncentrować się między innymi na: pozyskiwaniu źródeł finansowania zwrotnego, ciągłym monitorowaniu zdolności i wiarygodności kredytowej, współpracy z instytucjami finansowymi i agencjami ratingowymi, negocjowaniu z instytucjami finansowymi najkorzystniejszych warunków zadłużenia, monitorowaniu zmian legislacyjnych dotyczących (bezpośrednio lub pośrednio) problematyki długu lokalnego (w polskim systemie prawnym takie zmiany są bardzo częste) i określaniu ich ewentualnych skutków na sytuację finansową danej JST, analizie ryzyka związanego z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania, monitorowaniu alokacji inwestycji finansowanych za po-

mocą zobowiązań długookresowych, sporządzaniu dla potrzeb planistycznych prognozy długu, opracowywaniu innych dokumentów i analiz ekonomicznych powiązanych ze strategią zarządzania długiem, prowadzeniu polityki informacyjnej dotyczącej długu lokalnego.

#### 4. Uwarunkowania kadrowe zarządzania długiem lokalnym

W procesach zarządzania długiem samorządowym istotną rolę odgrywa czynnik ludzki. Brak dostatecznej wiedzy i znajomości zasad funkcjonowania rynku finansowego osób podejmujących decyzje finansowe, niechęć do wykorzystywania innowacyjnych instrumentów zarządzania długiem, brak umiejętności myślenia strategicznego, wychodzącego poza perspektywę rocznego planowania budżetowego, oraz umiejętności przewidywania długofalowych skutków podejmowanych decyzji finansowych, uleganie naciskom polityków przy podejmowaniu tych decyzji – to tylko nieliczne przykłady barier efektywności zadłużenia, mających swoje źródło w uwarunkowaniach kadrowych. Szczególna funkcja przypada tutaj skarbnikowi JST, którego zadań nie można ograniczać wyłącznie do bycia swoistym „strażnikiem” i głównym księgowym budżetu. W aktualnej rzeczywistości skarbnika należy raczej utożsamiać z kompetentnym menedżerem przygotowującym decyzje w sprawach finansowych oraz analitykiem finansowym, ustalającym optymalne metody pozyskiwania dochodów (również w formule zadłużenia) i wydatkowania pieniędzy przez daną JST. Niestety, badania wskazują, że taką rolę odgrywają tylko nieliczni skarbnicy największych gmin w Polsce<sup>7</sup>.

Bardzo istotne są umiejętności skarbnika dotyczące komunikacji interpersonalnej. Dobry skarbnik to taki, który potrafi współpracować wewnątrz organizacji (posiada umiejętność budowania pozytywnych relacji z innymi pracownikami wydziału/departamentu finansowego, pracownikami innych komórek organizacyjnych, radnymi organu stanowiącego JST) i dodatkowo jest dobrym reprezentantem firmy wobec instytucji rynku kapitałowego (w tym aspekcie pożądane są pozytywne relacje skarbnika przede wszystkim z menedżerami instytucji finansowych, ponieważ te relacje mogą się przełożyć na łatwiejszy dostęp JST do instrumentów dłużnych oraz na korzystniejszą pozycję negocjacyjną JST co do warunków finansowych ich pozyskiwania).

<sup>7</sup> Tamże, s. 203.

## 5. Instrumenty informacyjne wykorzystywane w procesie zarządzania długiem JST

Wspomniane wcześniej cechy skomplikowania, złożoności i zmienności otczenia JST wykluczają podejmowanie przez decydentów samorządowych decyzji finansowych na zasadach intuicyjnych i wymuszają wykorzystywanie w procesach decyzyjnych różnorodnych źródeł informacji. Jako przykłady źródeł, które nie tylko mogą, ale powinny być wykorzystywane przez lokalnych analityków finansowych, również w kontekście procesu efektywnego zarządzania długiem, można podać następujące:

- Biuletyny Informacji Publicznej (BIP) poszczególnych JST,
- bazy danych Ministerstwa Finansów (w tym: dane informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@), publikowane cyklicznie informacje o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz o stanie należności jednostek samorządu terytorialnego; wytyczne MF dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego; cyklicznie publikowane przez MF strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych – najnowsza dotyczy lat 2011–2014),
- dane GUS dotyczące finansów JST (np. pochodzące z Banku Danych Regionalnych),
- dane zwarte w Internetowym Systemie Analiz Samorządowych SAS, opracowanym przez Związek Miast Polskich,
- raporty agencji ratingowych, w tym działającej w Polsce Fitch Polska,
- dane Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich – Eurostatu, dotyczące sektora local government.

Ważnym i innowacyjnym instrumentem, który może znaleźć zastosowanie w procesach podejmowania decyzji finansowych w sektorze samorządowym może być tzw. benchmarking<sup>8</sup>. W interesującej nas płaszczyźnie, czyli w aspekcie lokalnej polityki zadłużenia, benchmarking oznacza ciągły cykl analiz zorientowanych na gromadzenie materiału pozwalającego ocenić i poprawić pozycję danej jednostki samorządu terytorialnego na rynku finansowym, w tym również na rynku instrumentów dłużnych oraz porównywaniu procesów, procedur i osiąganych wyników z najlepszymi JST w danej kategorii (tzw. benchmarking konkurencyjny). Wnioski

---

<sup>8</sup> W Europie rozwinięty system zbierania i wymiany informacji o dobrych praktykach zarządzania w sektorze publicznym ma Wielka Brytania. Jest to utworzony w 2001 roku *Public Sector Benchmarking Service*. W skali całej Europy działa *European Benchmarking Network (EBN)*. W Polsce działania benchmarkingowe w sektorze samorządowym promuje *Umbrella Consulting* ([umbrella.org.pl](http://umbrella.org.pl)). Szerzej na ten temat w opracowaniu: S. Wysocki, *Zastosowanie benchmarkingu. Trzeba badać efektywność administracji*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 5.

wynikające z takich porównań powinny się stać impulsem usprawnień w lokalnej polityce zadłużenia, służących zwiększeniu efektywności wykorzystania instrumentów dłużnych przez samorząd terytorialny. Efektywne zarządzanie długiem oznacza ewolucję w lokalnej polityce zadłużenia od wciąż dominującej w Polsce „kultury stosowania przepisów” na rzecz „kultury osiągania efektów”. Benchmarking może być niezwykle przydatnym instrumentem w tym zakresie.

## **6. Instrumenty komunikacji marketingowej zaangażowane w proces zarządzania długiem JST**

Proces budowania zaufania mieszkańców, instytucji finansowych, inwestorów w kontekście polityki zadłużenia prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego ma znaczenie kluczowe, chociaż nie zawsze władze samorządowe w dostatecznym stopniu uświadamiają sobie ten fakt. Szczególnie przydatne może być zastosowanie działań w ramach tzw. marketingu terytorialnego (ang. place marketing), koncentrujących się na następujących celach:

- rozwijanie i umacnianie usług świadczonych przez instytucje publiczne, z których korzystają mieszkańcy oraz podmioty gospodarcze (instrumenty dłużne wykorzystywane przez JST, tj. kredyty i pożyczki oraz obligacje komunalne należy traktować jako narzędzia ułatwiające realizację tego celu),

- podnoszenie pozycji konkurencyjnej JST na rynkach finansowych, w tym na rynkach instrumentów dłużnych, głównie w kontekście kształtowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej jako kredytobiorcy oraz emitenta komunalnych papierów wartościowych.

Jednym z instrumentów tych działań jest public relations, rozumiany jako proces kształtowania optymalnych relacji JST z jej otoczeniem oraz budowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej. Budowanie owych pozytywnych relacji w aspekcie realizowanej przez JST polityki/strategii zadłużenia dotyczy zarówno tzw. otoczenia wewnętrznego (np. pracowników urzędu JST, przede wszystkim tych, którzy w określony sposób zaangażowani są w politykę zadłużenia, tj. skarbników, audytorów wewnętrznych itp.; mieszkańców jako konsumentów dóbr i usług publicznych finansowanych za pomocą instrumentów dłużnych; lokalnych inwestorów i przedsiębiorców – nabywców komunalnych papierów wartościowych oraz podmiotów zaangażowanych w realizację lokalnych przedsięwzięć publicznych, które są współfinansowane za pomocą instrumentów zwrotnych; lokalnych banków oraz instytucji finansowych, lokalnych mediów itp.), jak i otoczenia zewnętrznego JST (dotyczy władz krajowych, władz samorządowych innych JST, inwestorów krajowych i międzynarodowych, krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych, agencji ratingowych itp.).

Tabela 3. Przykłady instrumentów marketingowych zarządzania długiem JST

Instrumenty budowania relacji wewnętrznych	Instrumenty budowania relacji zewnętrznych
<ul style="list-style-type: none"> <li>– specjalna strona internetowa dotycząca długu lokalnego, w której należy w prosty i czytelny sposób przekazywać informacje dotyczące wielkości i dynamiki zadłużenia, propagowania jego celów oraz pozytywnych efektów osiągniętych dzięki wykorzystaniu instrumentów dłużnych;</li> <li>– tablice informacyjne – ciekawym rozwiązaniem w tym zakresie może być tzw. zegar długu (przykłady: US National Debt Clock – Nowy Jork; polski zegar długu prof. L. Balcerowicza – Warszawa) na bieżąco informujący o rozmiarach zadłużenia publicznego;</li> <li>– lokalne biuletyny zadłużenia informujące mieszkańców i inwestorów o skali i dynamice procesu;</li> <li>– konferencje i seminaria organizowane przez JST wspólnie z lokalnymi środowiskami naukowymi oraz instytucjami finansowymi na temat długu sektora samorządowego;</li> <li>– informacje na temat zadłużenia w lokalnych mediach (konferencje prasowe, wywiady, informacje prasowe itp.);</li> <li>– konsultowanie kluczowych decyzji zadłużeniowych z władzami lokalnych banków i instytucji finansowych;</li> <li>– przeprowadzanie konsultacji społecznych dotyczących zapisów takich dokumentów, jak: strategia zadłużenia czy wieloletnia prognoza finansowa;</li> <li>– opracowanie programu relacji JST z inwestorami wewnętrznymi;</li> <li>– plasowanie emisji obligacji komunalnych wśród mieszkańców w celu zwiększenia poziomu ich identyfikacji z realizowaną inwestycją.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– identyfikacja cech i walorów danej JST, służących jej wyróżnieniu na tle innych JST oraz rozpropagowanie tej wiedzy wśród podmiotów rynku finansowego;</li> <li>– współpraca JST z renomowanymi agencjami ratingowymi;</li> <li>– upublicznianie uzyskanej oceny ratingowej (pod warunkiem, że jest ona pozytywna) w mediach i publikatorach krajowych (w przypadku planowanej emisji euroobligacji – również w mediach o zasięgu międzynarodowym);</li> <li>– uzyskanie autoryzacji emisji obligacji komunalnych na rynku Catalyst*;</li> <li>– korzystanie przez JST ze specjalistycznych, doradczych usług finansowych,</li> <li>– opracowanie programu relacji JST z inwestorami zewnętrznymi (krajowymi i międzynarodowymi);</li> <li>– kampanie w mediach o zasięgu krajowym i międzynarodowym;</li> <li>– uczestnictwo władz samorządowych w konferencjach krajowych i międzynarodowych, dotyczących problematyki zadłużenia sektora samorządowego;</li> <li>– nawiązywanie kontaktów z samorządami zagranicznymi w celu zapoznania się z przykładami dobrych praktyk w zakresie zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego;</li> <li>– porównywanie stosowanej polityki zadłużenia (jej instrumentów, procedur, efektów) do analogicznych polityk najlepszych JST (leaderów) – benchmarking oraz medialne nagłaśnianie pozytywnych wniosków wynikających z tych porównań.</li> </ul>

\* Rynek obligacji Catalyst powstał w Polsce we wrześniu 2009 roku jako pierwszy w Europie Środkowo-wschodniej zorganizowany rynek obligacji samorządów i przedsiębiorstw. Jest on prowadzony na platformach transakcyjnych Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie i BondSpot (dawniej: MTS CeTO). Autoryzacja obligacji komunalnych na rynku Catalyst związana jest z przyjęciem przez emitenta samorządowego określonych obowiązków informacyjnych i stanowi nowe narzędzie marketingowe wykorzystywane do promocji nie tylko konkretnej emisji, ale i całej jednostki samorządu terytorialnego. Przykłady emitentów samorządowych obecnych na tym rynku to: Warszawa, Poznań, Ostrów Wielkopolski, Zamość, Radlin, Rybnik, Kórnik i Ustronie Morskie.

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 3 określono najważniejsze, możliwe działania marketingowe dotyczące budowania relacji wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie realizowanej polityki długu przez JST.

## 7. Podsumowanie

Prawidłowe i skuteczne zarządzanie długiem samorządowym wymaga wprowadzenia do lokalnych polityk zadłużenia oprócz instrumentów strictly finansowych również instrumentów pozafinansowych. Ich wykorzystanie wydaje się niezbędne z punktu widzenia tzw. menedżerskiego podejścia do finansów samorządowych. Zgodnie z nim efektywne zarządzanie długiem samorządowym jest traktowane jako: a) proces decyzyjny, wymagający optymalnych rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych, efektywnego wykorzystania czynnika ludzkiego – kapitału ludzkiego (kluczową rolę w tym zakresie odgrywa skarbnik JST, rozumiany jako kompetentny menedżer i analityk finansowy), b) proces bazujący na różnorodnych, w odpowiedni sposób pozyskiwanych, przetwarzanych i interpretowanych informacji dotyczących zmiennego i coraz bardziej skomplikowanego otoczenia JST, c) proces oparty na wykorzystaniu instrumentów marketingowo-wizerunkowych, mających na celu kształtowanie wspomnianego otoczenia pod kątem zwiększenia w nim wiarygodności JST jako dłużnika.

## Literatura

- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, „Zeszyty Naukowe KZiF SGH – Studia i Prace” 2005, nr 60.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Instytucjonalne podstawy zarządzania zadłużeniem Skarbu Państwa*, w: *Współczesne problemy rynku pieniężnego i kapitałowego. Teoria i praktyka*, red. K. Gabryelczyk, E. Gruszczyńska-Broźbar, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 113.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reformy instytucjonalne zarządzania długiem publicznym – nowe tendencje i wyzwania*, w: *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Wysocki S., *Zastosowanie benchmarkingu. Trzeba badać efektywność administracji*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 5.





**Magdalena Ziolo**

Uniwersytet Szczeciński

## **Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe a problem zadłużenia i wsparcia finansowego dla podmiotów sektora subnational government**

***Streszczenie.** Artykuł przybliży problematykę miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w kontekście ich możliwego wpływu na poziom zadłużenia podmiotów sektora subnational government. W opracowaniu szczególną wagę zwrócono na istotę ograniczeń budżetowych, mechanizm ich powstawania oraz czynniki determinujące występowanie i charakter tego zjawiska. Wskazane zostały różnice pomiędzy miękkimi i twardymi ograniczeniami budżetowymi oraz kształtowaniem się poziomu długu sektora subnational government. Analizie poddano także zależności pomiędzy rodzajem ograniczeń budżetowych a formami wsparcia finansowego adresowanego ze strony państwa dla podmiotów sektora subnational government. Zaprezentowana została również komparatystyka rozwiązań przyjętych w zakresie miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w Polsce i wybranych krajach. Analiza przypadków dotyczyła takich państw jak: Niemcy, Włochy oraz Szwecja.*

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka zadłużenia oraz determinant jego kreowania stanowi ważny problem rozważań na gruncie literatury przedmiotu, zarówno w odniesieniu do podmiotów sektora prywatnego, jak i jednostek sektora finansów publicznych. Istotnym nurtem badawczym posadowionym w tej problematyce badań pozostaje koncepcja miękkich i twardych ograniczeń budżetowych (ang. *soft and hard budget constraints*) jako instrumentów mogących mieć wpływ na postawy i decyzje decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie poziomu zadłużenia oraz

zarządzania długiem. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych wzrasta ryzyko zagrożenia niewypłacalnością jednostek sektora finansów publicznych, czemu sprzyja otoczenie zewnętrzne, zwłaszcza obowiązujące uwarunkowania prawne. Utwardzanie ograniczeń budżetowych może przyczynić się do zwiększenia dyscypliny finansów oraz do racjonalnego kształtowania zadłużenia podmiotów publicznych. Znajomość relacji pomiędzy rodzajem ograniczeń budżetowych a dyscypliną finansową powinna stanowić ważną przesłankę w procesie zarządzania długiem na poziomie rządowym i samorządowym.

Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji miękkich i twardych ograniczeń budżetowych oraz wskazanie ich związku z problematyką zadłużenia na poziomie lokalnym i regionalnym. W opracowaniu przybliżono mechanizm kreowania miękkich i twardych ograniczeń budżetowych, ich determinanty, skutki oraz przesłanki przemawiające za rozmiękczeniem i/lub utwardzaniem ograniczeń budżetowych.

## **2. Koncepcja miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w świetle rozważań teoretycznych**

Twórcą pojęcia i koncepcji miękkich i twardych ograniczeń budżetowych jest J. Kornai<sup>1</sup>, który od 1968 roku dokonywał obserwacji rodzimych Węgier pod kątem procesów kreowania zadłużenia podmiotów funkcjonujących w ramach gospodarki socjalistycznej oraz zachowań menadżerów/decydentów odpowiedzialnych za decyzje skutkujące wzrostem zadłużenia zarządzanych przez nich podmiotów (głównie przedsiębiorstw państwowych)<sup>2</sup>. W analizowanych przez J. Kornai'a warunkach społeczno-gospodarczych menadżerowie kierujący przedsiębiorstwami zmotywowani byli do wypracowywania zysków, w których mieli swój udział, nie ponosili jednak znaczących konsekwencji za błędne decyzje skutkujące pogarszającą się sytuacją lub wręcz niewypłacalnością zarządzanych przez nich podmiotów. Brak należytej staranności w postawach decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie poziomu zadłużenia warunkowany był przyjętymi rozwiązaniami systemowymi w zakresie pomocy udzielanej przez państwo, która mogła przyjmować rozmaite formy przejawiające się m.in. w pożyczkach naprawczych z budżetu centralnego, kredytach restrukturyzacyjnych udzielanych przedsiębiorstwom przez banki z udziałem państwa w strukturze własnościowej lub innych operacjach pomocowych (do-

<sup>1</sup> Pojęcie miękkich i twardych ograniczeń budżetowych zostało wprowadzone przez J. Kornai'a w 1979 roku.

<sup>2</sup> J. Kornai, E. Maskin, G. Roland, *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature” 2003, nr 61/4, s. 1096.

kapitalizowanie, objęcie udziałów, nacjonalizacja itd.). Powtarzane przez państwo działania pomocowe podejmowane na rzecz podmiotów zagrożonych upadłością mogą wpływać na obniżenie staranności i sprawności zarządzania przedsiębiorstwami przez menadżerów, którzy z jednej strony kierowani chęcią zysku za wszelką cenę, a z drugiej strony liczący na pomoc państwa (które poprzez swoje działania nie dopuszcza do upadłości zarządzanych przez nich przedsiębiorstw) podejmują decyzje nieracjonalne/szkodliwe z punktu widzenia ekonomicznego. Opisany mechanizm postępowania został określony przez J. Kornaia jako syndrom miękkich ograniczeń budżetowych (ang. *soft budget constraints syndrome*)<sup>3</sup>. Syndrom taki ma miejsce w sytuacji podejmowania przez państwo częstych i powtarzalnych<sup>4</sup> (warunek pierwszy) operacji finansowych na rzecz wspierania podmiotów zagrożonych upadłością oraz wówczas, gdy menadżerowie liczą na to, że w przypadku swoich błędnych lub wręcz lekkomyślnych działań skorzystają z pomocy państwa, transferując tym samym na nie ryzyko i konsekwencje swoich nieracjonalnych decyzji (warunek drugi). Zjawisko miękkich ograniczeń budżetowych warunkowane jest poprzez<sup>5</sup>: istnienie co najmniej dwóch podmiotów władzy ze stosunkiem podporządkowania (rząd, samorząd); brakiem dopasowania czasowego w sferze gotowości udzielenia wsparcia finansowego (państwo deklaruje pomoc *ex post*, zamiast działać *ex ante*); oczekiwaniem wsparcia przez podmioty zagrożone niewypłacalnością. Mechanizm powstawania miękkich ograniczeń budżetowych jest ściśle powiązany ze zjawiskiem pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*)<sup>6</sup>, które pozostaje charakterystyczne dla rynków finansowych (w tym ubezpieczeniowych) i pojawia się w warunkach rozmytej odpowiedzialności oraz uwarunkowań prawnych sprzyjających obniżeniu staranności działania (m.in. brak zdolności upadłościowej określonych kategorii podmiotów, kadencyjność, reguła „to big to fail”). Badania nad problematyką miękkich ograniczeń budżetowych wykazały, że ich występowanie jest bardziej charakterystyczne dla gospodarek socjalistycznych niż kapitalistycznych<sup>7</sup>. W przypadku tej drugiej grupy gospo-

<sup>3</sup> A. Babczuk, „Miękkie” ograniczenia budżetów jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5.

<sup>4</sup> J. Kornai, *The soft budget constraints syndrome and the global financial crisis. Some warnings from an East European economist*. Published on the blog of Willem Buiters associated with *Financial Times* with the introduction by Willem Buiters (October 14, 2009) <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/kornai-on-soft-budget-constraints-bail-outs-and-the-financial-crisis/>, 18.08.2011 r.

<sup>5</sup> M. Bordignon, *Fiscal Decentralization: how to achieve a hard budget constraint*. Catholic University of Milan, Prepared for the workshop on Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges Bruxelles: 12/11/2004 Preliminary and incomplete draft: 25 October 2004, s. 6.

<sup>6</sup> Szerzej: T.E. Getzen, *Ekonomika zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 93.

<sup>7</sup> J. Kornai, *The soft budget constraint syndrome...*, wyd. cyt., s. 2, 30.09. 2011.

darek, na wczesnym etapie ich rozwoju dłużnikowi niezdolnemu do spłaty zadłużenia groziła kara więzienia i równocześnie całkowita utrata wiarygodności i reputacji<sup>8</sup>. W opisywanym okresie ograniczenia budżetowe miały bardzo twarde charakter. Oddzielenie funkcji właścicielskiej od funkcji zarządzania (teoria agencji) oraz konkurencja wewnątrz sektora bankowo-finansowego doprowadziły do rozmiękczenia obowiązujących ograniczeń budżetowych, przy jednoczesnym wprowadzeniu specjalnych form pomocy dla firm zagrożonych spiralą zadłużenia. Rozmiękczenie ograniczeń budżetowych przybrało bardzo szeroki wymiar podczas ostatniego kryzysu finansowego (2007 rok) i wyrażało się w licznych formach interwencji państwa na rzecz wspierania podmiotów zagrożonych niewypłacalnością (m.in. banków, firm ubezpieczeniowych, koncernów). Istotną kwestią jest dyskusja nad zasadnością pomocy udzielanej przez państwo oraz kryteria selekcji podmiotów, które tą pomocą powinny zostać objęte. W sektorze publicznym często kryteria te mają pozaekonomiczny charakter i determinowane są wpływem czynnika politycznego<sup>9</sup>. Istnienie silnego lobby politycznego, najczęściej popieranego przez określone podmioty gospodarcze, sprawia, że pomocą państwa objęte są jednostki o najsilniejszych powiązaniach z rządzącą partią polityczną lub koalicjantami. Tym samym orientacja wynikowa w sferze decyzji o udzieleniu wsparcia z budżetu państwa nie ma dominującego znaczenia w procesie podejmowania decyzji o kierunkach alokacji pomocy finansowej. Dotychczasowe badania nad problematyką miękkich i twardych ograniczeń budżetowych wykazały ich wpływ na zachowania i decyzje menadżerów/decydentów odpowiedzialnych za zarządzanie finansami. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych ryzyko niewypłacalności podmiotów sektora publicznego i prywatnego wzrasta oraz maleje w przypadku, gdy ograniczenia budżetowe mają charakter twarde (rys. 1). Tendencja utwardzania ograniczeń budżetowych jest charakterystyczna dla gospodarek wolnorynkowych, kapitalistycznych i dotyczy przede wszystkim podmiotów sektora prywatnego.

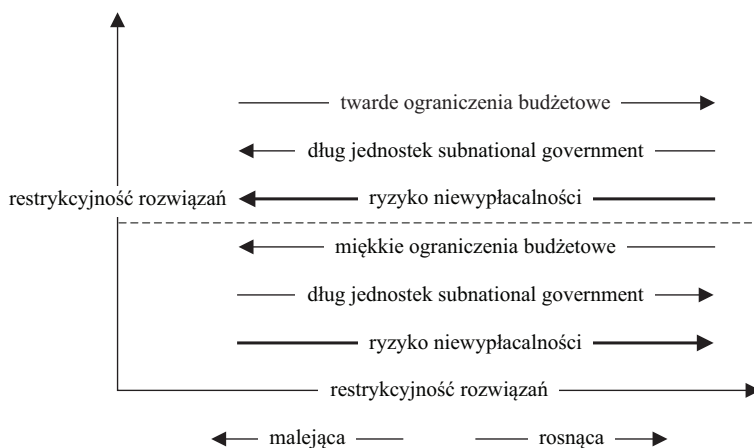
Obok przyjętego modelu gospodarki (socjalistyczny, kapitalistyczny) charakter ograniczeń budżetowych danego kraju może być warunkowany poprzez:

- model państwa (unitarne, federalne, regionalne),
- model podziału terytorialnego państwa oraz wynikający z niego poziom decentralizacji władzy oraz charakter zależności pomiędzy władzą rządową i samorządową,

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Szerzej R. Przygodzka, M. Truszkowska-Kurstak, *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 339–350.

- etap rozwoju gospodarczego/przemian gospodarczych, np. gospodarka w okresie transformacji,
- charakter rozwiązań prawnych w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki podziału terytorialnego niższego szczebla oraz stopień restrykcyjności tych rozwiązań,
- model zarządzania kapitałem finansowym: scentralizowany (właściciel i zarządzający jako jeden podmiot), zdecentralizowany (oddzielenie funkcji własności kapitału od funkcji zarządzania nim – właściciel i menadżer),
- rodzaj podmiotu (publiczny, prywatny),
- wielkość jednostki (mała, duża, reguła „to big to fail”),
- strukturę finansowania (w niektórych teoriach finansowanie z udziałem zobowiązań traktuje się jako bardziej zobowiązujące i wymuszające większą staranność).



Rysunek 1. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe a poziom zadłużenia podmiotów subnational government

Źródło: opracowanie własne.

Sektor publiczny i podmioty w nim działające z uwagi na uwarunkowania i specyfikę świadczonych usług są częściej wyeksponowane na oddziaływanie zjawiska pokusy nadużycia, a dodatkowo z uwagi na społeczno-gospodarcze skutki potencjalnej niewypłacalności podmiotów tego sektora podlegają specjalnemu wsparciu ze strony państwa, stąd w tym przypadku dochodzi do rozmiękczenia ograniczeń budżetowych.

### 3. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe – przesłanki, uwarunkowania, *case study*

Badania nad syndromem miękkich i twardych ograniczeń budżetowych na gruncie przedsiębiorstw stworzyły podstawy do analizy tego zjawiska w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych (lub szerzej jednostek sektora publicznego). Analogicznie, jak w przypadku badanych firm, jeżeli władze lokalne i regionalne oczekują, iż w warunkach trudności finansowych lub zagrożenia niewypłacalnością otrzymają pomoc i wsparcie ze strony państwa i jednocześnie państwo gotowe jest im takiej pomocy udzielić, to wówczas stwierdzić można, że syndrom miękkich ograniczeń budżetowych występuje<sup>10</sup>. Im mniejsza skłonność i możliwości państwa w zakresie zapewniania wsparcia jednostkom publicznym niższego szczebla jest warunkowana regulacjami prawnymi, tym ograniczenia budżetowe mają bardziej twardego charakteru<sup>11</sup>. W warunkach funkcjonowania ustawowych form pomocy państwa dla jednostek terytorialnych niższych szczebli podziału terytorialnego, jednostki te może cechować niższa jakość realizowanej przez nie polityki fiskalnej, co może wyrażać się m.in. w:

- obniżeniu skuteczności egzekucji należności podatkowych, nieustającym wzroście wydatków budżetowych,

- skłonności do nadmiernego zadłużenia<sup>12</sup> przy jednoczesnym utrzymywaniu niskich stawek podatków i opłat samorządowych, podyktowanym obawą władz przed reakcją lokalnych podatników/wyborców na wzrost dotyczących ich obciążeń podatkowych.

Im więcej form pomocy i większa ich różnorodność, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska nadmiernego zadłużenia na poziomie lokalnych jednostek terytorialnych. Utwardzenie ograniczeń budżetowych, polegające na znacznym ograniczeniu lub wyeliminowaniu pomocy państwa i jej ustawowych form, jest najbardziej radykalną i skuteczną formą przewyżczenia zagrożeń (przede wszystkim niewypłacalności) wynikających z istnienia miękkich ograniczeń budżetowych, jakkolwiek trudną do realizacji w praktyce z uwagi na skutki, jakie może wywoływać. Wśród głównych przesłanek wspierania jednostek niższych szczebli podziału terytorialnego przez rząd, a tym samym rozmiękczenia ograniczeń budżetowych, w literaturze przedmiotu wskazuje się

<sup>10</sup> A. Plekhanov, *Are subnational government budget constraints soft? Evidence from Russia*, Oktober 2006, [http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov\\_sbc07.pdf](http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov_sbc07.pdf), 30.09.2011.

<sup>11</sup> V.V. Acharya, K.R. Sundaram, J. Kose, *On the Capital-Structure Implications of Bankruptcy Codes*, June 2, 2004, <http://mba.tuck.dartmouth.edu/ccg/PDFs/2004conf/John%20Bankruptcy-June04.pdf>, 7.08.2011.

<sup>12</sup> E. Maskin, X. Chenggang, *Soft budget constraints theories. From centralization to market*. „Economics of Transition”, Vol. 9 (1), 2001, s. 18–19.

korzyści ekonomiczne, tj. zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych, zapewnienie kontynuacji realizacji programów prorozwojowych, gwarancję absorpcji środków pozyskanych przez samorząd ze źródeł zagranicznej pomocy bezzwrotnej<sup>13</sup>. Jednoznaczna ocena roli ograniczeń budżetowych (zwłaszcza miękkich) jest więc bardzo trudna; z jednej strony zwiększają one prawdopodobieństwo niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej natomiast zwiększają szanse stabilnego funkcjonowania i rozwoju wspólnoty lokalnej w długim okresie. Doświadczenia i badania przeprowadzone nad zjawiskiem miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w krajach takich, jak Niemcy, Włochy i Szwecja potwierdziły złożoność kreowania mechanizmu ograniczeń budżetowych oraz nie wskazały na istnienie reguły „to big to fail” w odniesieniu do szczebla subnational government w tych krajach<sup>14</sup>. Każde ze wskazanych państw dotknięte zostało problemem niewypłacalności jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego, mimo odrębnych struktur administracyjnych (kraje unitarne, federalne i regionalne) oraz zróżnicowanej autonomii finansowej jednostek podporządkowanych rządowi centralnemu.

Czynniki kreujące ryzyko niewypłacalności jednostek niższego szczebla dla poszczególnych, analizowanych typów krajów przedstawia tabela 1. Niemcy, Włochy i Szwecja to przykład państw o różnych rozwiązaniach w zakresie autonomii finansowej (przede wszystkim w sferze zaciągania zobowiązań) jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego (od bardzo wysokiego poziomu samodzielności w przypadku Szwecji, do bardzo ograniczonej autonomii – przykład włoskich regionów). Wysoki stopień zróżnicowania przyjętych w poszczególnych krajach rozwiązań organizacyjnych, administracyjnych, prawnych i finansowych sprawia, że problematyki ograniczeń budżetowych nie należy rozpatrywać wyłącznie w oparciu o rodzaj ustroju administracyjnego, lecz w kontekście całości obowiązujących w danym kraju regulacji. Decentralizacja jest zjawiskiem implikującym wzrost ryzyka niewypłacalności jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego i konieczności interwencji państwa przejawiającej się w udzieleniu wsparcia finansowego podmiotowi zagrożonemu niewypłacalnością. Ryzyko takie występuje niezależnie od rodzaju ustroju konstytucyjnego państwa (unitarne, złożone). Analiza przypadku czterech krajów, które udzieliły pomocy finansowej jednostkom terytorialnym niższego szczebla wykazała, że pomoc ta adresowana była do mniejszych jednostek. Reguła „to big to fail”, znajdująca potwierdzenie w odniesieniu do podmiotów sektora prywatnego, właściwie nie znalazła odzwierciedlenia na gruncie jednostek sektora publicznego.

<sup>13</sup> A. Babczuk: „Miękkie” ograniczenia budżetów jako..., wyd. cyt., s. 11.

<sup>14</sup> J. von Hagen, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Petterson, H. Seitz: *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011, s. 6–7.

Tabela 1. Miękkie ograniczenia budżetowe – case study

Kraj	Jednostka zagrożona niewypłacalnością	Czynnik sprawczy	Skutek	Pomoc państwa
Niemcy	kraj Saary Brema	wysoki poziom bezrobocia (1985) spadek liczby ludności (1986) szoki cenowe na rynku ropy naftowej (1973–1974) małe jednostki terytorialne o niezdywersyfikowanym rynku lokalnym	malejące wpływy podatkowe rosnące wydatki socjalne rosnące kwoty wyrównania w formie transferów z budżetu federalnego wyplata subsydiów inwestycyjnych przez kraj Saary na rzecz lokalnego przemysłu (sektor żelaza i stali) wyplata subsydiów inwestycyjnych przez Bremę na rzecz stoczni rosnący poziom deficytu i długu	1993 kontrakty rządu federalnego dla obu jednostek terytorialnych, zawarte na łączny okres pięciu lat, gwarantujące każdego roku bezzwrotne dotacje na spłatę zobowiązań wynikających z nadmiernego zadłużenia
Włochy	włoskie regiony	kryzys ekonomiczny i polityczny (początek lat siedemdziesiątych XX. w.) reformacja podatkowa 1972–1973	radykalny spadek dochodów własnych w stosunku do dochodów bieżących ogółem (w 1972 r. udział ten wynosił 50% po reformie w 1978 r. zaledwie 10%) wzrost dotacji państwa z 30% do 80% udziału w dochodach bieżących wzrost wydatków bieżących redukcja wydatków inwestycyjnych wzrost poziomu zadłużenia	wprowadzenie limitu wzrostu wydatków regionów wprowadzenie restrykcji w zakresie zaciągania zobowiązań przez regiony, m.in. zakaz finansowania długiem wydatków bieżących transfery pomocowe z budżetu centralnego
Szwecja	gminy	kryzys ekonomiczny i polityczny (początek lat dziewięćdziesiątych XX w.) ograniczenie władztwa podatkowego gmin	rosnący poziom deficytu i długu lokalnego aplikowanie do rządu o dodatkowe wsparcie finansowe	wsparcie finansowe z budżetu państwa

Źródło: J. von Hagen, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Petterson, H. Seitz, *Subnational Government Bail-outs in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011, s. 19–20, 23–24, 29–30.



Koszt i konsekwencje niewypłacalności podmiotów publicznych mają szerszy obok ekonomicznego wymiar (także społeczny), wobec czego w literaturze przedmiotu proponuje się zamianę reguły „to big to fail” na „to sensitive to fail” w odniesieniu do sektora publicznego<sup>15</sup>. Praktyka wskazuje, że rządy poszczególnych państw są bardziej skłonne udzielić pomocy finansowej jednostkom niższego szczebla podziału terytorialnego, ponieważ jednostki te odpowiadają za zapewnienie podstawowych dóbr i usług publicznych lokalnej społeczności, która bez nich nie byłaby w stanie prawidłowo funkcjonować. Dotyczy to w szczególności właśnie usług publicznych określanych jako wrażliwe społecznie, wśród których wymienia się przede wszystkim usługi z zakresu ochrony zdrowia (przykład włoskich regionów). Niewypłacalność jednostki sektora publicznego niesie ze sobą zagrożenie zdecydowanie większe, niż ma to miejsce w przypadku podmiotów sektora prywatnego, może bowiem w skrajnych sytuacjach zagrażać trwaniu wspólnoty lokalnej. Stąd koszty potencjalnego, kontrolowanego bankructwa podmiotów publicznych – z punktu widzenia państwa – mogłyby być znacznie wyższe, niż koszt udzielonego wsparcia finansowego dla samorządu zagrożonego niewypłacalnością. Decyzje o alokacji pomocy finansowej dla samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej warunkowane są nie tylko analizą kosztów i korzyści, ale i przede wszystkim „sympatią” polityczną (ang. political favoritism)<sup>16</sup>. Sektor publiczny i funkcjonujące w nim podmioty cechuje wysoki poziom wpływu czynnika politycznego na proces decyzyjny, co ma także miejsce w przypadku rozstrzygnięć w zakresie rozdysponowania pomocy finansowej. Przejaw wpływu czynnika politycznego na decyzje w zakresie wsparcia finansowego ze strony państwa w przypadku analizowanej grupy krajów dotyczył w szczególności Szwecji oraz Niemiec. W przypadku pierwszego z państw zaobserwowano, iż skłonność do aplikowania o udzielenie pomocy częściej cechowała jednostki reprezentujące tę samą partię, co partia rządząca. W warunkach niemieckich renegecjonanie wypłaty drugiej transzy pomocowej dla Bremy dokonało się z zachowaniem szczególnej ostrożności, tak aby nie zagrazić rządzącej wówczas koalicji z udziałem lokalnych polityków.

Ostatni kryzys finansowy (2007 rok), mający swoje źródło w Stanach Zjednoczonych Ameryki, który przekształcił się w kryzys finansów publicznych na poziomie większości państw europejskich, zakończył okres miękkich ograniczeń budżetowych i skłonił decydentów do ich utwardzania oraz prowadzenia polityki oszczędności i wdrożenia reform w celu ograniczania nadmiernego deficytu i długu. Przykład krajów z grupy PIGS (Portugal, Ireland, Greece, Spain) potwierdza konieczność natychmiastowego utwardzania ograniczeń budżetowych i pilną po-

<sup>15</sup> Tamże, s. 32.

<sup>16</sup> Tamże.

trzebę działań restrukturyzacyjnych oraz naprawczych. Obnaża także niską skuteczność dotychczasowych mechanizmów i procedur w zakresie przeciwdziałania zjawisku nadmiernego deficytu<sup>17</sup> (Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, zapisy traktatowe *no bailout clause*<sup>18</sup>) oraz nadzoru nad sytuacją finansów publicznych poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. W przypadku Grecji, wiosną 2010 roku stało się oczywiste, że bez wsparcia zewnętrznego kraj ten nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich problemów finansowych i już wówczas pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji został przekazany ze strony Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>19</sup>. Problemy finansowe Grecji wynikły z braku dyscypliny finansowej i kontroli nad nadmiernie rosnącymi wydatkami budżetowymi oraz braku pierwotnej konsolidacji zadłużenia na skutek dokonywania transakcji z udziałem finansowania pozabudżetowego, tzw. *off budget items / financing*. Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na stan greckich finansów była struktura zatrudnienia (1/3 całego zatrudnienia tworzą osoby samozatrudnione – ang. *self employment*)<sup>20</sup>. Struktura ta warunkowała wielkość efektywnej bazy podatkowej i dochodów budżetowych z tytułu opodatkowania. Wskazany rodzaj zatrudnienia implikuje tendencję do zaniżania faktycznych kwot dochodów podlegających opodatkowaniu. Konsolidacja zadłużenia w 2009 roku doprowadziła do ujawnienia faktycznego długu publicznego Grecji, przekraczającego dopuszczalny pułap 60% PKB, określony kryteriami konwergencji<sup>21</sup>. Dodatkowym problemem wyróżniającym Grecję na tle pozostałych krajów UE-15 w ostatnich dwóch dekadach był radykalny spadek oszczędności, co systematycznie kreowało zadłużenie na poziomie operacyjnym. Problem deficytu operacyjnego jest kluczowy do rozwiązania i wymaga podejścia systemowego, nie dotyczy bowiem tylko Grecji. Wsparcie w formie pomocy finansowej stanowi jedynie półśrodek, a nie efektywne i definitywne rozwiązanie problemu, jakim jest zjawisko nadmiernego zadłużenia podmiotów sektora publicznego.

#### 4. Podsumowanie

Syndrom miękkich i twardych ograniczeń budżetowych jest czynnikiem istotnie sprzężonym ze zjawiskiem niewypłacalności podmiotów na gruncie sek-

<sup>17</sup> Szerzej L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 55–57.

<sup>18</sup> Art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>19</sup> EEAG Report 2011, [www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf](http://www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf), 30.09.2011, s. 12.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 52–53.

tora prywatnego i publicznego. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych dochodzi do rozluźnienia dyscypliny finansowej, kreowania nadmiernego zadłużenia i – w efekcie końcowym – wzrostu zagrożenia niewypłacalnością. Utwardzanie ograniczeń budżetowych minimalizuje z kolei ryzyko niewypłacalności i sprzyja racjonalnemu zarządzaniu finansami, jakkolwiek w warunkach ograniczonej pomocy państwa zagrażać może ciągłości świadczenia usług publicznych na rzecz lokalnych społeczności. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe oddziałują na postawy decydentów, determinując ich skłonność do zaciągania zobowiązań, bazują tym samym na mechanizmie zbliżonym do zjawiska pokusy nadużycia. Analiza przypadków wskazuje, iż złożoność syndromu (zwłaszcza miękkich ograniczeń budżetowych) implikuje konieczność skutecznej kontroli nad stanem finansów publicznych poszczególnych państw oraz potrzebę stworzenia narzędzi i rozwiązań systemowych umożliwiających efektywne stabilizowanie budżetów, zwłaszcza operacyjnych, nie tylko wyłącznie z wykorzystaniem źródeł zewnętrznych.

### Literatura

- Acharya V.V., Sundaram K.R., Kose J., *On the Capital-Structure Implications of Bankruptcy Codes*, June 2, 2004, <http://mba.tuck.dartmouth.edu/ccg/PDFs/2004conf/John%20Bankruptcy-June04.pdf>, 7.08.2011.
- Babczuk A., „Miękkie” ograniczenia budżetów jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3.
- Bordignon M., *Fiscal Decentralization: how to achieve a hard budget constraint*. Catholic University of Milan, Prepared for the workshop on Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges Bruxelles: 12/11/2004 Preliminary and incomplete draft: 25 October 2004.
- EEAG Report 2011, [www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf](http://www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf), 30.09.2011.
- Getzen T.E., *Ekonomika zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Hagen J. von, Bordignon M., Dahlberg M., Grewal B.S., Petterson P., Seitz H., *Subnational Government Bail-outs in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kornai J., *The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis. Some warnings from an East European economist*. Published on the blog of Willem Buiters associated with Financial Times with the introduction by Willem Buiters (October 14, 2009) <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/kornai-on-soft-budget-constraints-bail-outs-and-the-financial-crisis/>.
- Kornai J., Maskin E., Roland G., *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature” 2003, nr 61/4. Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Maskin E., Chenggang X., *Soft budget constraints theories. From centralization to market*. „Economics of Transition”, Vol. 9 (1), 2001.

- Plekhanov A., *Are subnational government budget constraints soft? Evidence from Russia*, October 2006, [http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov\\_sbc07.pdf](http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov_sbc07.pdf), 30.09.2011.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M., *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

**Agnieszka Krzemińska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia**

***Streszczenie.** Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy, ponieważ nie wszystkie zadania mogą być w sposób efektywny dostarczane z poziomu centralnego. Jednak aby mogły one zrealizować określone zadania, muszą dysponować odpowiednio wysokimi środkami finansowymi. Często nie wystarczają one do sfinansowania zadań, sprostania oczekiwaniom społecznym oraz współfinansowania inwestycji realizowanych ze środków unijnych. W celu uzupełnienia własnych środków budżetowych wykorzystują źródła o charakterze zwrotnym. Ta sytuacja powoduje powstawanie zobowiązań dłużnych.*

*Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie kształtowania się zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak dług publiczny i dług jednostek samorządu terytorialnego – w ujęciu nominalnym – oraz jego dynamika.*

### **1. Wprowadzenie**

Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy, ponieważ nie wszystkie zadania mogą być w sposób efektywny dostarczane z poziomu centralnego. Dysponują one określonym zakresem władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Famulska, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 20.

Jednostki samorządu terytorialnego przez wydatkowanie środków publicznych realizują różne cele, zaspokajając potrzeby społeczności lokalnej.

Jednak aby mogły one zrealizować określone zadania, muszą dysponować odpowiednio wysokimi środkami finansowymi. Często nie wystarczają one do sfinansowania zadań, sprostania oczekiwaniom społecznym oraz współfinansowania inwestycji realizowanych ze środków unijnych<sup>2</sup>. Stawia to przed władzami lokalnymi trudne zadanie, które polega na efektywnym i skutecznym pozyskaniu dodatkowych środków. W celu uzupełnienia własnych środków budżetowych wykorzystują źródła o charakterze zwrotnym. Są to wszelkiego rodzaju wpływy o charakterze pożyczkowym. Zasilają one budżet jednostki samorządu terytorialnego na określony czas i w przyszłości muszą być zwrócone wraz z kosztem związanym z wykorzystaniem kapitału pożyczkowego<sup>3</sup>. Korzystanie przez jednostki samorządowe z instrumentów zwrotnego finansowania głównie w postaci zaciągniętych kredytów i pożyczek powoduje, że jednostki te się zadłużają. Instrumenty te determinują działania jednostek i ich gospodarkę finansową, co pozwala im funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymać wydatki na inwestycje na wysokim poziomie. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, utrzymania ich płynności finansowej oraz zarządzania powstałym zadłużeniem. Aby jednostki te nie korzystały z długu jako źródła finansowania zadań w sposób nadmierny, ustawodawca ograniczył możliwość zaciągania przez nie zobowiązań, wprowadzając limity długu do ustawy o finansach publicznych.

Zatem celem artykułu jest zaprezentowanie długu jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak dług publiczny i dług jednostek samorządu terytorialnego – w ujęciu nominalnym – oraz jego dynamika. Analiza empiryczna zostanie również przeprowadzona w odniesieniu do wskaźnika obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego długiem oraz wskaźnika obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego obsługą zadłużenia.

## 2. Limity zadłużenia w ustawie o finansach publicznych

Regulacje prawne dotyczące długu jednostek samorządu terytorialnego mają bezpośredni wpływ na proces zarządzania, ponieważ sztywno wyznaczają ob-

<sup>2</sup> J. Sierak, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 149–150.

<sup>3</sup> L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 267.

szar możliwych działań zarządczych dotyczących długu. Poza tym ustalenie limitów zadłużenia ma również na celu ograniczenie przez państwo samodzielności organów samorządowych w zaciąganiu zobowiązań<sup>4</sup>.

Kolejną przyczyną limitowania wielkości zadłużenia jest ryzyko związane z brakiem możliwości spłaty zaciągniętego długu w przyszłości. Sytuacja taka byłaby niekorzystna zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i podmiotów pożyczających kapitały pieniężne. Limity zadłużenia chronią społeczność lokalną przed neodpowiedzialnym zadłużaniem jednostki przez wybrane władze. Zaciągnięcie zobowiązań może być łatwym sposobem pozyskania środków na sfinansowanie różnych przedsięwzięć, co w przyszłości może skutkować sukcesem wyborczym. Po zakończeniu władzy zaciągnięty przez jednostkę dług pozostaje zobowiązaniem wspólnoty samorządowej, obciążając jej przyszłe dochody<sup>5</sup>.

Limit zadłużenia ma również ogromne znaczenie dla inwestorów, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego stały się ważnym klientem banków oraz uczestnikiem polskiego rynku kapitałowego. Podmioty pożyczające kapitały pieniężne są zainteresowane wiarygodnością podmiotów, którym je pożyczają. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego nie występuje ryzyko upadłości, ale spłata zaciągniętych zobowiązań wraz z odsetkami może nastąpić z opóźnieniem. Jest to sytuacja lepsza niż w przypadku kredytowania przedsiębiorstw prywatnych, ale również jest obciążona ryzykiem niedotrzymania terminu spłaty zobowiązań<sup>6</sup>.

Poza tym dodatkowym argumentem za limitowaniem wielkości zadłużenia jednostek samorządowych jest spełnienie przez Polskę nominalnych kryteriów konwergencji z Maastricht. Jest to związane z wejściem przez nasz kraj do Unii Gospodarczej i Walutowej. Szczególne znaczenie dla funkcjonowania strefy euro ma przestrzeganie dyscypliny w zakresie deficytu i długu publicznego, gdzie nie mogą one przekroczyć odpowiednio 3% PKB i 60% PKB. Należy to również brać pod uwagę w odniesieniu do długu jednostek samorządu terytorialnego, który jest częścią długu publicznego.

Ustawodawca wprowadził do ustawy o finansach publicznych wiele ograniczeń dotyczących zaciągania długu przez jednostki samorządowe. Obecnie najważniejsze są dwa limity ilościowe dotyczące maksymalnego poziomu zadłużenia tych jednostek oraz maksymalnych tzw. łącznych płatności związanych ze spłatą rat i kosztami obsługi długu. Zgodnie z ustawą, wskaźnik zadłużenia nie

<sup>4</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 79.

<sup>5</sup> M. Wiśniewski, *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: T. Juja, *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 337.

<sup>6</sup> Tamże.

może przekroczyć 60% dochodów budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z drugim wskaźnikiem łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jego wysokość jest uzależniona od relacji państwowego długu publicznego do PKB. W przypadku, gdy udział państwowego długu publicznego do PKB będzie wyższy niż 55% PKB, to limit ten jest obniżany do 12%<sup>7</sup>. Warunki te obowiązują do końca 2013 roku.

Od 2014 roku będzie obowiązywało nowe ograniczenie, które zostało wprowadzone wraz ze zmianą ustawy o finansach publicznych z dniem 27 sierpnia 2009 roku. Dotychczas obowiązujące jednakowe wskaźniki dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zostaną zastąpione jednym wskaźnikiem zadłużenia, ustalonym indywidualnie dla każdej jednostki samorządowej. Zgodnie z nim wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie będzie mogła przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem<sup>8</sup>.

Nowy limit zadłużenia wynika nie tylko z obliczeń dotyczących tzw. nadwyżki operacyjnej. Dodatkowo kwota potencjalnych zobowiązań dłużnych musi być skorelowana z wynikiem finansowym sekcji bieżącej i majątkowej budżetu. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

### **3. Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia**

Punktem wyjścia do ustalenia poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce są dane dotyczące kształtowania się udziału długu samorządowego w długu publicznym w latach 2000–2010. Z analizy danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w całym badanym okresie dług sektora finan-

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).



sów publicznych był generowany przez dług sektora rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Największy udział w państwowym długu publicznym miał sektor rządowy, a w tym budżet państwa. Najmniejszy natomiast sektor ubezpieczeń społecznych i stanowił on 0,3% długu ogółem. Udział długu sektora rządowego w państwowym długu publicznym stopniowo się zmniejszał. Spadł on z poziomu 96,7% w 2000 roku do 92,6% w 2010 roku. Natomiast udział długu sektora samorządowego systematycznie się zwiększał. Wzrósł on z poziomu 3,3% długu ogółem w 2000 roku do 7,2% w 2010 roku.

Dynamika przyrostu zadłużenia poszczególnych sektorów nie była jednolita w analizowanym okresie. Dług sektora samorządowego rósł szybciej niż sektora rządowego. W latach 2000–2010 zadłużenie sektora samorządowego wzrosło ponad pięciokrotnie, a sektora rządowego ponad dwukrotnie. Najszybciej zadłużenie sektora samorządowego, podobnie jak sektora rządowego, przyrastało w latach 2001–2002 oraz 2008–2010. W latach 2008–2010 średnia dynamika długu sektora samorządowego wyniosła 30,2%, a sektora rządowego 11,4%. Natomiast w latach 2001–2002 zadłużenie sektora samorządowego rosło szybciej o 10,8 pkt procentowego niż sektora rządowego i wyniosło 22,6%. Dług sektora samorządowego rósł również szybciej niż państwowy dług publiczny, który zwiększył się ponad 2,5-krotnie w latach 2000–2010. W konsekwencji udział długu sektora samorządowego w długu publicznym wzrósł z 3,3% do 7,2%.

Tabela 1. Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2000–2010 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Państwowy dług publiczny	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Dług sektora rządowego	96,7	96,4	96,0	96,0	95,7	94,2	94,4	94,8	94,8	93,1	92,6
– Dług Skarbu Państwa	94,8	93,5	92,7	92,6	93,0	94,0	94,1	94,6	94,6	92,9	92,4
– Pozostały dług sektora rządowego	1,9	2,9	3,3	3,3	2,7	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Dług sektora samorządowego	3,3	3,6	4,0	4,0	4,3	4,3	4,6	4,6	4,7	5,9	7,2
– Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	3,3	3,0	3,4	3,4	3,6	3,7	3,9	4,0	4,2	5,4	6,8
– Pozostały dług sektora samorządowego	–	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
3. Dług sektora ubezpieczeń społecznych	–	–	–	–	–	1,5	1,0	0,5	0,5	1,0	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Rośnie zatem znaczenie sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego, o czym świadczy jego systematyczny wzrost w badanym okresie. Nato-

miast sektor ubezpieczeń społecznych w niewielkim stopniu przyczyniał się do powstawania zadłużenia sektora finansów publicznych. Wyższa dynamika długu sektora samorządowego niż sektora rządowego jest wynikiem większych potrzeb inwestycyjnych sektora samorządowego, które wiąże się z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Z analizy danych zawartych w tabeli 2 wynika, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w badanym okresie systematycznie rosło. Szczególnie wysoka dynamika tego wskaźnika dotyczy ostatnich dwóch lat. W 2009 roku dług jednostek samorządu terytorialnego wzrósł o 40% w porównaniu z 2008 rokiem, a w 2010 roku o 36,7% w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy udział w ogólnej kwocie zadłużenia samorządowego miały miasta na prawach powiatu. W 2010 roku wyniósł on 42,5%. Na drugim miejscu pod względem poziomu zadłużenia znajdowały się gminy. Trzecią pozycję zajmowały powiaty. Udział zadłużenia powiatów w długu ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrósł z poziomu 4% w 2000 roku do 9,9% w 2010 roku. Najmniej były zadłużone województwa, ale ich udział w długu ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrastał. W 2000 roku wynosił on 1,1% długu ogółem, a w 2010 roku ukształtował się na poziomie 7,8%.

Tabela 2. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
w mld zł											
Jednostki samorządu terytorialnego	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1
Gminy	5,1	6,2	6,0	6,6	7,6	8,1	9,6	10,0	10,8	14,6	21,9
Powiaty	0,4	0,5	0,9	1,2	1,5	1,8	2,5	2,6	2,9	3,9	5,4
Miasta na prawach powiatu	3,8	5,2	8,0	8,8	9,5	10,4	11,3	11,3	12,8	18,7	23,4
Województwa	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6	0,9	1,6	2,0	2,3	3,0	4,3
w %											
Jednostki samorządu terytorialnego	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	54,7	50,9	39,3	38,3	39,5	38,1	38,4	38,5	37,6	36,3	39,8
Powiaty	4,0	4,3	5,8	7,1	7,7	8,6	10,0	10,2	10,0	9,7	9,9
Miasta na prawach powiatu	40,1	42,5	52,1	50,9	49,8	49,2	45,3	43,5	44,4	46,5	42,5
Województwa	1,1	2,3	2,8	3,7	2,9	4,2	6,3	7,8	8,0	7,6	7,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Przyczyną wzrostu długu jednostek samorządu terytorialnego był między innymi spadek dochodów własnych, który był spowodowany kryzysem gospodar-

czym. Inną przyczyną była realizacja inwestycji współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Realizacja ich wymaga korzystania z instrumentów dłużnych, co powoduje, że jednostki samorządowe zadłużają się.

Kolejnym etapem analizy będzie wskazanie, czy zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego nie przekracza limitu, który określa ustawa o finansach publicznych. Analizując dane zawarte w tabeli 3 można stwierdzić, że mimo wysokiego zadłużenia jednostek samorządowych nie przekroczyły one w badanym okresie poziomu zadłużenia dozwolonego przez ustawodawcę. Jednak wzrost długu tych jednostek pociągał za sobą wzrost udziału w dochodach ogółem. W 2010 roku wskaźnik zadłużenia wyniósł 33,8% i był wyższy od notowanego w 2000 roku o 16,9 pkt procentowego, w którym stanowił 16,9%. W największym stopniu obciążone długiem były miasta na prawach powiatu (43,5%), następnie województwa (30,4%), gminy (30,3%) i powiaty (24,2%). W przypadku miast na prawach powiatu w 2010 roku każda złotówka dochodu była obciążona średnio 43 groszami długu. Natomiast dochody powiatów w tym samym roku były obciążone 24 groszami długu. Najszybciej wskaźnik zadłużenia rósł w województwach. W 2000 roku plasował się on na poziomie 0,7%, a w 2010 roku wyniósł 30,4%. Zatem wzrósł o 29,7 pkt procentowego.

Tabela 3. Wskaźnik obciążenia dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego długiem w latach 2000–2020

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jednostki samorządu terytorialnego	16,9	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
Powiaty	3,0	3,8	7,0	11,0	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2
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
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 danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Są to jednak dane uśrednione. Sytuacja finansowa poszczególnych jednostek była zróżnicowana. Niektóre jednostki samorządowe przekroczyły próg 60%. W 2000 roku było to 20 gmin i jedno miasto na prawach powiatu, a w 2010 roku było to 68 gmin i 2 miasta na prawach powiatu. W porównaniu z liczbą gmin zadłużonych, wskaźnik udziału gmin, które przekroczyły 60% próg zadłużenia był niewielki i w 2000 roku wyniósł 0,8%, a w 2010 roku – 2,8%. W odniesieniu do miast na prawach powiatu odsetek ten w 2010 roku ukształtował się na poziomie 3,1%. Wyższe wskaźniki zadłużenia w analizowanym okresie były rezultatem spowolnienia gospodarczego oraz obniżki stawek podatku PIT, która weszła

w życie od 2009 roku oraz aktywności inwestycyjnej samorządów, związanej z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych.

Bardziej szczegółowy obraz uzyskuje się dokonując analizy tabeli 4, która zawiera zestawienie liczb jednostek mieszczących się w wyodrębnionych przedziałach wskaźnika zadłużenia. Analiza danych pozwala stwierdzić, że liczba jednostek samorządu terytorialnego, które w badanym okresie nie były w ogóle zadłużone, była niewielka i zmniejszała się. Dotyczyła tylko nieznacznego odsetka gmin i powiatów. Natomiast zadłużone były wszystkie miasta na prawach powiatu i województwa. W 2010 roku 97,7% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego było zadłużonych. Natomiast w 2000 roku wskaźnik ten wyniósł 95,5%.

W badanym okresie spadała liczba gmin, które miały niski poziom zadłużenia. Rosła natomiast liczba gmin o wysokim poziomie długu. W 2000 roku gminy, które miały dług poniżej 10% dochodów, stanowiły 45,8% ogółu gmin. W 2010 roku udział ten spadł do poziomu 11,6%, czyli o 34,2 pkt procentowego. Natomiast w 2000 roku w 35 gminach wskaźnik zadłużenia do dochodów był wyższy niż 50%, co stanowiło 1,4% wszystkich gmin. W 2010 roku były to 183 jednostki, co stanowiło 7,6% wszystkich gmin. Natomiast wskaźnik 60% w 2000 roku przekroczyło 20 gmin, co stanowiło 0,8% gmin, a w 2010 roku było to 68 jednostek i stanowiło 2,8% jednostek ogółem. Ponadto w 2000 roku 83% gmin ogółem miało wskaźnik niższy niż 30%, a w 2010 roku było to już tylko 50%.

Tabela 4. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według poziomu zadłużenia w relacji do dochodów w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Jednostki samorządu terytorialnego											
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zadłużone	95,5	93,4	93,3	94,2	95,5	95,2	96,3	95,1	94,7	94,8	97,7
do 10%	49,1	44,2	40,5	36,5	31,9	32,8	28,2	30,5	34,1	23,5	11,9
10–20%	23,8	23,5	26,0	25,6	26,8	29,5	31,6	31,7	28,2	25,7	18,2
20–30%	10,9	13,1	13,3	15,6	18,7	18,5	20,3	18,4	18,1	21,2	22,2
30–40%	5,3	6,9	7,1	8,9	10,8	10,0	11,4	9,6	9,4	14,2	20,2
40–50%	2,7	3,3	3,8	4,7	4,9	3,4	3,3	3,6	3,8	7,1	15,5
50–60%	1,2	1,7	2,0	2,3	1,9	0,8	1,0	1,2	1,0	2,5	7,2
powyżej 60%	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,3	0,4	0,2	0,1	0,6	2,5
Gminy											
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zadłużone	95,2	93,4	93,0	93,8	95,5	95,0	100,1	94,7	94,2	94,2	97,4
do 10%	45,8	39,8	37,4	34,8	30,1	32,3	29,7	31,0	34,5	24,0	11,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
10–20%	25,7	25,2	27,1	25,8	26,8	29,5	33,1	31,6	28,3	25,2	17,7
20–30%	12,2	14,2	13,9	15,7	19,6	18,9	21,2	18,4	17,7	20,9	21,7
30–40%	6,1	7,8	7,5	9,5	11,0	9,6	11,0	8,7	8,9	14,0	20,0
40–50%	3,1	3,7	4,2	4,9	5,1	3,5	3,6	3,6	3,8	6,8	16,0
50–60%	1,4	2,0	2,1	2,4	2,1	0,9	1,0	1,1	1,0	2,7	7,6
powyżej 60%	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,4	0,4	0,2	0,1	0,6	2,8
Miasta na prawach powiatu											
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zadłużone	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0
do 10%	29,2	30,8	23,1	10,8	13,8	12,3	9,2	9,2	12,3	4,6	4,6
10–20%	47,7	32,3	29,2	26,2	23,1	24,6	15,4	38,5	23,1	12,3	4,6
20–30%	16,9	26,2	18,5	32,3	27,7	32,3	40,0	18,5	32,3	27,7	20,0
30–40%	3,1	4,6	20,0	13,8	26,2	26,2	27,7	26,2	26,2	24,6	30,8
40–50%	1,5	6,2	4,6	9,2	6,2	3,1	4,6	4,6	4,6	21,5	24,6
50–60%	–	–	4,6	7,7	3,1	1,5	3,1	3,1	1,5	6,2	12,3
powyżej 60%	1,5	–	1,5	–	–	–	–	–	–	3,1	3,1
Powiaty											
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zadłużone	96,8	91,9	94,0	95,9	94,9	95,9	97,5	96,8	97,5	99,0	99,0
do 10%	77,3	80,5	67,6	54,8	47,8	41,7	30,3	31,5	35,0	22,9	15,0
10–20%	4,5	8,4	17,5	23,6	27,4	29,3	33,4	30,6	29,6	32,5	24,8
20–30%	0,3	2,6	6,7	11,1	10,5	12,7	16,2	18,2	18,8	22,0	27,1
30–40%	–	0,3	1,0	3,2	6,1	9,2	13,7	12,7	9,2	14,0	18,2
40–50%	–	–	0,6	2,5	3,2	2,5	1,9	2,2	3,5	6,4	10,5
50–60%	–	–	0,6	0,3	–	0,3	1,3	1,6	1,3	1,0	3,5
powyżej 60%	–	–	–	0,3	–	–	0,6	–	0,0	0,3	0,0
Województwa											
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zadłużone	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
do 10%	81,3	68,8	56,3	37,5	56,3	18,8	12,5	12,5	50,0	37,5	18,8
10–20%	18,8	31,3	25,0	31,3	31,3	43,8	31,3	43,8	6,3	31,3	6,3
20–30%	–	–	18,8	25,0	6,3	18,8	25,0	18,8	12,5	18,8	18,8
30–40%	–	–	–	6,3	6,3	12,5	31,3	6,3	25,0	0,0	43,8
40–50%	–	–	–	–	–	6,3	–	12,5	6,3	6,3	6,3
50–60%	–	–	–	–	–	–	–	6,3	–	–	6,3
powyżej 60%	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Z analizy danych dotyczących zadłużenia powiatów wynika, że w 2000 roku 77,3% ogółu powiatów odnotowało zadłużenie poniżej 10%. W 2010 roku było to już 15% wszystkich powiatów. Zatem podobnie, jak w przypadku gmin, spadała liczba powiatów, które osiągały niski poziom zadłużenia, a rosła o wysokim. Dług tych jednostek systematycznie wzrastał. W 2010 roku w tej grupie zadłużenie wystąpiło w 311 jednostkach, tj. w 99% wszystkich powiatów. Żaden powiat w tym roku nie przekroczył górnej granicy zadłużenia.

W badanym okresie zadłużone były wszystkie miasta na prawach powiatu. Rosła liczba miast na prawach powiatów o wysokim poziomie zadłużenia, a malała o niskim. 29,2% tych jednostek w 2000 roku było zadłużonych na poziomie poniżej 10%. W 2010 roku wskaźnik ten spadł o 24,6 pkt procentowego do 4,6%. W 2000 roku jedynie 1,5% miast na prawach powiatu było zadłużonych na poziomie 40–50%, natomiast w 2010 roku wskaźnik ten wzrósł do poziomu 24,6%. Najliczniejsza grupa miast na prawach powiatu znajdowała się w przedziale zadłużenia do 40% dochodów ogółem. W 2010 roku stanowiły one 65% ogółu miast na prawach powiatu. W tej grupie 2 jednostki w 2010 roku miały wskaźnik zadłużenia wyższy niż 60%, a w 2000 roku była to jedna jednostka.

Co się tyczy województw to wszystkie województwa były zadłużone. W 2000 roku dług tych jednostek nie przekroczył 20% dochodów. Jednak wysokość tego wskaźnika stopniowo wzrastała. W 2010 roku było 7 województw, których dług mieścił się na poziomie 30–40%. W żadnym z nich wskaźnik zadłużenia nie przekroczył 60%.

Część zadłużenia powstającego w jednostkach samorządu terytorialnego była również związana z prefinansowaniem projektów współfinansowanych przez Unię Europejską oraz pozyskiwaniem środków unijnych lub pochodzących z innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych. Redukcja tej części zadłużenia z omawianego powyżej wskaźnika powodowała, że obciążenie dochodów jednostek samorządowych wszystkich szczebli zaciągniętym przez nie długiem nieznacznie malało. Wyjątkiem były województwa, gdzie różnice były znaczne, co przedstawia tabela 5. Świadczy to o tym, że jednostki samorządu terytorialnego w niewielkim stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument pozyskiwania środków unijnych. W województwach wskaźnik obciążenia dochodów długiem po wyeliminowaniu z niego środków z Unii Europejskiej był o 4,8 pkt procentowego niższy w 2005 roku i o 15 pkt procentowych niż w 2010 roku. Różnice między gminami i powiatami były nieznaczne.

Odnosząc się do wskaźnika obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego obsługą zadłużenia, należy stwierdzić, że jego średnie wartości nie były wysokie i nie powodowały utraty płynności finansowej tych jednostek. Kształtowały się one znacząco poniżej ustawowej wartości 15%, co przedstawia tabela 6.

Tabela 5. Wskaźnik obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego długiem po wyeliminowaniu środków z Unii Europejskiej w latach 2005–2009

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009
Jednostki samorządu terytorialnego	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5
Gminy	16,6	17,0	16,4	16,4	21,1
Powiaty	12,3	15,5	15,6	15,6	18,7
Miasta na prawach powiatu	28,1	25,7	22,1	23,4	34,7
Województwa	7,7	8,1	11,2	16,7	15,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Tabela 6. Wskaźnik obciążenia dochodów budżetowych JST długiem (Wz3) oraz wskaźnik obciążenia dochodów budżetowych JST obsługą zadłużenia (Wz4)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
	Wz3				Wz4			
Gminy miejskie	6,1	6,4	5,8	5,3	3,8	4,6	4,7	4,9
Gminy wiejskie	5,1	5,2	4,4	4,1	4,7	4,1	4,0	3,9
Gminy miejsko-wiejskie	6,2	6,2	5,5	5,0	4,8	5,0	4,9	4,7
Powiaty	5,1	5,9	4,9	4,2	3,8	4,5	4,3	4,0
Miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem metropolii)	6,4	7,8	6,0	5,3	4,9	5,1	4,5	4,9
Metropolie	6,2	6,1	5,6	5,6	5,3	4,9	5,1	5,4
Województwa	12,1	13,8	9,5	3,6	3	2,0	2,1	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

W największym stopniu w 2010 roku dochody jednostek samorządu terytorialnego były obciążone kosztami obsługi długu w 12 metropoliach (5,6%), a w najmniejszym w województwach (3,6%). Rosła liczba gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, w których wskaźnik obciążenia dochodów obsługą zadłużenia był niższy niż 10%, a malała w przypadku, gdy przekraczał on poziom 10%. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku powiatów i miast na prawach powiatów.

Natomiast różnice między wskaźnikami obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego obsługą zadłużenia a wskaźnikiem obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego obsługą długu po wyeliminowaniu środków związanych z pozyskiwaniem środków unijnych były niewielkie. Wyjątek stanowiły województwa samorządowe, gdzie różnice były znaczące. Oznacza to, że duża część zobowiązań zaciągniętych przez te jednostki była związana z po-

zyskaniem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W przypadku gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatów różnice między wskaźnikami były niewielkie i oscyływały w granicach 2,5 pkt procentowego.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując: rosło znaczenie sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego, o czym świadczy jego systematyczny wzrost w badanym okresie. Dług sektora samorządowego rósł szybciej niż sektora rządowego oraz dług publiczny. Skutkowało to wzrostem udziału sektora samorządowego w długu publicznym z 3,3% w 2000 roku do 7,2% w 2010 roku. Wyższa dynamika długu sektora samorządowego niż rządowego jest wynikiem większych potrzeb inwestycyjnych sektora samorządowego, związanych z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

Największy udział w ogólnej kwocie długu jednostek samorządu terytorialnego odnotowały miasta na prawach powiatu, a najmniejszy województwa, ale ich udział w długu ogółem wrastał. W 2000 roku wyniósł on 1,1% długu ogółem, a w 2010 roku uplasował się na poziomie 7,8%. Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które w analizowanym okresie nie były w ogóle zadłużone była niewielka i zmniejszała się. Dotyczyła tylko nieznacznego odsetka gmin i powiatów. Natomiast zadłużone były wszystkie miasta na prawach powiatu i województwa. Wzrost długu jednostek samorządu terytorialnego skutkował wzrostem relacji zadłużenia jednostek samorządowych do dochodów. W 2010 roku wskaźnik zadłużenia wyniósł 33,8%, a w 2000 roku ukształtował się na poziomie 16,9%. Tylko nieliczne jednostki miały problem z przestrzeganiem progu 60%. W 2010 roku dotyczyło to głównie gmin oraz dwóch miast na prawach powiatu. We wszystkich jednostkach zmniejszała się liczba jednostek, których dług był poniżej 10%. W 2000 roku 49,1% jednostek samorządu terytorialnego odnotowało zadłużenie poniżej 10%, a w 2010 roku wskaźnik ten spadł do poziomu 11,9%.

Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów jednostki samorządu terytorialnego obsługą długu nie były wysokie i kształtowały się poniżej ustawowej wartości 15%. Jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem województw, w niewielkim stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument pozyskiwania środków unijnych. Średnie wartości wskaźnika obciążeń dochodów obsługą długu nie były wysokie i kształtowały się poniżej ich ustawowej wartości.



## Literatura

- Famulska T., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Sierak J., *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, SGH – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.
- 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.
- Wiśniewski M., *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: T. Juja, *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141.



# **Zarządzanie finansami samorządowymi**



**Eugeniusz Wojciechowski**

Uniwersytet Łódzki

## **Uwagi na temat zarządzania finansami w gminie**

***Streszczenie.** Artykuł dotyczy refleksji odnoszących się do wybranych zagadnień szczegółowych, występujących w gospodarce finansowej na przykładzie gminy. Celem rozważań, w oparciu o standardowe kwestie (zasady, procedury, elementy budżetu), jest podkreślenie ich szczególnego wymiaru ekonomicznego. Specjalną uwagę zwrócono na znaczenie deficytu i zadłużenia oraz związane z tym konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Podjęto również próbę zarysowania pewnych standardów, niezbędnych w zarządzaniu finansami publicznymi.*

### **1. Wprowadzenie**

Kolejnym, obok mienia komunalnego, fundamentem funkcjonowania gminy jest jej gospodarka finansowa. Dzięki środkom finansowym będącym w gestii gminy możliwy jest jej byt i realizacja zadań własnych. Zgodnie z wolą ustawodawcy, zasoby (potencjał) finansowe pozwalają prowadzić zarówno działalność bieżącą gminy (funkcjonowanie), jak i inwestowanie (działalność rozwojową). Dysponowanie odrębnymi od finansów państwa środkami finansowymi stanowi standard w gospodarowaniu (zarządzaniu) publicznym. Zgodnie z zasadami zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych samorządowi

przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i inne przepisy prawa<sup>1</sup>. Wobec tego posiadane zasoby finansowe i racjonalne gospodarowanie mieniem określają realizację zadań publicznych w wymiarze bieżącym i rozwojowym gminy (oraz każdej jednostki samorządu terytorialnego). Ze względu na to, że organy jednostki samorządu terytorialnego sprawują władzę w imieniu mieszkańców wspólnoty i na ich rzecz, mieszkańcy powinni wiedzieć, jak władze lokalne (regionalne) zarządzają wspólnymi środkami finansowymi<sup>2</sup>.

## 2. Zasady, procedury oraz struktura budżetu

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Kluczowym dokumentem regulującym procesy i zjawiska z tym związane jest budżet gminy. Jest on swoistym instrumentem realizacji zadań publicznych gminy. Stanowi roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki oraz przychody i rozchody<sup>3</sup>. Dochody obejmują środki pochodzące z dwóch źródeł: wewnętrznych i zewnętrznych (transfery).

Dochody własne stanowią kluczową pozycję w budżecie, a jego główne elementy to podatki i opłaty (np. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych). Wydatki budżetu obejmują kwoty według klasyfikacji budżetowej. Równie ważny jest układ wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe. Te pierwsze obejmują wydatki na wynagrodzenia i pochodne od nich oraz wszystkie pozostałe wydatki związane z finansowaniem kosztów koniecznych dla utrzymania i eksploatacji urzędów oraz obiektów użyteczności publicznej w procesie realizacji zadań własnych. Wydatki majątkowe dzielą się na wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne. Ich celem jest rozbudowa i rozwój jednostki terytorialnej.

Przychody obejmują sprzedaż papierów wartościowych oraz przychody z innych operacji finansowych, w tym z prywatyzacji majątku, spłaty pożyczek ze środków publicznych, otrzymywanych pożyczek i kredytów. Z kolei rozchody obejmują m.in. spłaty kredytów, pożyczek oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych. W rzeczywistości środki finansowe służące realizacji zadań własnych są wyższe niż zawarte w budżecie. Pozostałe środki finansowe znajdują

<sup>1</sup> Por. art. 9, ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.) oraz art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Gospodarowanie zasobami finansowymi w samorządzie terytorialnym jest przedmiotem publicznego zainteresowania.

<sup>3</sup> Budżet sporządzany jest z podziałem na działy (klasyfikacja budżetowa), rozdziały (przedmiotowy i podmiotowy charakter) oraz paragrafy. Taka konstrukcja nadaje mu cechę daleko idącej formalizacji, a co za tym idzie: sztywności.

się w dyspozycji samorządowych zakładów budżetowych oraz w spółkach komunalnych. Przychody te pozwalają sfinansować np. deficyt budżetowy.

W gospodarce budżetowej stosuje się określone zasady postępowania. W literaturze przedmiotu i w praktyce wymaga się przestrzegania następujących reguł konstruowania budżetu:

- zupełności budżetu (dochody i wydatki jednostek organizacyjnych są ujęte w budżecie),
- jedności formalnej (dochody i wydatki są ujęte w jednym akcie prawnym),
- jedności materialnej (dochody są w całości przeznaczone na pokrycie wydatków),
- równowagi (dochody są równe wydatkom, choć może występować deficyt),
- szczegółowości (dochody i wydatki są ujęte według klasyfikacji budżetowej),
- jawności finansów publicznych (jawność debaty budżetowej),
- uprzedniości (uchwalenie budżetu przed okresem jego wykonywania).

Jak widać, większość zasad ma charakter formalnoproceduralny. Szczególniej uwagi wymaga zasada równowagi budżetu. Dążenie do równoważenia dochodów i wydatków jest postulatem w gospodarce finansowej i szczególną zasadą o charakterze optymistycznym. Teoretyczną podstawą gospodarki finansowej jest tzw. złota zasada zrównoważonego budżetu. Jest zawsze przywoływana, kiedy mówi się o konieczności naprawy czy uzdrowienia finansów publicznych i zapewnienia ich odpowiedniego reżimu. Najlepsza jest sytuacja, gdy dochody przewyższają wydatki, a uzyskana w ten sposób nadwyżka pozwala dodatkowo sfinansować ważne zadania publiczne. W praktyce rzadko udaje się zbudować takie saldo budżetu. Presja wielu potrzeb, którym politycy nadają szczególnie ciężar gatunkowy, sprawia, że najczęściej przyjmuje się planowy deficyt budżetu. Istotne znaczenie posiada jawność przygotowania budżetu, zapewniająca wgląd w jego treść wszystkim zainteresowanym. W ten sposób zachowana jest transparentność przygotowania budżetu, jego elementów i postępowanie proceduralne.

Jak wiadomo, poziom dochodów wyznacza z kolei poziom wydatków gminy. Z tą relacją wiąże się ściśle kwestia samofinansowania i samodzielności finansowej<sup>4</sup>. Samofinansowanie polega na tym, że gospodarka finansowa gminy prowadzona jest na bazie własnych dochodów, niezależnie od ich źródeł i zasad. Inaczej: to określony stopień samowystarczalności finansowej, odnoszącej się raczej do ogółu aktywności gospodarczej. Z kolei samodzielność finansowa gminy oznacza swobodę dysponowania środkami, mimo że część z nich pochodzi z budżetu państwa. Wychodząc od struktury budżetu, w literaturze przedmiotu wyróżnia

<sup>4</sup> K. Piotrkowska-Marczak, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993, s. 24.

się samodzielność dochodową i wydatkową<sup>5</sup>. Badania empiryczne prowadzone w różnych przekrojach pokazują, że w Polsce samodzielność dochodowa gmin jest mocno ograniczona, przy nieco szerszej samodzielności wydatkowej, kiedy organy gminy mają większą swobodę co do sposobu rozdzielania ograniczonych środków pomiędzy różne rodzaje wydatków<sup>6</sup>. Cechę tę podkreśla B. Filipiak, pisząc o samodzielności wydatkowej jako możliwości faktycznego dokonywania wydatków przez samorząd gminny na cele związane z wykonywaniem zadań<sup>7</sup>. W sensie strukturalnym i funkcjonalnym uprawnienia do kształtowania dochodów i wydatków budżetowych oraz wyznaczanie celów i narzędzi ich osiągnięcia składają się na podmiotowość gminy w dziedzinie polityki fiskalnej<sup>8</sup>.

Dotąd dominującą metodą opracowania budżetu jest planowanie historyczne (tradycyjne). Na ogół przyjmuje się wielkość pozycji budżetowej z roku poprzedniego i koryguje się ją uwzględniając zmiany, najczęściej dotyczące wysokości przewidywanej inflacji. Sam budżet przygotowuje się w układzie tradycyjnym, według podziałek klasyfikacji budżetowej. Uważa się, że jest to mało czytelny obraz, nieuwzględniający celowości i skuteczności wydatków. Główny zarzut wobec takiego sposobu przygotowania budżetu podnosi nieuwzględnienie celowości i skuteczności wydatków oraz małą czytelność. Zaletą tej metody jest prostota i relatywnie niski koszt przygotowania planu finansowego.

Za rozwiązanie alternatywne uważa się budżet przygotowany w układzie zadaniowym. To inaczej plan rzeczowo-finansowy, a jego istotą jest to, że umożliwia zarządzanie środkami finansowymi poprzez cele. Osiąganie rezultatów (zadań) odbywa się za pomocą przyjętego systemu wskaźników (mierników). Budżet zadaniowy daje przesłanki wzrostu efektywności wydawanych środków, gdyż koncentruje je na zadaniach priorytetowych. W takim budżecie jest możliwa realna wycena realizacji konkretnego zadania, czyli określenie rzeczywistych kosztów zadania publicznego. W podejściu tradycyjnym koszt ten jest często rozproszony wśród wielu zadań ujętych w poszczególnych działach, rozdziałach. Taka metoda budżetowania zapewnia większą jawność i przejrzystość budżetu. Formuła budżetu zadaniowego wskazuje jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za wyko-

<sup>5</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak, *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 141–144.

<sup>6</sup> A. Szewczuk, *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526.

<sup>7</sup> B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, w: *Studia i Rozprawy*, t. 442, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 121.

<sup>8</sup> B. Walczak, *Gminy jako podmioty polityki fiskalnej*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 487.



nanie zadania publicznego. Stosowanie budżetu zadaniowego, traktowanego jako nowoczesne narzędzie zarządzania finansami, jest poważnym przedsięwzięciem i wymaga dużego wysiłku koncepcyjnego i organizacyjnego<sup>9</sup>. Konieczna wobec tego jest przebudowa myślenia organów zarządzających gminą i służb finansowych<sup>10</sup>.

Uchwała budżetowa stanowi najważniejszy akt władzy lokalnej. Planowanie i przygotowanie budżetu gminy jest ujęte w określonych procedurach postępowania. Są one dość proste i przejrzyste. Sam tryb uchwalania i wykonywania budżetu jest regulowany ustawowo. Do wyłącznej właściwości organu wykonawczego należy przygotowanie projektu budżetu gminy. Organ ten do 15 listopada przedkłada radzie gminy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały. Są one następnie przedmiotem pracy i analizy komisji radnych, którzy mogą przedstawić swoje propozycje ewentualnych zmian. Jednocześnie organ wykonawczy przedstawia również wymienione dokumenty do opinii regionalnej izby obrachunkowej, sprawującej funkcję nadzoru finansowego nad jednostkami samorządu terytorialnego. Do czasu przyjęcia budżetu przez radę gminy (najpóźniej do 31 stycznia) wykonywanie planu dochodów i wydatków odbywa się według projektu.

Inny termin przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za rok poprzedni, w postaci udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium (do 30 czerwca), oraz inny termin w sprawie uchwały budżetowej na kolejny rok wprowadzają istotną trudność w przypadku ważnego dokumentu, jakim jest bilans skonsolidowany. Jest on bardzo użyteczny z punktu widzenia gospodarki budżetowej, ponieważ obejmuje on m.in. informacje charakteryzujące wartość majątku komunalnego. Wiele jego składników nie jest odpowiednio wyszacowana, co utrudnia efektywne zarządzanie nimi w kontekście interesów gminy. Praktyka dowodzi, że część z nich jest bardziej administrowana niż fachowo zarządzana<sup>11</sup>.

Kluczowym elementem oceny gospodarki finansowej jest systematyczna analiza budżetu. Same kryteria oceny gospodarki finansowej powinny dać odpowiedź na pytanie: czy jest ona właściwa dla realizacji podstawowego celu samorządu terytorialnego?<sup>12</sup> Analiza dochodowa dostarcza informacji o źródłach two-

<sup>9</sup> Szerzej o zaletach i wadach planowania budżetowego według zadań pisze M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 171–173.

<sup>10</sup> M. Wartalska, *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 157.

<sup>11</sup> Np. w Gdańsku została utworzona wyspecjalizowana spółka realizująca funkcje właścicielskie wobec miejskiego majątku. Z kolei w Łodzi podobne rozwiązanie zastosowano jedynie wobec majątku wodociągowo-kanalizacyjnego, powołując podmiot komunalny pod nazwą Łódzka Spółka Infrastrukturalna.

<sup>12</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010, s. 23.

rzących dochody budżetu, ich wydajność i strukturę. Pokazuje, jaki jest zakres samodzielności finansowej, a mówią o tym relacje dochodów własnych do dochodów ogółem. Dochody własne i ich jak największy udział oraz wzrost stwarza realne przesłanki umocnienia i stabilności podstaw finansowych gminy. Udział dochodów własnych w budżecie w gminach polskich kształtuje się na poziomie średnio ok. 50%<sup>13</sup>.

Analiza strony wydatków budżetu daje obraz kierunków (priorytetów) w polityce gminy. Niektóre z nich są ewidentnie naruszone przez strukturę zadań własnych. W gminach najwięcej środków przeznacza się na zadania związane z oświatą i wychowaniem, opieką społeczną, gospodarką komunalną. Są one dość ustabilizowane i stanowią naturalne odbicie tradycyjnych zadań publicznych przypisanych instytucji samorządowej. Odnosząc to do strony dochodowej, widać wyraźną odwrotność, gdyż tam źródła dochodów pochodzących z tych sfer są zdecydowanie mniejsze. Tłumaczyć to należy tym, że w gospodarce budżetowej nie występuje zasada powiązania źródeł dochodów z konkretnymi wydatkami.

Obserwacja struktury wydatków według charakteru działalności (bieżące i majątkowe) pozwala ocenić, jaka jest skłonność gminy do rozwoju. Jego warunkiem jest przeznaczanie odpowiednich wydatków na cele inwestycyjne. W przypadku gmin występuje umiarkowana tendencja do inwestowania, gdyż pochłania ono średnio ok. 20% środków. Są też gminy, które zdecydowały się na duży wysiłek inwestycyjny (30, a nawet 40% budżetu).

Generalnie badanie strony wydatkowej jest potrzebne do ustalenia związku wydatków z rzeczywistymi korzyściami i eliminacji marnotrawstwa użytych zasobów publicznych. Właściwe myślenie władz publicznych polega na takim podziale budżetu, by zaplanowane wydatki (a w zasadzie ich część) powróciły do budżetu w postaci zwiększonych dochodów własnych. Spora część wydatków (tak jak w budżecie państwa) ma charakter sztywny, ponieważ wynika z typu realizowanych zadań, zobowiązań wynikających z ustaw oraz samego oblicza działalności usługowej samorządu (pracochłonność usług przekłada się na istotną wielkość wydatków bieżących – koszty osobowe).

Analizę samodzielności wydatkowej należy rozszerzyć o badanie wszystkich wpływów podatkowych. Zatem dochody własne (sensu stricto) powiększamy o udział gminy w podatku CIT i PIT oraz wielkość subwencji ogólnej, finansującej ważne zadania publiczne. Dopiero taka wielkość w dochodach ogółem pozwala określić pole swobody decydowania w sferze finansowej gminy.

Istotnym obszarem oceny sytuacji finansowej gminy jest płynność finansowa, czyli zdolność do spłaty zobowiązań. Łączy się z tym ocena potencjału inwestycyjnego i wiarygodności kredytowej. Na globalną ocenę kondycji finansowej gminy składają się:

<sup>13</sup> Np. w Holandii są one znacznie niższe (ok. 10%), a w Szwecji sięgają nawet 75%.

- wskaźniki dynamiki i struktury dochodów oraz wydatków ogółem, jednostkowo (na jednego mieszkańca),
- wskaźniki oceny zdolności kredytowej (np. udział zadłużenia w dochodach, koszt obsługi zadłużenia),
- wskaźniki ogólnej sytuacji finansowej (np. udział dochodów własnych, wolne środki w budżecie)<sup>14</sup>.

Analizy wskaźnikowe są istotnym elementem nie tylko oceny dotyczącej kondycji finansowej, ale i potencjału rozwojowego w różnych strategiach władz lokalnych. Konsekwencją tego są metody zarządzania strategicznego, stawiające szczególnie wysokie wymagania wobec organów gminy.

### 3. Zadłużenie to skumulowany deficyt

Organy wykonawcze są zobligowane do informowania o realizacji budżetu. Na tym m.in. polega jawność finansów samorządowych (publicznych). Przy analizie oceny finansowej istotne są trzy wielkości: relacja dochodów do wydatków, zadłużenie oraz spłata zobowiązań. Projekt budżetu gminy może zakładać jego zrównoważenie (dochody równe wydatkom), nadwyżkę (dochody większe od wydatków) oraz – co spotyka się najczęściej – deficyt, kiedy przyjmuje się z góry, że dochody nie pokrywają planowanych wydatków. Najlepszą sytuację stwarzają dwa pierwsze przypadki, a zwłaszcza gdy występuje nadwyżka budżetowa, którą można przeznaczyć w roku następnym np. na sfinansowanie deficytu.

Zakładany deficyt budżetu gminnego pozwala na realizację większego zakresu zadań publicznych, ale trzeba pamiętać, że musi on być sfinansowany<sup>15</sup>. Realnymi źródłami jego pokrycia są: wpływy z tytułu sprzedaży papierów wartościowych, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku, nadwyżki z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki (wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych). W 2009 roku deficyt budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyniósł 11,5 mld zł, przy równoczesnym przeznaczeniu na inwestycje 42,1 mld zł, w tym finansowane ze środków Unii Europejskiej. Z kolei w 2010 roku deficyt ten wyniósł ok. 16 mld zł, tj. 1,1% PKB.

W przeciwieństwie do budżetu państwa deficyt budżetu samorządowego może być różny, choć należy pamiętać, że przyczynia się on do powstawania długu publicznego. Zadłużenie w przypadku samorządu terytorialnego posiada

<sup>14</sup> J. Sierak, *Analiza wskaźnikowa a model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083, s. 626.

<sup>15</sup> Na ogół gminy (i inne jednostki samorządowe) zawsze planują swoje niedobory z dużą nadwyżką.

ustawowe ograniczenie w wysokości 60% wielkości dochodów (w przypadku budżetu państwa wynosi on 60% PKB). Kolejnym reżimem jest pułap obsługi długu (spłaty zobowiązań), który obejmuje wysokość 15% dochodów. Ograniczenia te mają na celu dyscyplinowanie gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego i niedopuszczenie do powstania głębokiej nierównowagi finansów lokalnych, stanowiących istotną część finansów publicznych.

Mimo wzrostu dochodów samorządy terytorialne zadłużają się. Część dochodów podatkowych została utracona<sup>16</sup>. W czerwcu 2010 roku zadłużenie samorządowe wyniosło 40,8 mld zł. Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie przekroczyła progu 60%, choć kilkadziesiąt jednostek zbliżyło się do tej wielkości. Największe zadłużenie wystąpiło w miastach na prawach powiatu (47,2%), mniej w gminach (36%). Małe zadłużenie powiatów i województw wynosiło odpowiednio 9,2 i 7,6%. Udział sektora samorządowego w całym długu publicznym państwa jest niski i wynosił 5,7% (w stosunku do 721,2 mld zł).

Faktyczne zadłużenie w samorządach terytorialnych jest wyższe, gdyż należy uwzględnić zobowiązania przejmowane przez spółki komunalne. Długu spółek nie bierze się pod uwagę przy wyliczeniu ustawowego progu 60%. W wielu dużych miastach dług spółek komunalnych przewyższa dług miasta (Wrocław, Gdańsk, Poznań, Warszawa), a władze miast niechętnie podają te informacje. W istocie długi te są regulowane przez miasto (jako ich właściciela), a w rzeczywistości przez jego mieszkańców.

Powstawanie długu publicznego, będącego skumulowanym deficytem budżetowym, ma głęboki wymiar moralny i społeczny. Zaciąganie nadmiernych zobowiązań (nawet uzasadnionych ekonomicznie) oznacza przerzucanie na barki mieszkańców ponoszenia ciężaru wydatków przeznaczonych na spłatę długu. Często ponoszone zobowiązania mają relatywnie długą perspektywę czasową ich regulowania, zatem faktycznie obciążeni są długiem publicznym następcy i kolejne pokolenia. Wobec tego społecznym uzasadnieniem jest pozyskanie miarodajnej opinii mieszkańców co do określonych tytułów zadłużenia (na ogół są to duże inwestycje) oraz pełna komunikacja pomiędzy władzą i administracją samorządową, i mieszkańcami, którzy w rezultacie będą obarczeni obowiązkiem spłaty owego długu. W sytuacjach wątpliwych, dyskusyjnych, rozbieżnych stanowisk nie można wykluczyć uruchomienia demokratycznej instytucji referendum, którą najlepiej jest zastosować przy akceptacji wizji (strategii) rozwoju jednostki samorządowej proponowanej przez jej władze.

---

<sup>16</sup> W ubiegłych latach samorządy terytorialne straciły znaczną część wpływów z podatków PIT (w momencie wprowadzenia polityki prorodzinnej i zmiany skali podatkowej) oraz z CIT (w wyniku kryzysu gospodarczego).

Na zarządzających gospodarką komunalną spoczywa trud działania zgodnego z kanonami sztuki ekonomicznej, czyli podejmowania decyzji racjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności. Także w tym wyraża się profesjonalizacja kierowania sprawami publicznymi w gminie z użyciem pieniędzy publicznych. W wielu krajach znajduje to oparcie w silnej świadomości podatkowej, połączonej z celem wydawania środków publicznych. Powszechnym imperatywem staje się klimat oszczędności, presji na eliminowanie wszelkiego marnotrawstwa. Mieszkaniec wspólnoty samorządowej to nie tylko wyborca, konsument usług, ale i podatnik (*tax payer*), który oczekuje, że pieniądze (z jego udziałem) przeznaczone na cele publiczne będą dobrze zagospodarowane. W mieście Bon (USA) istnieje w dokumentacji komunalnej zapis, że „zarówno wybrani, jak i zatrudnieni powinni być cały czas świadomi, że ich pozycja zależy od podatników, którzy zasłużyli na to, aby ich podatki były uczciwie używane i w określonej formie do nich wróciły”. Mówiąc inaczej: chodzi o takie wydatki, które będą owocowały później większymi dochodami.

W Polsce wymóg ten jasno określa ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44, ust. 3 ustawy<sup>17</sup>, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dla celowości i oszczędności przyjęto dwie zasady: uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Łatwo zauważyć, że zasady te nawiązują do reguły racjonalnego gospodarowania w aspekcie jej wydajności oraz oszczędności. W praktycznym ujęciu najlepsze efekty z nakładów polegają na uzyskiwaniu najlepszej (największej) wartości z zaangażowanych zasobów<sup>18</sup>. Z kolei optymalny dobór metod i środków ma służyć realizacji efektu (celu) przy możliwie najniższym poziomie kosztów. Patrząc na to z pozycji gospodarki budżetowej, będzie to osiągnięcie maksymalnej efektywności (wydajności) z poniesionych wydatków lub wykonanie zadania (usługi) wymagającego najniższych (optymalnych) wydatków z budżetu. W ostatnim przypadku mamy do czynienia z efektywnością kosztową (menedżerską), przydatną do oceny działalności oraz świadczenia usług komunalnych.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 147, poz. 1240 ze zm.).

<sup>18</sup> Formuła ta jest zbieżna z postępowaniem *value for money*, stosowanym w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii dla zwiększenia jego efektywności przy realizacji zadań publicznych. Zasada ta stanowi odzwierciedlenie aspektu wydajności w regule racjonalnego gospodarowania. W praktyce podejście to wyraża się wartością uzyskiwaną, otrzymaną za użyte środki finansowe.

#### 4. Podsumowanie

Sytuacja ograniczoności zasobów finansowych, wobec ustawowo przypisanych gminie zadań publicznych, narzuca oczywistą konieczność zerwania z dominującym tradycyjnym podejściem, sprowadzającym się do administrowania środkami publicznymi. Potrzebą staje się poszukiwanie rozwiązań dla zwiększenia efektywności ich wykorzystania według przyjętych celów. Wspólnym mianownikiem są działania na rzecz racjonalizacji gospodarki finansowej gminy, biorąc pod uwagę różne wersje rachunków kosztów i korzyści. Sprzyjać temu ma budowa i realizacja procesów kształtowania dochodów i wydatków w wymiarze rocznym i wieloletnim.

Na koniec uwaga o charakterze ostrzegawczym. Finansowanie zamierzeń rozwojowych w gminie środkami dłużnymi jest wygodne, ale niesie ze sobą wiele niebezpieczeństw. Sporo gmin jest zafascynowana przedsięwzięciami, które nie leżą bezpośrednio w gestii zadań własnych, jak budowa obiektów sportowych, wypoczynkowych, hal imprezowych. Angażują one duże środki finansowe, które należy spłacać, zapewniając odpowiednio mniejsze dla innych zadań komunalnych, zaspokajających żywotne potrzeby mieszkańców. Nadto gminy podejmują ryzyko inwestycyjne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, nie zawsze dobrze dbając o bezpieczeństwo interesu publicznego w stosownych dokumentach (umowach). Dług finansowy gminy sam w sobie nie jest zły, pod warunkiem jego ciągłej kontroli i monitorowania. Zgodnie z tzw. złotą regułą zrównoważonego budżetu, organy gminy nie powinny zaciągać zobowiązań na cele bieżące. Uzasadnione jest natomiast zadłużanie się na rzecz projektów inwestycyjnych faktycznie potrzebnych w gminie. Zatem w gospodarce środkami finansowymi należy utrzymywać odpowiednią proporcję pomiędzy wydatkami bieżącymi, inwestycyjnymi i obsługą zadłużenia.

#### Literatura

- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.
- Filipek-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, w: *Studia i Rozprawy*, t. 442, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Piotrkowska-Marczak K., *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem*

*publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.

Sierak J., *Analiza wskaźnikowa a model zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083.

Szewczuk A., *Dług lokalny szansą na realizację strategii rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 526.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. nr 147, poz. 1240 ze zm.

Walczak B., *Gminy jako podmioty polityki fiskalnej*, w: *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.

Wartalska M., *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.





**Agnieszka Skoczylas**

Uniwersytet Łódzki

## **3E szansą na usprawnienie zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych**

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono koncepcję 3E – oszczędności, wydajności i skuteczności. Gospodarka środkami finansowymi jest podstawowym aspektem proefektywnościowym w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano kierunki zmian w ustawie o finansach publicznych dotyczące zarządzania i efektywności, wskazano na oszczędność, efektywność i skuteczność jako kryteria usprawniające zarządzanie organizacjami publicznymi. Autorka prezentuje system pomiaru skuteczności, efektywności i gospodarności w jednostkach sektora finansów publicznych oraz ich wpływ na jakość zarządzania.*

### **1. Wprowadzenie**

Stale rosnąca konkurencyjność, a także coraz większe wzajemne oddziaływanie na siebie sektorów: prywatnego oraz finansów publicznych powodują, iż potrzeby społeczeństwa stają się kluczowym wyznacznikiem podejmowanych decyzji zarządczych. Podążając za przedsiębiorstwami prywatnymi, również jednostki publiczne powinny skłaniać się do położenia większego nacisku na skuteczność, efektywność oraz gospodarność swoich działań. Skuteczność ma za zadanie określenie i wprowadzenie takich strategii, rozwiązań i reguł, które doprowadzą do osiągnięcia przez instytucje publiczne zamierzonego celu. Efektywność i gospodarność działania z kolei ma wymiar finansowy i polega na pozyskaniu zasobów najmniejszym kosztem, a następnie wykorzystania ich w sposób najbardziej produktywny. Efektywność, skuteczność i gospodarność można trak-

tować jako odzwierciedlenie racjonalności, tzn. im bardziej efektywne, skuteczne i gospodarne jest działanie, tym bardziej jest ono racjonalne<sup>1</sup>. Celem artykułu jest wskazanie na koncepcję 3E – oszczędności, wydajności i skuteczności – jako podstawowy instrument zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

## 2. Zmiany w ustawie o finansach publicznych

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych spowodowała wiele zmian w zakresie funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Wśród najbardziej istotnych z punktu widzenia zarządzania organizacjami publicznymi należy wymienić:

- zmiany form organizacyjno-prawnych niektórych jednostek sektora finansów publicznych,
- wprowadzenie planowania wieloletniego poprzez zmiany w zakresie przygotowywania i wykonania budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie kontroli zarządczej.

Pierwsza z wprowadzonych zmian wiąże się z likwidacją takich jednostek sektora finansów publicznych, jak: gospodarstwa pomocnicze, państwowe zakłady budżetowe, niektóre samorządowe zakłady budżetowe, rachunki dochodów własnych, samorządowe fundusze celowe. Proces likwidacji wymienionych organizacji musi się zakończyć do 31 grudnia 2010 roku, jest on rezultatem niestosowania przez te jednostki podstawowej zasady finansów publicznych, tj. niefunduszowania. Zasada ta polega na tym, że środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków. Zmiana ta w odniesieniu do tych organizacji ma przyczynić się do zwiększenia przejrzystości w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków finansowych, a tym samym finansów publicznych. Na ich miejsce wprowadzone zostaną nowe instytucje w postaci agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej<sup>2</sup>.

Kolejna zmiana wiąże się z wprowadzeniem zarządzania wydatkami publicznymi poprzez pojawienie się budżetu zadaniowego. Jego ideą jest usprawnienie zarządzania wydatkami w sektorze publicznym poprzez zastosowanie czterech

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1995, s. 516; zob. też. T. Strąk, *Public service value jako miernik skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Toruńskiego, Toruń 2008, s. 60–62.

<sup>2</sup> Szerzej K. Puchacz, *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Wydawnictwo ODDK Gdańsk 2009, s. 7–9.

zasad<sup>3</sup>: przejrzystości<sup>4</sup>, skuteczności, wieloletniości, konsolidacji wydatków publicznych, zadań, celów i mierników.

W ramach realizacji budżetu zadaniowego, niezbędne jest wyznaczenie odpowiednio skonkretyzowanych i zhierarchizowanych celów procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz wskazanie określonych rezultatów i systemu mierników służących ich weryfikacji. Budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz za pomocą mierników wskazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane<sup>5</sup>.

Kolejny element to kontrola zarządcza. Pojęcie to wiąże się z podejmowaniem przez kierownika jednostki wszelkich działań zmierzających do zapewnienia realizacji celów i zadań organizacji w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>6</sup>.

Pomimo że każda z wprowadzonych do ustawy zmian jest bardzo znacząca, w niniejszym opracowaniu skupiono się tylko na jednej z nich – kontroli zarządczej.

### 3. Kontrola zarządcza w jednostkach sektora publicznego na tle innych międzynarodowych wytycznych

W świetle nowych uregulowań prawnych pojawia się pytanie: skąd nazwa „kontrola zarządcza”? Odpowiedź na nie można odnaleźć poprzez dokonanie porównania pojęć dotychczas funkcjonujących w polskim ustawodawstwie oraz w praktyce, a także w świetle międzynarodowych wytycznych. Celem wyjaśnienia tej kwestii niezbędne jest przybliżenie pojęcia kontroli, którą można rozpatrywać w dwóch ujęciach<sup>7</sup>:

– w znaczeniu funkcjonalnym oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym (pożąda-

<sup>3</sup> Szerzej T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007, s. 32–45.

<sup>4</sup> Zob. T. Strąk, *Koncepcja systemu budżetowania zadaniowego*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007, s. 115–116.

<sup>5</sup> Zob. K. Peter-Bombik, *Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego zarządzania w sektorze samorządowym*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 437, s. 476.

<sup>6</sup> Zob. art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>7</sup> *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, Warszawa 2005.

nym) oraz dokonanie jego oceny; w zależności od podmiotu przeprowadzającego, kontrolę dzieli się na wewnętrzną oraz zewnętrzną,

– w znaczeniu zarządczym jest to przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy), służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte.

Zarówno kontrola wewnętrzna, jak i finansowa, a także zarządcza stanowią różne rodzaje kontroli.

Kontrola wewnętrzna odnosi się do danej jednostki organizacyjnej, danego podmiotu bądź procesu. Zgodnie z definicjami organizacji międzynarodowych, takich jak COSO<sup>8</sup> czy INTOSAI<sup>9</sup>, kontrola wewnętrzna jest narzędziem bądź procesem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte. Jest ona wykonywana przez radę nadzorczą jednostki, zarząd i innych pracowników organizacji<sup>10</sup>.

Kontrola wewnętrzna, z punktu widzenia organizacji międzynarodowych, jest postrzegana znacznie szerzej niż kontrola wewnętrzna, która ukształtowała się w kulturze polskich organizacji publicznych. Funkcjonująca w tych jednostkach kontrola wewnętrzna oznacza czynność związaną z porównaniem stanu faktycznego z wymaganym oraz jest przeprowadzana przez specjalnie do tego powołane komórki organizacyjne (tzw. kontrola instytucjonalna), zatem stanowi kontrolę w ujęciu funkcjonalnym.

Kolejny rodzaj kontroli – finansowa – jest określeniem znacznie węższym niż kontrola wewnętrzna. Stanowi ona część kontroli wewnętrznej oraz obejmuje całość środków i mechanizmów dotyczących prawidłowego funkcjonowania procesów gromadzenia oraz dysponowania środkami finansowymi, a także gospodarowania mieniem organizacji.

Ten rodzaj kontroli został również zawarty w nieobowiązującej już ustawie o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 roku. Pomoc w zakresie ustanowienia kontroli finansowej stanowiły „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, wydane przez Ministra Finansów w formie komunikatu<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> COSO – *The Committee of Sponsoring Organizations Treadway Commission* – Komitet Organizacji Sponsorujących Komisje Treadway – opracował trzy modele kontroli: COSO I – kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa, COSO II – zintegrowane zarządzanie ryzykiem, COSO III – przewodnik po monitorowaniu systemów kontroli wewnętrznej.

<sup>9</sup> INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli/Audytu Wewnętrznego (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) – opracowała „Międzynarodowe standardy najwyższych organów audytu” (*The International Standards of Supreme Audit Institutions* – ISSAI).

<sup>10</sup> *Zarządzanie ryzykiem – zintegrowana struktura ramowa*, COSO, 2004.

<sup>11</sup> Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. MF nr 7, poz. 58).

W obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych pozostawiono kontrolę finansową w gestii kierowników jednostek, poprzez zachowanie zapisu o odpowiedzialności kierownika za gospodarkę finansową instytucji<sup>12</sup>. Nie oznacza to jednak, że kierownicy zostali zwolnieni z realizacji pozostałych zadań z zakresu sprawowania kontroli finansowej. Wręcz przeciwnie, zakres kontroli w ramach zarządzania organizacją publiczną uległ znaczącemu rozszerzeniu, poprzez wprowadzenie kolejnego rodzaju kontroli, tj. kontroli zarządczej.

Kontrola zarządcza, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, oznacza ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>13</sup>. Kontrola ta wiąże się z realizacją odpowiednich czynności przez zarządzającego instytucją, dzięki którym organizacja osiąga swoje cele. Działania te powinny przebiegać w sposób terminowy, zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a tym samym przyczyniać się do uzyskiwania możliwie największych korzyści przy jednoczesnym oszczędnym wykorzystaniu nakładów. Kontrola zarządcza obejmuje wszystkie rodzaje działań oraz wszelkie obszary i procesy funkcjonujące w jednostce, w tym również finansowy.

Stąd można pozwolić sobie na stwierdzenie, że kontrola zarządcza wchłonęła kontrolę finansową, a właściwie kontrola finansowa stała się jednym z elementów kontroli zarządczej.

Kontrola zarządcza w odniesieniu do funkcjonowania polskich jednostek sektora publicznego zawiera w sobie pojęcia wszystkich kontroli, które dotychczas funkcjonowały w tych organizacjach (kontrolę finansową, kontrolę wewnętrzną), a z drugiej strony wprowadza pewne nowe elementy, zaczerpnięte z działalności instytucji sektora prywatnego, takie jak zarządzanie przez cele, efektywność i skuteczność działań.

Kontrola zarządcza została również zdefiniowana w literaturze amerykańskiej.

Według Otleya kontrola zarządcza oznacza system, za pomocą którego informacje są gromadzone z poszczególnych źródeł organizacji, takich jak ludzkie, rzeczowe, finansowe, i wykorzystywane, także w celu oceny funkcjonowania instytucji jako całości, z punktu widzenia jej strategii organizacyjnej<sup>14</sup>.

Zdaniem Roberta N. Anthony'ego, na system kontroli zarządczej składają się narzędzia, które pomagają podążać jednostce w kierunku realizacji jej celów strategicznych. Kontrola zarządcza obejmuje nie tylko narzędzia, które menedżerowie wykorzystują, aby wdrożyć zaprojektowaną strategię, ale również wymaga

<sup>12</sup> Art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>13</sup> Tamże, art. 68.

<sup>14</sup> D. Otley, *Management control in contemporary organizations: towards a wider framework*, „Management Accounting Research” 1994, nr 5, s. 289–299.

opracowania i wdrożenia struktury organizacyjnej, zarządzania zasobami ludzkimi, a także kultury wewnątrz organizacji<sup>15</sup>.

Anthony i Young przedstawiają kontrolę zarządczą jako czarną skrzynkę. Termin ten można przyrównać do skrzynki, która jest umieszczona w samolocie celem zapewnienia możliwości odtworzenia wszelkich działań podejmowanych podczas lotu. Skrzynka ta w odniesieniu do kontroli zarządczej ma służyć zarządzającemu jednostką. Dzięki niej może on w każdej chwili oraz w każdej sytuacji dokonać przeglądu funkcjonowania jednostki<sup>16</sup>.

Zdaniem Simonsa z kolei, kontrola zarządcza jest formalnym systemem obejmującym podstawowe informacje i procedury zarządcze używane w celu utrzymania organizacji na względnie stałym lub wyższym poziomie działania<sup>17</sup>.

Wracając do pojęcia kontroli zarządczej, według polskiego ustawodawcy należy zwrócić uwagę na najważniejsze aspekty, których powinna dotyczyć ta kontrola. Należą do nich w szczególności<sup>18</sup>:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczność i efektywność działań,
- wiarygodność sprawozdań finansowych,
- ochrona zasobów,
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- zarządzanie ryzykiem.

Rozważając wybrane elementy kontroli zarządczej, należy wskazać, że zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi odnosi się do świadczenia usług publicznych, gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych, a także innych zadań, do których realizacji zobowiązane zostały jednostki publiczne.

Pojęcia dotyczące skuteczności i efektywności działań z pewnością stanowią nowe zagadnienie z punktu widzenia funkcjonowania jednostek publicznych, a w szczególności zarządzania nimi. Do tej pory w ramach działania organizacji publicznych mieliśmy do czynienia z tzw. administrowaniem, które wiązało się z kierowaniem jednostką w sposób zgodny z prawem, terminowy i oszczędny. Można powiedzieć że te trzy zagadnienia: „zgodność z prawem, terminowość i oszczędność” na trwałe wpisały się w funkcjonowanie administracji publicznej, jako cechy świadczonych usług publicznych, a także działań podejmowanych w ramach instytucji publicznych. W obliczu nowych zapisów, ujętych w ustawie

<sup>15</sup> R. Anthony, Govindarajan, *Management Control Systems*, Irwin McGraw-Hill, Chicago 2007.

<sup>16</sup> R. Anthony, D. Young, *Management control In nonprofit organizations*, Irwin McGraw-Hill, Boston 1999.

<sup>17</sup> Simons, *Lever of Control*, Harvard Business School Press, Boston 1995, s. 5.

<sup>18</sup> Art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

o finansach publicznych, nie zrezygnowano z tzw. administrowania, rozszerzono je natomiast o funkcje kierowania, takie jak przygotowywanie rocznych planów działalności dla organizacji i sprawozdań z ich wykonania, zarządzanie poprzez nakierowanie na cele jednostki i efekty ich osiągnięcia.

Kolejny element kontroli zarządczej – zarządzanie ryzykiem – oznacza proces, w ramach którego organizacje metodycznie uwzględniają ryzyko związane ze swoją działalnością, dążąc do uzyskania trwałych korzyści w ramach każdego działania i portfela wszystkich działań<sup>19</sup>. Zarządzanie ryzykiem instytucji leży w gestii jej kierownictwa, bowiem to ono ponosi odpowiedzialność za ten obszar funkcjonowania jednostki<sup>20</sup>. Działanie to ma na celu dostarczenie kierownictwu racjonalnego zapewnienia, że cele organizacji zostaną zrealizowane.

Katalog elementów składających się na kontrolę zarządczą nie jest zamknięty, na co zwraca uwagę ustawodawca, posługując się przy wymianie zadań kontroli zarządczej wyrażeniem „w szczególności”<sup>21</sup>.

Głównymi założeniami kontroli zarządczej są:

- wyznaczenie celów i zadań dla jednostek publicznych,
- wdrożenie systemu monitorowania wyznaczonych celów, z punktu widzenia efektywności i skuteczności ich realizowania.

Wskazówkę do wdrażania i oceny kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych stanowią ustanowione przez ministra finansów standardy kontroli zarządczej<sup>22</sup>. Ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których działa<sup>23</sup>.

Z punktu widzenia międzynarodowych wytycznych w zakresie kontroli, a także w oparciu o literaturę amerykańską w tym zakresie, należy zaznaczyć, że przyjęta w polskiej ustawie o finansach publicznych definicyjna postać kontroli zarządczej nie różni się znacząco od ujęcia kontroli wewnętrznej przez międzynarodowe organizacje. Jej rola oraz zakres działania stanowią ważne elementy z punktu widzenia działalności instytucji sektora publicznego. Sprawowanie kontroli zarządczej w ujęciu zaproponowanym przez ustawodawcę może przyczyni się nie tylko do podniesienia jakości w zakresie zarządzania tymi jednostkami, ale i w zakresie funkcjonowania całego systemu finansów publicznych.

<sup>19</sup> AIRMIC UK Risk Management Standard, <http://www.airmic.com/>.

<sup>20</sup> *Practice Advisories...*, wyd. cyt., s. 92, z punktu widzenia wyboru portfeli inwestycyjnych o pomiarze ryzyka i redukcji ryzyka szeroko pisze W. Milo, *Wybór portfela inwestycyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

<sup>21</sup> Zob. art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>22</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów..., wyd. cyt.

<sup>23</sup> Tamże.

#### 4. Oszczędność, efektywność, skuteczność jako kryteria usprawniające zarządzanie organizacjami publicznymi

Zarządzanie to zestaw takich działań, jak: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrola, skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe, informacyjne) wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji.

Zarządzanie określane jest jako proces podejmowania decyzji, mówiący o tym, w jaki sposób należy korzystać z posiadanych środków, aby osiągnąć postawione cele. Realizowane w tym procesie działania to określanie celów (zadań), dysponowanie środkami do ich realizacji, koordynowanie działań, kontrolowanie<sup>24</sup>.

Z powyższych definicji wynika, że zarządzanie to ciągły proces, który rozpoczyna się wyznaczeniem celów i kierunków działania, a następnie zapadają decyzje, jakie działania podjąć, aby zrealizować założone cele. Proces zarządzania, aby był skuteczny i przyczyniał się do rozwoju jednostki, musi składać się z właściwych elementów i czynności. Z punktu widzenia funkcjonowania sektora publicznego trudno jest mówić o zarządzaniu w kategoriach menedżerskich. Zadania osób kierujących jednostkami publicznymi zostały określone w przepisach prawnych. Stąd można powiedzieć, że zarządzanie to również posiadanie władzy dającej prerogatywy dla zarządzania w drodze przymusu administracyjnego, który w sposób legalny gwarantuje władza<sup>25</sup>. Od strony funkcjonowania sektora finansów publicznych, zarządzanie często utożsamiane jest z administrowaniem, które wiąże się z wykonywaniem władzy państwowej<sup>26</sup>, wynikającej z funkcji powierzonej kierującemu konkretną instytucją państwową<sup>27</sup>.

Zarządzanie jest pojęciem znacznie szerszym od administrowania. Proces zarządzania jest zjawiskiem wielofazowym. Jednym z jego niezbędnych elementów jest ustalenie celów, zadań, sposobu ich wykonania, a także stworzenie systemu finansowania tych zadań oraz zapewnienie warunków ich realizacji i wreszcie zapewnienie prawidłowości ich wykonania poprzez zapewnienia monitoringu<sup>28</sup>. Jednakże utrudnieniami dla zarządzania jednostkami sektora publicznego jest nadmierna ilość zbyt często zmieniających się przepisów prawnych<sup>29</sup>. Stąd poję-

<sup>24</sup> [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org).

<sup>25</sup> Zob. K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>26</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1969, s. 109.

<sup>27</sup> K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, wyd. cyt., s. 15.

<sup>28</sup> J. Zieleniewski, wyd. cyt., s. 465–466; K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, wyd. cyt., s. 16.

<sup>29</sup> K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, wyd. cyt., s. 16.



ciem bardziej rozpowszechnionymi i przyjaznym, z punktu widzenia funkcjonowania organizacji publicznych, jest administrowanie.

W odniesieniu do funkcjonowania jednostek publicznych pojawia się również koncepcja new public management. Wiąże się ona z wykorzystywaniem narzędzi wspomagających zarządzanie w organizacjach sektora prywatnego w jednostkach publicznych. Jednakże aby można było z nich korzystać niezbędna jest zmiana mentalności kadry zarządzającej instytucjami publicznymi. Aby ułatwić to kierownikom tych organizacji, ustawodawca w znowelizowanej ustawie o finansach publicznych nie tylko wprowadził wspomnianą kontrolę zarządczą, ale i określił kryteria niezbędne do sprawnego jej funkcjonowania. Należą do nich w szczególności, wspomniane już, efektywność i skuteczność działań.

Do tej pory powszechnie akcentowanym pojęciem, w odniesieniu do działań wykonywanych przez administrację publiczną, była oszczędność. Kryteria efektywności i skuteczności rzadko były podkreślane przez ustawodawcę polskiego, a nawet jeśli miało to miejsce, to odnosiły się one wyłącznie do procesu dokonywania wydatków, a nie wszystkich obszarów działalności jednostki.

Celem dalszych rozważań niezbędne jest odniesienie się do każdego z wymienionych kryteriów. Oszczędność (gospodarność) wiąże się z nabywaniem zasobów niezbędnych do realizacji założonych celów po możliwie najniższej cenie. Z kolei efektywność odnosi się do relacji między produktami a zasobami zużyтыми do ich wytworzenia. Skuteczność to miara stopnia, w jakim produkty, procedury i podejmowanie działania są zgodne z wcześniej przyjętymi celami<sup>30</sup>.

Koncepcja „oszczędność, efektywność, skuteczność odnosi się do wartości pieniądza i została rozpowszechniona w sektorach publicznych krajów anglojęzycznych oraz jest powszechnie nazywana koncepcją trzech E, czyli 3E concept, od słów: economy (gospodarność), efficiency (efektywność) oraz effectiveness (skuteczność). Wymienione kryteria są wykorzystywane łącznie do przeprowadzania kontroli tzw. efektu za pieniądze (value for money – VFM). Relację pomiędzy tymi trzema zagadnieniami prezentuje rysunek 1.

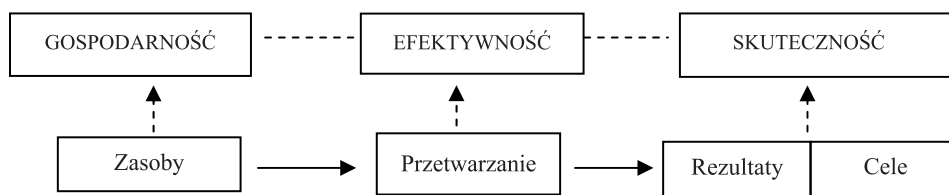
Osiągnięcie większej skuteczności, efektywności i gospodarności to konieczność współczesnych finansów publicznych. Trudno jest mówić o tych trzech kryteriach w odniesieniu do administracji publicznej. Wiąże się to z tym, że elementy takie, jak skuteczność, efektywność i gospodarność zależą od tego, czyje

---

<sup>30</sup> W.A. Nowak, *Rachunkowość sektora publicznego. Koncepcje, metody, uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 148; zob również W. Zdasie, *Kontrola, efekt za pieniądze – value for money na przykładzie dorobku Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” 2001, nr 2, s. 68–82, przytoczone za M. Niezgódka-Medek, *Eksperytyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4 specjalny.

pieniądze są wydawane i na czym korzyść. Wyróżnia się cztery przypadki w wydatkowaniu środków pieniężnych<sup>31</sup>:

- własnych dla własnej korzyści, wówczas towarzyszy temu motywacja do starań o skuteczność, gospodarność i efektywność,
- własnych dla cudzej korzyści, wówczas towarzyszy temu motywacja do starań o gospodarność, ale niekoniecznie o skuteczność,
- cudzych dla własnej korzyści, wiąże się z tym motywacja do starań o skuteczność, ale niekoniecznie o gospodarność,
- cudzych dla cudzych korzyści, sytuacji takiej nie towarzyszy żadna motywacja osobistej użyteczności do starań o skuteczność, gospodarność i efektywność.



Rysunek 1. Relacje pomiędzy gospodarnością, efektywnością i skutecznością

Źródło: opracowanie własne, na podstawie K. Knedler, M. Stasiak, *Audyt wewnętrzny w praktyce – audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości SA 2005, s. 34.

Efektywność, skuteczność i gospodarność to zasady racjonalnego systemu finansów publicznych. W teorii ekonomii, racjonalność została utożsamiona z tzw. zasadą racjonalnego gospodarowania<sup>32</sup>. Występuje ona w dwóch równoważnych wariantach: jako zasada największej wydajności (największego efektu) oraz jako zasada oszczędności środków (najmniejszego nakładu). Według tej zasady postępowanie racjonalne oznacza dążenie do tego, aby przy danym nakładzie środków uzyskać maksymalną stopę realizacji celu lub przy danym stopniu realizacji celu użyć minimalnego nakładu środków<sup>33</sup>. Racjonalność oznacza rozsądne postępowanie, które składa się z poprawnego myślenia i skutecznego działania. Zarówno efektywność, jak i skuteczność stanowią podstawowe kryteria oceny racjonal-

<sup>31</sup> Tamże, s. 149.

<sup>32</sup> Zob. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1967, s. 217 i n.

<sup>33</sup> J. Stecewicz, *Racjonalność gospodarowania a współczesne wyzwania rozwojowe*, PWE, Warszawa 1988, s. 13.

ności konstrukcji norm regulujących gospodarkę finansową, a także cały układ tworzący system finansowy państwa<sup>34</sup>.

## **5. System pomiaru skuteczności, efektywności i gospodarności w jednostkach sektora finansów publicznych oraz ich wpływ na jakość zarządzania**

Trudno jest jednoznacznie określić efektywność, skuteczność i gospodarność dotychczasowych działań realizowanych przez instytucje sektora publicznego. Można tego dokonać poprzez przegląd różnego rodzaju analiz, statystyk zarówno w odniesieniu do realizowanego budżetu, jak i ilości wykonywanych czynności. Jednak nie można nawiązać do jakości realizowanych zadań, a tym samym świadczonych usług. Efektywność, skuteczność, oszczędność oraz wysoka jakość są jednymi z najbardziej pożądanymi, a jednocześnie trudnymi do zmierzenia cechami, jakimi powinna się wyróżniać każda usługa publiczna. Tymczasem analiza funkcjonowania jednostek publicznych z punktu widzenia 3E jest niezmiernie trudna. Wynika to z następujących powodów:

- braku podejścia procesowego w funkcjonowaniu jednostek publicznych,
- posługiwania się statystykami, które nie zawsze są powiązane z celami realizowanymi przez organizacje publiczne,
- funkcjonowania większości instytucji publicznych w oparciu o zadania określone w ramach przepisów prawnych, a nie wyznaczone cele indywidualne.

Z pewnością są to argumenty przemawiające na niekorzyść jednostek sektora publicznego, a tym samym wskazujące na fakt, że 3E to nowe kryteria działania jednostek publicznych i w tej kwestii pozostaje bardzo dużo do zrobienia. Z uwagi na brak doświadczenia polskiej administracji w zakresie efektywnego, skutecznego i gospodarnego działania należy wskazać pewne kierunki pomiaru tych kryteriów. Aby móc spojrzeć na administrację z punktu widzenia kryteriów 3E, niezbędne jest wykorzystanie podejścia systemowego, czyli takiego, które będzie traktowało jednostkę publiczną jako pewien ciąg zależnych od siebie działań. W tym celu niezbędne jest zastosowanie następujących metod:

- zarządzania przez cele,
- podejścia procesowego,
- systemu właściwych wskaźników.

---

<sup>34</sup> J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 20.

Zarządzanie przez cele<sup>35</sup> stanowi systematyczne podejście do planowania, kontrolowania i oceniania działalności organizacji poprzez ustalanie celów oraz ich weryfikację na podstawie wyników działań. Zdaniem Petera Druckera, ta forma zarządzania stanowi instrument eliminujący niekorzystne tendencje w jednostce, a tym samym zwiększający efektywność jej działań<sup>36</sup>. Teoria ta opiera się na ustaleniu celów, jakie ma do realizowania dana instytucja. Istotne jest, aby cele organizacji tworzone były zgodnie z regułą SMART. Każda litera użyta w tej formule ma swoje odrębne znaczenie<sup>37</sup>: S – specific – ścisłość, M – measurable – mierzalność, A – achievable – osiągalność, R – relevant – istotność, T – time-related – określony w czasie.

Z punktu widzenia podejścia procesowego do funkcjonowania organizacji publicznych warto odnieść się do pojęcia procesu.

Przez proces należy rozumieć uporządkowany ciąg czynności zachodzących po sobie. W zarządzaniu słowo proces często jest tożsame z definicją mówiącą o tym, jakie zdarzenia mają występować po sobie – wraz z określeniem, co wpływa na występowanie kolejnych zdarzeń<sup>38</sup>.

Podejście procesowe w odniesieniu do jednostek sektora publicznego pozwala nie tylko spojrzeć na ich działalność z punktu widzenia efektywności i gospodarności, ale również skuteczności związanej z realizacją ważnych celów publicznych i społecznych. Pozwala również zidentyfikować słabe punkty działania organizacji i poczynić odpowiednie kroki, aby usprawnić funkcjonowanie danego procesu, uczynić go bardziej efektywnym i skutecznym. Stąd niezmiernie istotne jest określenie pewnych niezbędnych elementów, które powinny składać się na proces, a należą do nich w szczególności: nazwa procesu, cel procesu, struktura procesu, w tym wskazanie jego początku oraz końca, właściciel procesu, narzędzia pomiaru (oceny) procesu.

Każdy proces funkcjonujący w organizacji wymaga jego zidentyfikowania. Czynność ta jest związana z nazwaniem procesu i ustaleniem jego miejsca w strukturze organizacyjnej jednostki.

Kolejny etap to wskazanie celu, jaki proces ma do zrealizowania w ramach jednostki. Cele powinny być ustalane zgodnie z regułą SMART, którą opisano w poprzedniej części opracowania.

Określenie struktury procesu wiąże się ze wskazaniem zasobów, narzędzi i czynności niezbędnych do rozpoczęcia i zakończenia procesu, a także określeniem architektury procesu.

<sup>35</sup> Management by objectives – zarządzanie przez cele. Za twórcę tego podejścia uważa się Petera Druckera.

<sup>36</sup> B. Siewierski, *Zarządzanie przez cele. Teoria i praktyka*, <http://dyrektor.nf.pl/Artykul/5782/Zarządzanie-przez-cele-Teoria-i-praktyka/>.

<sup>37</sup> Zob. [www.mfiles.pl/pl/index.php/Zasada\\_SMART](http://www.mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART).

<sup>38</sup> Zob. [www.wikipedia.org/wiki/proces](http://www.wikipedia.org/wiki/proces).

Aby cały proces mógł funkcjonować, niezbędne jest wskazanie jego właściciela. Jest to osoba nie tylko odpowiedzialna za jego sprawny przebieg, ale i za ciągłe jego usprawnianie i monitorowanie, tak aby cele przed nim postawione były realizowane.

Przy jasnym zdefiniowaniu procesów funkcjonujących w organizacji oraz określeniu ich celów, można podjąć działania zmierzające do oceny ich efektywności, skuteczności i gospodarności. Są to elementy, które decydują o jakości przebiegu procesu, a tym samym działalności jednostki. Bez względu na zastosowane podejście, żadna organizacja publiczna nie uzyska informacji o tym, czy jednostka działa oszczędniej, skuteczniej, efektywniej – bez dokonania pomiaru tych kryteriów.

Wykorzystując ideę budżetu zadaniowego, można wskazać, że jednymi z istotnych narzędzi pomiaru 3E są różnego rodzaju wskaźniki. Sformułowanie właściwego katalogu wskaźników względem funkcjonowania danego procesu, pozwoli określić jego efektywność, skuteczność i oszczędność. Do pomiaru kryteriów 3E mogą służyć różnego rodzaju wskaźniki skuteczności oraz efektywności<sup>39</sup>:

- wskaźniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów,
- wskaźniki efektywności mierzą zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami, wynikami.

Wskaźniki skuteczności i efektywności decydują o sprawności funkcjonowania danego procesu<sup>40</sup>. W ramach oceny gospodarności (oszczędności) można wykorzystać różnego rodzaju analizy porównawcze, obrazujące wysokość środków finansowych ponoszonych podczas realizacji danego procesu. Niezmiernie ważna jest jednak budowa wskaźnika. Składają się na nią różnego rodzaju dane, informacje pochodzące z różnych źródeł. Dane te powinny być istotne z punktu widzenia funkcjonowania danego procesu. Przy budowie wskaźników oceniających kryteria 3E, należy uwzględnić również fakt, że nie wszystkie dane są możliwe do weryfikacji. Dane w postaci jakościowej nie są możliwe do zmierzenia, a informacje te często są bardzo istotne i obrazują działalność organizacji.

Poza systemem wskaźników niezbędnych do oceny efektywności, skuteczności i gospodarności działań, jednostka powinna wykorzystywać również inne źródła informacji. Można je podzielić na dwie grupy:

- zewnętrzne, obejmujące wyniki kontroli przeprowadzonych przez zewnętrzne instytucje kontrolne, takie jak NIK, kontrola resortowa czy inne organizacje,

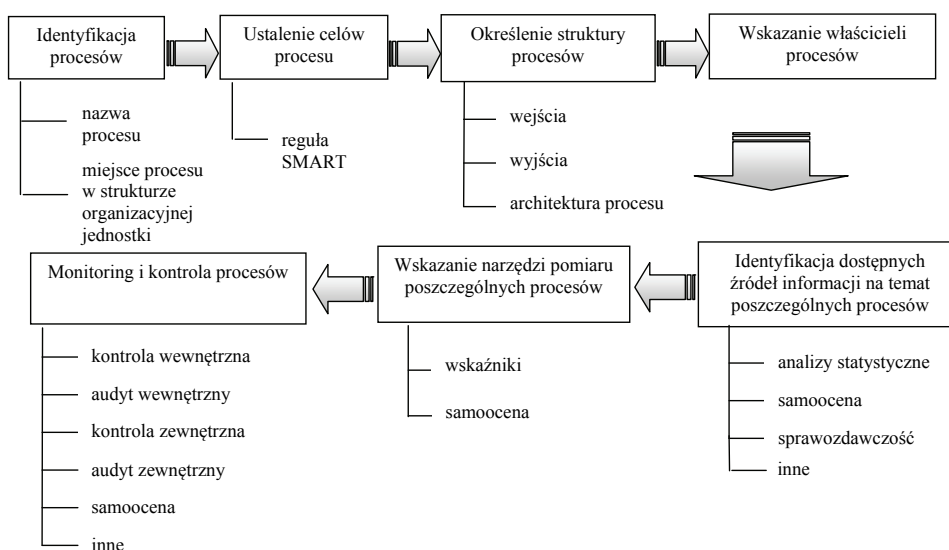
<sup>39</sup> T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce...*, wyd. cyt., s. 71.

<sup>40</sup> Tamże, s. 71.

– wewnętrzne, do których należą wyniki ocen i kontroli przeprowadzonych przez komórki organizacyjne instytucji, takie jak kontrola wewnętrzna, audyt wewnętrzny czy wyniki samooceny jednostki.

Nie są to jedyne narzędzia oceny działalności organizacji – z punktu widzenia kryteriów 3E. Jednostka publiczna może również sama wykorzystywać specjalnie opracowane do tego analizy statystyczne, programy analityczne, zestawienia i porównania danych liczbowych.

System funkcjonowania jednostek sektora publicznego w odniesieniu do kryteriów 3E, przy wykorzystaniu zaproponowanych podejść, zaprezentowano na rysunku 2.



Rysunek 2. Podejście procesowe do oceny kryteriów 3E

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane podejście do efektywności, skuteczności i gospodarności, jako kryteriów, w oparciu o które powinna funkcjonować organizacja publiczna, niesie ze sobą wiele korzyści dla jednostki. Spośród najistotniejszych należy wymienić<sup>41</sup>:

– przejrzystą budowę struktury systemu organizacji,

<sup>41</sup> Szerzej *Materiały szkoleniowe ze szkolenia dla audytorów wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych w zakresie efektywności i oceny kontroli zarządczej*, Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

- zrozumienie zależności istniejących pomiędzy procesami określonymi w jednostce,
- stałe doskonalenie procesów w oparciu o ich pomiar i ocenę,
- niższe koszty i krótszy czas trwania czynności procesu, będące wynikiem właściwego użycia zasobów,
- skupienie działań doskonalących na działaniach najważniejszych dla realizacji głównych celów jednostki,
- określenie odpowiedzialności za realizowane zadania,
- analizę i pomiar efektywności, skuteczności oraz gospodarności kluczowych procesów.

Wymienione korzyści z wykorzystania kryteriów 3E w zarządzaniu jednostkami publicznymi mogą się przyczynić nie tylko do usprawniania ich funkcjonowania, podniesienia jakości świadczonych usług publicznych, ale i do sprawniejszego działania systemu finansów publicznych.

## 6. Podsumowanie

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych stanowi szansę dla jednostek publicznych na zapoczątkowanie pewnego rodzaju zmiany zarówno w sposobie myślenia, jak i nastawienia osób kierujących do zarządzania tymi organizacjami. Może ona stanowić znaczący krok w kierunku przejścia z tzw. administrowania na zarządzanie jednostkami publicznymi oraz pozwolić spojrzeć na ich funkcjonowanie z punktu widzenia kryteriów efektywności, gospodarności i skuteczności realizowanych działań. Ważne jest, aby wprowadzone zmiany nie były odbierane jako dodatkowe utrudnienia na drodze funkcjonowania instytucji publicznych, lecz jako szansa na rozwój oraz wzrost konkurencyjności jednostek sektora publicznego. Jednakże jak każde nowe rozwiązanie, aby było ono stosowane w praktyce, a nie pozostało jedynie zapisem prawnym, powinno być skutecznie egzekwowane.

## Literatura

- AIRMIC UK Risk Management Standard, <http://www.airmic.com/>.
- Anthony R., Govindarajan, *Management Control Systems*, Irwin McGraw-Hill, Chicago 2007.
- Anthony R., Young D., *Management control In nonprofit organizations*, Irwin McGraw-Hill, Boston 1999.
- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, Warszawa 2005.
- Knedler K., Stasiak M., *Audyt wewnętrzny w praktyce – audyt operacyjny i finansowy*, Polska Akademia Rachunkowości SA 2005.

- Komunikat nr 13 Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz.U. MF nr 7, poz. 58.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, Warszawa 1967.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007.
- Materiały szkoleniowe ze szkolenia dla audytorów wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych w zakresie efektywności i oceny kontroli zarządczej*, Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Milo W., *Wybór portfela inwestycyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Niezgódka-Medek M., *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4 specjalny.
- Nowak W.A., *Rachunkowość sektora publicznego. Koncepcje, metody, uwarunkowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Otley D., *Management control in contemporary organizations: towards a wider framework*, „Management Accounting Research” 1994, nr 5.
- Peter-Bombik K., *Budżet zadaniowy narzędziem efektywnego zarządzania w sektorze samorządowym*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 437.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Puchacz K., *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Wydawnictwo ODDK Gdańsk 2009.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. M. Szymczak, PWN, Warszawa 1995.
- Siewierski B., *Zarządzanie przez cele. Teoria i praktyka*, <http://dyktor.nf.pl/Artykul/5782/Zarządzanie-przez-cele-Teoria-i-praktyka/>.
- Simons, *Levers of Control*, Harvard Business School Press, Boston 1995.
- Stecewicz J., *Racjonalność gospodarowania a współczesne wyzwania rozwojowe*, PWE, Warszawa 1988.
- Strąk T., *Public service value jako miernik skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Toruńskiego, Toruń 2008.
- Strąk T., *Koncepcja systemu budżetowania zadaniowego*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.  
[www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org).
- [www.mfiles.pl/pl/index.php/Zasada\\_SMART](http://www.mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART).
- Zarządzanie ryzykiem – zintegrowana struktura ramowa*, COSO, 2004.
- Zdasie W., *Kontrola, efekt za pieniądze – value for money na przykładzie dorobku Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa” 2001, nr 2.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1969.



**Krystyna Celarek**

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

## **Jawność finansów publicznych istotnym elementem w procesie urzeczywistniania prawa do informacji publicznej**

***Streszczenie.** Jawność finansów publicznych stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, jest wyznacznikiem demokracji, przyczynia się do wzrostu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Społeczeństwo powinno mieć zapewniony dostęp do informacji na temat finansów publicznych – jawność zapewnia społeczności poczucie bezpieczeństwa, stanowiąc jednocześnie przejaw partycypacji obywateli w kontroli gospodarki „ich własnymi środkami”, jest również czynnikiem antykorupcyjnym. Wykorzystanie w procesie udostępniania informacji publicznej rozwiązań informatycznych, w tym Biuletynu Informacji Publicznej, pozwala na szybsze, tańsze przekazywanie informacji. Problematyka, która wymaga rozważenia to stopień przejrzystości (czytelności) udostępnianych materiałów, polityka informacyjna, która wymaga doprecyzowania oraz kształtowanie społeczeństwa informacyjnego, świadomego swoich uprawnień – temu wyzwaniu musi sprostać prawo administracyjne.*

### **1. Wprowadzenie**

Jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Misiąg, A. Niedzielski, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – IbnGR” 2001, nr 29, s. 5.

Jawność finansów publicznych rozumiana jest jako sytuacja, w której zainteresowani obywatele i instytucje powołane do kontroli funkcjonowania władzy publicznej mają swobodny dostęp do danych o gospodarce środkami publicznymi<sup>2</sup>.

Jawność finansów publicznych można rozpatrywać w ujęciu formalnym i materialnym. Formalna realizacja zasady jawności, oznaczająca możliwość poznania toku wskazanych prac związanych z zarządzaniem finansami oraz niektórych danych, następuje poprzez zagwarantowanie jawności debat budżetowych i debat nad sprawozdaniem z wykonywania budżetów i nałożenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości określonych ustawą informacji. Jawność w znaczeniu materialnym oznacza natomiast możliwość faktycznego poznania i zrozumienia procesów składających się na finanse publiczne<sup>3</sup>. Zasada powyższa może być realizowana jedynie wówczas, gdy „finanse publiczne ukazywane są publiczności w sposób przejrzysty, szczegółowy, prawdziwy i zrozumiały”<sup>4</sup>.

Jawność finansów publicznych, połączona z przejrzystością publikowanych sprawozdań, jest najskuteczniejszym sposobem usuwania bałaganu, zwalczania marnotrawstwa, zapobiegania korupcji, bezmyślności. Jawność finansów publicznych stanowi jeden z fundamentów współczesnego państwa demokratycznego oraz znaczące źródło siły obywateli<sup>5</sup>.

Wagę zasady jawności gospodarki środkami publicznymi oceniać należy poprzez pryzmat stojących przed nią celów. Nie powinna stanowić „hasła bez pokrycia”, jest natomiast wyznacznikiem demokracji, zaufania obywateli do podmiotów władzy publicznej, a przede wszystkim gwarancją prawidłowości organizacji i realizowania zadań finansowych<sup>6</sup>. Zaprzeczeniem reguły jawności publicznej gospodarki finansowej jest nie tylko niepełne realizowanie wymienionych w art. 33 i 34 ustawy o finansach publicznych powinności władzy publicznej, ale i formułowanie dokumentów budżetowych w sposób na tyle skomplikowany, że odczytanie ich przez obywatela jest znacznie utrudnione<sup>7</sup>.

Unormowania dotyczące jawności i przejrzystości w dysponowaniu środkami publicznymi można odnaleźć w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> A. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002, s. 40.

<sup>3</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Lex/El 2008*, System Informacji Prawnej, Lex (Lex dla samorządu terytorialnego) 09/2011.

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 107.

<sup>5</sup> *Uzasadnienie z dnia 23 kwietnia 2007 r. do projektu ustawy o finansach publicznych*, www.mf.gov.pl.

<sup>6</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości dla kształtowania dobrych relacji państwo – obywatel*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 11, s. 10.

<sup>7</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, wyd. cyt..

<sup>8</sup> Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

Spośród najważniejszych postanowień EKST, odnoszących się do problematyki jawności i przejrzystości gospodarki środkami publicznymi, należy wymienić rozwiązania przyjęte w art. 9, zatytułowanym „Zasady finansowe społeczności lokalnych”<sup>9</sup>.

Niezwykle istotnym źródłem uregulowań dotyczących problematyki jawności i przejrzystości finansów publicznych jest – wydany w 1998 roku przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy – dokument o nazwie „Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej – deklaracja reguł”<sup>10</sup>. Kodeks nie ma charakteru wiążącego państwa członkowskie, jednak zasadne jest, by zawarte w nim postanowienia były adaptowane i wdrażane na grunt każdego z nich, gdyż stanowią wyraz dążenia do zapewnienia właściwego kształtu sektorowi finansów publicznych, a tym samym przejścia na wyższy pułap dojrzałości organów władzy publicznej w ich relacji ze społeczeństwem<sup>11</sup>.

## 2. Informacja publiczna – finanse

Konstytucja RP w art. 61, ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>12</sup>. Artykuł ten stanowi podstawę prawną jawności finansów publicznych.

Do niedawna środki zapewnienia jawności finansów publicznych nie w pełni gwarantowały obywatelom i instytucjom szeroki dostęp do informacji o działalności organów władzy. Nową jakość wprowadziła dopiero ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>13</sup>.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 2, ust. 1 stanowi, iż każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zwane prawem do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego<sup>14</sup>. Ustawa składa się z 26 artykułów,

<sup>9</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości...*, wyd. cyt., s. 8.

<sup>10</sup> *Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles*, International Monetary Fund, Washington 1998.

<sup>11</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości...*, wyd. cyt., s. 12–13.

<sup>12</sup> Konstytucja RP z dnia 7 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>13</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

<sup>14</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 144.

zgrupowanych w trzech rozdziałach. Definiując pojęcie informacji publicznej, ustawodawca stwierdza, że jest nią każda informacja o sprawach publicznych. Do udostępniania informacji publicznej zobowiązano władze publiczne oraz – co istotne – podmioty wykonujące zadania publiczne<sup>15</sup>.

Katalog informacji publicznych podlegających udostępnieniu na mocy ustawy jest stosunkowo obszerny i nie ma charakteru enumeratywnego. Ustawa przewiduje trzy tryby udostępniania informacji publicznej (ścieżki dostępu do informacji publicznej). Jako podstawowy przewidziano publikację dokumentów urzędowych w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej. Drugą ścieżkę stanowi udostępnianie informacji na wniosek zainteresowanej osoby lub przez wywieszenie odpowiedniej informacji w sposób zwyczajowo przyjęty. Trzecia ścieżka – to prawo wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej, lecz tylko pochodzących z powszechnych wyborów<sup>16</sup>. Dostęp do informacji publicznej jest w zasadzie bezpłatny.

Określone w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej kategorie informacji publicznych należą do dwóch podstawowych grup, wyodrębnionych na podstawie kryterium sformułowanego w art. 1, ust. 2 ww. ustawy, informacji podlegających udostępnieniu w ramach procedury i na zasadach określonych w ww. ustawie oraz informacji, których udostępnienie następuje w trybie i według założeń wyznaczonych przez przepisy szczególne. W obu przypadkach chodzi jednak o informacje publiczne objęte jednolitą definicją, która taki charakter nadaje wszystkim wiadomościom, które zostały wytworzone przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym, bądź majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji<sup>17</sup>.

Przepis art. 6, ust. 1, pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi istotne uzupełnienie zasady jawności finansów publicznych, określonej w art. 33 ustawy o finansach publicznych. Regulacja art. 6, ust. 1, pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwala na prowadzenie dodatkowej i bieżącej kontroli przestrzegania postanowień art. 33 ustawy o finansach publicznych<sup>18</sup>.

Zdecydowanie pozytywnym przejawem poprawy zakresu i czytelności przekazywanych społeczeństwu informacji było uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>19</sup>. Na tej podstawie utworzono Biuletyn Informacji Pub-

<sup>15</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 56.

<sup>16</sup> Tamże, s. 58.

<sup>17</sup> M. Jaškowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

<sup>18</sup> E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 1, s. 34.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

licznej, jako źródło społecznej informacji o gospodarce środkami publicznymi, ustawa bowiem gwarantuje każdemu obywatelowi dostęp do informacji publicznej, a co ważniejsze, wyposaża go w odpowiednie środki prawne, zapewniające praktyczną możliwość realizacji zasady jawności finansów publicznych<sup>20</sup>.

Udostępnianie informacji publicznej na stronach BIP-u ma pozwolić na możliwie jak najpełniejszą realizację podstawowych zasad: powszechności, szybkości i bezpłatnego dostępu. Informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej powinny być dostępne przez całą dobę, co pozwala uniknąć ograniczenia czasowego związanego z godzinami urzędowania. Elektroniczna forma udostępniania informacji, z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej, stwarza też możliwość usunięcia barier związanych z miejscem udostępniania – informacja publiczna zawarta w BIP-ie dostępna jest z dowolnego komputera podłączonego do sieci Internet, zasięg jest więc praktycznie nieograniczony. Materiały zawarte w BIP-ie mają postać elektroniczną, dzięki temu mogą być kopiowane i zapisywane, co znacznie ułatwia, przyspiesza i obniża koszty ich udostępniania<sup>21</sup>.

Argumenty przemawiające za zapewnieniem dostępu jednostki do informacji publicznej to:

- stały napływ informacji oraz rozwój informatyki, co powoduje, że informacja staje się wartością aktywną – towarem,
- zasada jawności w pełni realizuje i konkretyzuje prawa jednostki oraz pełni funkcje kontrolne,
- jawność pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych, dotyczących spraw ogólnospołecznych, lokalnych i indywidualnych,
- zapewnienie wywiązywania się organów administracji z obowiązków udzielania obywatelom istotnych dla nich informacji, będących w posiadaniu tych organów<sup>22</sup>.

### 3. Jawność finansów publicznych

Jawność finansów publicznych zapewnia społeczności poczucie bezpieczeństwa, stanowiąc jednocześnie przejaw partycypacji obywateli w nadzorze i kontroli gospodarki ich własnymi środkami. Jawność stanowi również czynnik antykorupcyjny<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości...*, wyd. cyt., s. 16.

<sup>21</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej*, Wrocław 2007, s. 80–81.

<sup>22</sup> T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6; B. Banaszak, *Prawo do ochrony danych osobowych w Polsce*, Wrocław 1996, s. 251 i n.

<sup>23</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości...*, wyd. cyt., s. 15.

W rozdziale 4 działu 1 ustawy o finansach publicznych została uregulowana zasada jawności finansów publicznych. Gwarantuje ona powszechny dostęp obywatelom do najważniejszych informacji dotyczących wydatkowania publicznych pieniędzy i możliwość kontroli administracji państwowej i samorządowej. Potwierdzeniem znaczenia, jakie ustawodawca przypisuje zasadzie jawności finansów publicznych, jest powtórzenie tej zasady m.in. w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim.

Podstawową zasadą jest jawność gospodarki środkami publicznymi, wyrażona w art. 33, ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dwa wyjątki od tej reguły to: jawność może być wyłączona w stosunku do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeśli wynika to z obowiązujących Rzeczpospolitą umów międzynarodowych).

Zasada jawności finansów publicznych administracji państwowej realizowana jest poprzez:

- a) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie,
- b) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie,
- c) podawanie do publicznej wiadomości:
  - kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa,
  - kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,
  - zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
  - informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne.

Szczególne obowiązki informacyjne ciążyą na ministrze finansów, którego ustawa o finansach publicznych zobowiązuje do podania do publicznej wiadomości sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, przyjętego przez Radę Ministrów, oraz zbiorczych danych określonych w ustawie.

Unormowania dotyczące jawności w dysponowaniu środkami publicznymi można również – o czym była mowa powyżej – odnaleźć w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego (ustawy: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa).

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 61 zawiera zasadę jawności działania gospodarki finansowej. Podobnie art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu jest jawna. Analogiczną regulację zawiera art. 72 ustawy o samorządzie województwa.

Wymóg jawności gospodarowania środkami publicznymi przez samorząd jest spełniany m.in. przez:

- a) zachowanie jawności debaty budżetowej,
- b) opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu,

c) przedstawianie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i województwa,

d) ujawnienie sprawozdania zarządu powiatu z działań mających na celu:

– zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu,

– emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu<sup>24</sup>.

Wójt (burmistrz, prezydent) ma ponadto obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych<sup>25</sup>.

Zasadę jawności budżetowej uznaje się za zasadę zasad<sup>26</sup>. Uważa się, że jawny budżet to taki, do którego mają dostęp nie tylko osoby (organy) obowiązane do znajomości jego treści, ale taki, który jest łatwo dostępny i zrozumiały w całym kraju. Bez tak rozumianej jawności nigdy nie ma zdrowych finansów publicznych<sup>27</sup>.

Jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy przyznawaniu i przekazywaniu dotacji celowych z budżetu jest jawność postępowania, obejmuje ona zarówno jawność procedur obowiązujących przy udzielaniu dotacji, jak również podanie do publicznej wiadomości kwot udzielonych dotacji. Jawność jest nie tylko wymogiem obowiązującym w związku z udzieleniem dotacji celowych z budżetu podmiotu publicznego, ale i stanowi klasyczną zasadę budżetową. Zasadne jest stwierdzenie, że oznacza ona obowiązek zachowania w opracowaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetu nie tylko odpowiedniej formy prawnej, ale i odpowiedniego trybu. Jawność finansów publicznych wymaga bowiem zarówno dokumentowania podejmowanych działań, jak i realizowanych zdarzeń – dokumentowanie to musi się odbywać w formie pisemnej<sup>28</sup>.

## 4. Podsumowanie

Treścią zasady jawności gospodarki finansowej są postulaty o charakterze społeczno-politycznym. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu, w sposób jawny dostarcza informacji o wielkości środków publicznych

<sup>24</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 194.

<sup>25</sup> Tamże, s. 194.

<sup>26</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 304.

<sup>27</sup> J. Małecki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6.02.1996 r.*, SA/Ł 2722/95, OSP1997, Z. 5, poz. 106, s. 273, za B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 194.

<sup>28</sup> Orzeczenie GKO z dn. 19.05.2005 r., DF/GKO/Odw-9/11/2005/109, LEX nr 156322.

i źródłach ich pozyskiwania oraz o kierunkach i sposobach wykorzystania tych środków. Tworzy to warunki dla społecznej kontroli gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi, sprzyjając ich racjonalnemu wykorzystaniu. Jawność gospodarki finansowej pełni również funkcję prewencyjną, ponieważ uświadamia decydentom, że ich działania mogą być poddane społecznej ocenie i w związku z tym zmusza ich do staranności przy podejmowaniu decyzji angażujących środki publiczne<sup>29</sup>.

Zdać sobie należy sprawę, że zakres jawności informacji dotyczących funkcjonowania sektora finansów publicznych jest niewątpliwie niewystarczający i mimo zainicjowanych zmian sytuacja ta będzie się utrzymywała jeszcze przez kilka lat, jest to wynikiem niedojrzałości społecznej i instytucjonalnej do kanonów wytyczanych przez państwo demokratyczne. Polityka informacyjna dotycząca gospodarki finansowej w sektorze finansów publicznych jest niewystarczająca, a zakres i czytelność prezentowanych materiałów pozostawiają dużo do życzenia. Jest to szczególnie istotne, jeżeli zważy się, że dzięki budowaniu poprawnych relacji między obywatelami i władzą tworzone są zręby demokracji i jawności sektora publicznego, dalekiego od nadużyć i niegospodarności w wydatkowaniu środków budżetowych<sup>30</sup>.

Dostęp do informacji o działalności instytucji publicznych stanowi konieczny element państwa demokratycznego, umożliwiać ma obywatelom świadome i racjonalne podejmowanie decyzji dotyczących ich udziału w sprawowaniu władzy w państwie i wykorzystaniu uprawnień zapewniających im możliwość wywierania wpływu na politykę państwa<sup>31</sup>. Skuteczność jest głównym walorem administracji publicznej. Temu kryterium należałoby podporządkować wszelkie inne zasady, gdyż bez skuteczności, pojmowanej jako realizacja celu, ekonomiczność, korzyść, dokładność, terminowość itd. tracą przydatność<sup>32</sup>. Miernikiem skuteczności administracji jest również sposób i poziom zapewnienia obywatelom dostępu do informacji publicznej, w tym informacji o gospodarce finansowej.

Prawo do informacji przysługuje lub też raczej ma przysługiwać każdemu człowiekowi, niezależnie od jego statusu społecznego, tj. wykształcenia, zasobności itd. Jednakże fundamentalnym dla tego prawa zagadnieniem jest kwestia zrozumiałości (jasności) przekazywanej przez administrację informacji, tym bardziej informacji dotyczącej jawności gospodarowania środkami publicznymi. Nawet jeśli obywatel na podstawie określonej ustawy będzie miał dostęp do wszystkich informacji, może on mieć ograniczoną możliwość skorzystania z udzielonych informacji ze względu na brak zrozumienia tekstu, odpowiedzi,

<sup>29</sup> T. Dembowska-Romanowska, *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 1999, s. 113–114.

<sup>30</sup> T. Skica, *Znaczenie jawności i przejrzystości...*, wyd. cyt., s. 16–17.

<sup>31</sup> P. Sarnecki, *Prawo Konstytucji RP*, Warszawa 1999, s. 98.

<sup>32</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 30.



którą otrzyma. Należy zatem zadbać o jasność i praktyczną stronę przekazu, postępując zgodnie z ideą: państwo dla obywatela, a nie obywatel dla państwa<sup>33</sup>.

Oceniając przejrzystość finansów publicznych można stwierdzić, że jego główną wadą jest ograniczona czytelność informacji budżetowej. Egzekutywa nie wykazuje należytej dbałości i troski o przekazanie obywatelom treści oraz istoty budżetu. Polski system finansów publicznych cechuje się brakiem wyjaśnienia i czytelności informacji budżetowej, co stanowi utrudnienie komunikacji, uniemożliwiające prowadzenie rzetelnej debaty publicznej z zakresu procesu budżetowego<sup>34</sup>.

Reasumując, informacje publiczne dotyczące gospodarki finansowej winny zostać umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej w sposób dostępny dla każdego użytkownika Internetu. Oprócz tego zainteresowany, bez dodatkowych formalności, powinien mieć zapewnioną możliwość użycia środków komunikacji elektronicznej do „dopytania” się organu administracji o informację, które nie znalazły się w BIP czy na stronie internetowej urzędu. W relacjach informacyjnych urząd – obywatel należy bowiem przyjąć zasadę maksymalnego uproszczenia i odformalizowania elektronicznego dostępu do informacji<sup>35</sup>.

Zdać sobie należy sprawę, iż jawność finansów publicznych jest istotnym elementem w procesie urzeczywistniania prawa do informacji publicznej. Zasadne jest stwierdzenie, iż informację publiczną dotyczącą gospodarki finansowej należy uznać za jeden z najistotniejszych elementów w budowaniu poprawnych relacji społeczeństwo informacyjne a administracja przejrzysta, przyjazna obywatelowi. Przekazywanie jak najbardziej szczegółowych informacji, w tym za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej, dotyczących gospodarowania środkami publicznymi jest wyzwaniem dla administracji publicznej. Szczególną rolę przypisuje się próbie kreowania właściwych postaw pracowników administracji wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego i obowiązków wynikających z przepisów dotyczących szeroko rozumianej jawności administracji, w tym jawności finansów publicznych.

## Literatura

Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2004.

Banaszak B., *Prawo do ochrony danych osobowych w Polsce*, Wrocław 1996.

<sup>33</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej...*, wyd. cyt., s. 258.

<sup>34</sup> A. Niedzielski, *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych – analiza ekonomiczna oraz odniesienie do Polski*, [www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia\(20050420-referat-niedzielski.pdf\)](http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia(20050420-referat-niedzielski.pdf)), s. 13.

<sup>35</sup> G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, referat przedstawiony na konferencji „Informacja prawna a prawa obywatela”, Gdańsk 2006, s. 101.

- Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles*, International Monetary Fund, Washington 1998.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dembowska-Romanowska T., *Prawo budżetowe państwa i samorządu terytorialnego*, w: *Prawo finansowe*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 1999.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej*, Wrocław 2007.
- Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jarzęcka-Siwik E., *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Konstytucja RP z dnia 7 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Lex/El 2008*, System Informacji Prawnej, Lex (Lex dla samorządu terytorialnego) 09/2011.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.
- Malinowska A., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk 2002.
- Małecki J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6.02.1996 r.*, SA/Ł 2722/95, OSP1997, Z. 5, poz. 106, za B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Misiąg W., Niedzielski A., *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – IbnGR” 2001, nr 29.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Niedzielski A., *Międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych – analiza ekonomiczna oraz odniesienie do Polski*, [www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/20050420-referat-niedzielski.pdf](http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/20050420-referat-niedzielski.pdf).
- Orzeczenie GKO z dn. 19.05.2005 r., DF/GKO/Odw-9/11/2005/109, LEX nr 156322.
- Sarnecki P., *Prawo Konstytucji RP*, Warszawa 1999.
- Sibiga G., *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, referat przedstawiony na konferencji „Informacja prawna a prawa obywatela”, Gdańsk 2006.
- Skica T., *Znaczenie jawności i przejrzystości dla kształtowania dobrych relacji państwo – obywatel*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 11.
- Uzasadnienie z dnia 23 kwietnia 2007 r. do projektu ustawy o finansach publicznych*, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198.

**Beata Filipiak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **Analiza płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego – ujęcie metodyczne\***

***Streszczenie.** Celem artykułu jest wskazanie na przydatność pomiaru płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego do celów zarządczych, jak również krytyczna ocena istniejącego podejścia do pomiaru płynności finansowej oraz wskazanie na pożądane rozwiązania metodyczne. Autorka prezentuje w artykule metodyczne podstawy prowadzenia w jednostce samorządu terytorialnego analizy płynności finansowej oraz wskazuje na kierunki jej wykorzystania.*

### **1. Wprowadzenie**

Jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w zmiennych warunkach otoczenia. Minął okres, gdy negowano potrzebę podejmowania działań zmierzających do pozyskania nowych inwestorów. Faktem stało się, że jednostki samorządowe konkurują zarówno o obywatela, jak i o inwestora. Prześcigają się w tworzeniu programów i warunków mających przyciągnąć kapitał i inwestycje. Te działania nie tylko kosztują, ale i wywołują skutki w długim okresie, w tym skutki finansowe dla przyszłych budżetów.

Ten fakt jest jednym z powodów, który powinien skłonić organy jednostki samorządowej do podjęcia decyzji o dokonaniu oceny płynności finansowej w ujęciu krótko- i długookresowym. Płynność finansowa jest rozumiana jako

---

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

zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań bieżących i w ujęciu długoterminowym przez jednostkę samorządu terytorialnego. Można wskazać również, że stanowi podstawę budowy wiarygodności finansowej oraz wchodzi w zestaw informacji pozwalających ocenić sytuację finansową.

Celem artykułu jest wskazanie na przydatność pomiaru płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego do celów zarządczych i krytyczna ocena istniejącego podejścia do pomiaru płynności finansowej oraz wskazanie na pożądane rozwiązania metodyczne.

## **2. Przydatność pomiaru płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego do celów zarządczych**

Pomiar płynności finansowej powinien być prowadzony *ex post*, ale również należy prognozować stan płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Pomiar płynności finansowej w ujęciu *ex post* dostarcza informacji w zakresie:

- kształtowania się sytuacji płatniczej w przeszłości, z punktu widzenia zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań w ujęciu krótko- i długoterminowym,
- powstawania zobowiązań dłużnych, spowodowanych brakiem gotówki na bieżące regulowanie zobowiązań,
- zapotrzebowania na gotówkę i powstawania luki w finansowaniu,
- działań mających na celu przywrócenie płynności finansowej,
- kosztów finansowych związanych z utrzymaniem bieżącej płynności,
- wykorzystanych sposobach i instrumentach w celu utrzymania płynności finansowej.

Na tej podstawie organy samorządowe mogą utrwalić wzorce pozytywnych zachowań lub też podjąć decyzję o kierunku pożądanej zmiany, która wpłynie na przykład na:

- zwiększenie wydajności dochodów własnych, która przyczyni się do zwiększenia posiadanej gotówki, co przełoży się na większą elastyczność pod względem płynnościowym,
- zwiększenie efektywności realizowanych zadań przy zachowaniu tego samego poziomu wydatków budżetowych, co pozwoli na dokonanie oszczędności, dzięki którym może się zmniejszyć poziom zapotrzebowania na środki pieniężne,
- wykorzystanie instrumentów dłużnych służących sfinansowaniu przejściowego deficytu, które w sposób korzystny nie tylko wpłyną na zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań, ale i będą optymalne z punktu widzenia kosztów obsługi długu.

Wykorzystanie narzędzi analizy finansowej w ocenie płynności finansowej ex post pozwala nie tylko dokonać oceny płynności finansowej, ale i poznać obiektywne czynniki wpływające na jej kształtowanie się. Z jednej strony organy samorządowe uzyskują informacje, jakie czynniki wpłynęły w sposób obiektywny na płynność finansową, co pozwoli podjąć obiektywne decyzje na przyszłość, aby uniknąć niekorzystnych czynników lub powielić decyzje sprzyjające umacnianiu płynności. Z drugiej strony wyniki przeprowadzonej analizy płynności finansowej mogą wskazać grupę czynników obiektywnych, na które nie będzie mógł wpłynąć organ samorządowy. W tym przypadku jego decyzje powinny skupić się na zabezpieczeniu ryzyka związanego z kształtowaniem się niekorzystnego poziomu płynności finansowej w przyszłości.

Na podstawie istniejących danych o kształtowaniu płynności finansowej można również prognozować płynność finansową, co wiąże się z decyzjami o wykorzystaniu środków i narzędzi zarządczych oraz instrumentów finansowych, które mają zapewnić pożądany stopień płynności finansowej w przyszłości.

Należy podkreślić, że zarządzanie płynnością finansową zarówno w obecnej, jak i przyszłej rzeczywistości społeczno-gospodarczej powinno uwzględniać czynniki ryzyka oraz nowoczesne rozwiązania dotyczących efektywności gospodarowania finansami, terminowego realizowania zobowiązań, co do kwoty i terminu, a przede wszystkim powinno być skuteczne<sup>1</sup>. Oznacza to, że zastosowane metody i narzędzia powinny przynosić określony efekt w postaci informacji o płynności finansowej w ujęciu natychmiastowym, rocznym i długookresowym, ale dostosowanym do horyzontu planistycznego budżetu. Na ich podstawie powinny być podejmowane decyzje finansowe w zakresie lokowania okresowo wolnych środków oraz zaciągania krótko- i długoterminowych zobowiązań dłużnych. Ponadto w sytuacji zachwiania, stagnacji lub braku stabilności na rynku finansowym, możliwe są do podjęcia decyzje – w sposób efektywny i szybki – w oparciu o pełną informację o strumieniach pieniądza oraz w oparciu o jego prognozy.

### **3. Ocena istniejącego podejścia do pomiaru płynności finansowej**

Ministerstwo Finansów zaprezentowało zestaw wskaźników wyliczonych dla jednostek samorządu terytorialnego wraz z metodologią ich wyliczania w oparciu o istniejące sprawozdania i bazy danych. Wskazało, że zaproponowany zestaw wskaźników może być pomocny przy ocenie sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwości zaciągania zobowiązań czy

<sup>1</sup> Wskazuje na to art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

podejmowaniu decyzji o charakterze rozwojowym<sup>2</sup>. Ocena zaproponowanego podejścia zostanie przeprowadzona w oparciu o możliwości wykorzystania ich do celów zarządczych, zwłaszcza zarządzania finansami.

Wskaźniki zostały zdefiniowane w następujących grupach:

- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki odnoszące się do liczby mieszkańców,
- wskaźniki wielkości zobowiązań według tytułów dłużnych.

Grupa wskaźników odnosząca się do liczby mieszkańców wyklucza ich wykorzystanie do celów analizy płynności finansowej. W zaproponowanym przez Ministerstwo Finansów opracowaniu wykorzystano podział budżetów samorządowych na działalność bieżącą i majątkową. Z tym podejściem autorka artykułu zgadza się w zupełności, gdyż konieczne jest poznanie przyszłych skutków podjętych decyzji inwestycyjnych i majątkowych, mających wpływ na wynik budżetu bieżącego, zwłaszcza wobec konieczności równoważenia budżetu bieżącego, na co wskazuje ustawa o finansach publicznych. Ważnym elementem analizy płynności finansowej jest ustalenie wpływu, jakie wywiera na poziom płynności zadłużenie i zdolność do jego bieżącego regulowania.

Należy podkreślić, że w analizowanym opracowaniu Ministerstwa Finansów brak jest wskazania wprost na płynność finansową, jako jeden z ważniejszych obszarów pozwalających na utrzymanie nie tylko zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań, ale i przede wszystkim wpływających na bieżącą i przyszłą sytuację finansową<sup>3</sup>.

Analizując zaproponowany zestaw dwudziestu wskaźników, należy wskazać, że do analizy płynności finansowej trudno jest zastosować zaproponowaną listę. Powodem jest brak odniesienia się do faktycznej zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań, czego wyrazem może być nadwyżka operacyjna liczona zgodnie z zaproponowaną metodyką, jako dodatnia wartość wyniku bieżącego, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Płynność finansowa powinna być możliwa do ustalenia w każdym okresie, co należy rozumieć jako pozytywny stan środków płatniczych (pieniężnych) lub właściwości składników majątku, pozwalających na powrotną zamianę na pieniądź, lub zdolność do pokrycia zobowiązań składnikami majątku.

<sup>2</sup> *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, 9 listopada 2010 r., za: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>, data dostępu: 30.09.2011 r.

<sup>3</sup> W literaturze przedmiotu na ten fakt w odniesieniu do przedsiębiorstwa wskazują w szczególności, w kolejnych zaktualizowanych i uzupełnionych wydaniach książki poświęconej w znacznej części płynności finansowej, M. Sierpińska i T. Jachna. Zob. M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego problematykę pomiaru płynności finansowej w sposób kompleksowy prezentuje książka: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSK Municipium, Warszawa 2004.

Jak wskazywano, ważnym elementem decyzyjnym jest poznanie czynników wpływających na płynność. W tym zakresie należy podkreślić ograniczoną możliwość wykorzystania wskaźników z metodyki Ministerstwa Finansów. Wskaźnikami tymi są:

- wskaźnik *WB7* – wskaźnik samofinansowania, liczony jako iloraz sumy dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej do wydatków majątkowych, obrazujący stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania,
- wskaźnik *WZ1* – obrazujący udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,
- wskaźnik *WZ2* – zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem.

Wskaźniki *WZ1* i *WZ2* obrazują poziom zadłużenia, czyli udział zobowiązań ogółem jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem. Wskaźnik *WZ1* uwzględnia wszystkie zobowiązania jednostki samorządu terytorialnego, a we wskaźniku *WZ2* ujmuje się zobowiązania ogółem, pomniejszone o zobowiązania na projekty unijne.

Zaprezentowane trzy wskaźniki, z przeanalizowanych dwudziestu, można uznać za statyczne wskaźniki płynności finansowej, wyliczane na podstawie danych ex post, najczęściej raz w roku. Wskaźniki te nie służą do badania poziomu płynności finansowej, ale do analizy czynnikowej, mającej odpowiedzieć na pytanie: jakie czynniki wpłynęły na taki, a nie inny poziom płynności? lub: jakie czynniki wpłynęły na jej brak w danym okresie?

Analizując przydatność zaproponowanych wskaźników z metodyki służącej ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, należy wskazać, że żaden z dwudziestu wskaźników nie może być wykorzystany do oceny płynności finansowej w ujęciu długoterminowym czy dynamicznym. Należy podkreślić, że zaprezentowane powyżej trzy wskaźniki mogą służyć jedynie do porównań w przestrzeni, a wartością informacyjną do celów zarządczych jest stwierdzenie faktu, czy te same czynniki oddziaływały silniej czy słabiej na płynność finansową oraz czy posiadane zadłużenie, związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE, ma znaczący wpływ na utrzymanie płynności finansowej.

#### **4. Pożądane rozwiązania metodyczne w zakresie prowadzenia pomiaru płynności finansowej**

Z punktu widzenia obiektywnej konieczności zarządzania płynnością finansową, należy przychylić się do wskazania ustawowego i zawsze rozpatry-

wać wpływ decyzji finansowych w ujęciu budżetu bieżącego i inwestycyjnego. Pierwszym krokiem w zakresie zarządzania płynnością finansową powinna być analiza poziomu nadwyżki operacyjnej. Należy ją analizować w ujęciu rocznym, ale najlepiej w miesięcznym lub kwartalnym. Taka analiza pozwala na szybkie podejmowane decyzji w zakresie nadpłynności (czyli plasowania okresowo wolnych środków w instrumenty finansowe prawnie akceptowane) lub sfinansowania przejściowego deficytu powodującego brak płynności finansowej.

Krokiem drugim będzie opracowanie potrzeb informacyjnych, czyli wskazanie, w jakim okresie powinna być dostarczana informacja o płynności finansowej i jak powinna być szczegółowa oraz jakie komórki są jej odbiorcami. Takie podejście gwarantuje indywidualizację potrzeb oraz dobór informacji o płynności i czynnikach ją kształtujących do potrzeb zgłaszanych przez poszczególne komórki urzędu.

Zapotrzebowanie na informację wyznaczy zarówno zakres potrzeb analitycznych, jak i powiązanie ich z danymi pochodzącymi z ewidencji księgowej. Podstawowym warunkiem jest możliwość pozyskania danych z ewidencji, co oznacza, że ewidencja finansowo-księgowa musi posiadać odpowiednią szczegółowość gromadzenia informacji o zdarzeniach gospodarczych.

W kolejnym kroku należy przystąpić do budowy wskaźników płynności finansowej oraz zestawień tabelarycznych dla poszczególnych grup i odbiorców, w podziale na częstotliwość i zakres zgłaszanych potrzeb. Jest to działanie czysto projektowe, o charakterze technicznym, które jednak musi uwzględniać efektywność dostarczania informacji, tak aby można było nie tylko przygotować ją w sposób odpowiadający potrzebom, ale i w taki sposób, aby informację mogli wykorzystywać różni jej beneficjenci, w zależności od zgłaszanych potrzeb.

Projektując wskaźniki wykorzystywane do oceny płynności finansowej, należy pamiętać, że jednostka samorządu terytorialnego ma swoją specyfikę i nie zawsze jest możliwe przeniesienie praktyk z sektora komercyjnego do specyfiki jednostki samorządu terytorialnego. Powodem jest właśnie odmienny sposób ewidencji realizowanych zadań oraz inna zawartość informacyjna sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym problemem jest kasowa ewidencja zdarzeń gospodarczych, co jest zgodne zresztą z ustawą o finansach publicznych.

Kasowe ujęcie zdarzeń gospodarczych oznacza w praktyce, że każde zdarzenie realizowane w jednostce samorządowej, w sprawozdawczości podstawowej, zwłaszcza z wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, będzie obrazować fizyczny wpływ dochodu/przychodu lub fizyczną zapłatę (obciążenie) związaną z wydatkiem/rochodem. Inną istotną przyczyną konieczności stosowania odmiennych technik pomiaru płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest często brak możliwości skonsolidowanego ujęcia zasobów po stronie aktywów i pasywów danej jednostki samorządu. Obligatoryjnie



sporządza się go raz w roku i nie ma on większego zastosowania w bieżącym zarządzaniu płynnością finansową jednostki samorządu terytorialnego. Gdyby było możliwe skonsolidowane bilansowe ujęcie wszystkich składników aktywów i pasywów jednostek budżetowych, to w zasadzie byłoby możliwe wykorzystanie bez ograniczeń metod pomiaru i analiz płynności finansowej w ujęciu statycznym<sup>4</sup>.

Drugi problem, jaki występuje przy konstrukcji wskaźników służących do pomiaru płynności, to sam układ budżetu rocznego. Różnica wpływów budżetowych, rozumianych jako suma dochodów i przychodów budżetowych, oraz wydatków budżetowych, rozumianych jako suma wydatków i rozchodów budżetowych, powinna być równa zero. Oznacza to, że z punktu widzenia przyjętego do realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w układzie planowanym i w perspektywie jednego roku, teoretycznie dana jednostka samorządu posiada płynność i jeżeli przyjąć realność prognozowanych dochodów, nie występuje tu zagrożenie braku równowagi finansowej dla danego roku budżetowego<sup>5</sup>.

Wydawać by się mogło, że nie ma zatem problemu z płynnością finansową i jednostka samorządu terytorialnego wszystkie swoje zobowiązania jest w stanie pokryć i na dzień 31 grudnia danego roku nie powinien mieć miejsca problem utraty płynności. W praktyce możliwe są sytuacje, kiedy występuje nadpłynność i problem z płynnością finansową. Zdolność danej jednostki samorządu terytorialnego do pokrycia swoich zobowiązań z tytułu realizowanych wydatków i rozchodów w układzie planowanym prezentuje poniższa zależność<sup>6</sup>:

$$WPF_1 = \frac{(PDB + PPB)}{(PWB + PRB)} = 1,$$

gdzie:

$WPF_1$  – wskaźnik płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w układzie planowanym,

$PDB$  – planowane dochody budżetowe,

$PWB$  – planowane wydatki budżetowe,

$PPB$  – planowane przychody budżetowe,

$PRB$  – planowane rozchody budżetowe.

<sup>4</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa...*, wyd. cyt., s. 115–116.

<sup>5</sup> M. Dylewski, *Możliwości i perspektywy finansowania wydatków budżetowych JST w warunkach przejściowych niedoborów budżetowych*, w: *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy*, red. A. Łuczyszyn, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 66–84.

<sup>6</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa...*, wyd. cyt., s. 116.

Planowane wykonanie zadań budżetowych zwykle różni się od wykonania faktycznego. W związku z tym relacja wskaźnika płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego może przyjąć postać:

- $WPF_1 = 1$ , oznacza pełne pokrycie wszelkich zaplanowanych zobowiązań budżetowych z tytułu realizowanych wydatków oraz rozchodów budżetowych;
- $WPF_1 > 1$  oznacza, że występuje pełne pokrycie wszelkich zaplanowanych zobowiązań budżetowych z tytułu realizowanych wydatków oraz rozchodów budżetowych, a dana jednostka samorządu terytorialnego ma na koniec roku nadwyżkę środków pieniężnych, które mogą wynikać z realizacji dochodów i/lub przychodów na poziomie wyższym od planowanego;
- $WPF_1 < 1$  oznacza, że w tym przypadku mamy do czynienia z brakiem pokrycia wszystkich zaplanowanych zobowiązań budżetowych z tytułu realizowanych wydatków oraz rozchodów budżetowych.

Powyższa analiza nie daje jednak informacji o kształtowaniu się płynności finansowej w trakcie roku budżetowego. Konieczne jest zatem zbadanie płynności finansowej w układzie natychmiastowym, co będzie odpowiadać zapotrzebowaniu na informacje o płynności w układzie, miesięcznym, kwartalnym, półrocznym lub częstszym.

Płynność finansowa z wykorzystaniem relacji wskaźnika płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w układzie natychmiastowym na dany moment czasowy będzie możliwa do obliczenia bądź to w oparciu o planowane wielkości dochodów/przychodów i wydatków/rozchodów, np. zgodnie z harmonogramem realizacji dochodów i wydatków budżetowych<sup>7</sup>, bądź w oparciu o wielkości rzeczywiście zrealizowane. W układzie planowanym relacja  $WPF_1$  może przyjmować w ciągu roku wielkości równe lub większe od jedności i nie jest możliwa sytuacja, aby planowana suma dochodów i przychodów była mniejsza od planowanej sumy wydatków i rozchodów. Określenie zdolności do regulowania zobowiązań w trakcie roku budżetowego można określić w kilku układach matematycznych<sup>8</sup>:

$$WPFN_1 = \frac{ZDB_t + ZPB_t}{ZWB_t + ZRB_t + ZW_t},$$

$$WPFN_2 = \frac{ZDB_t + ZPB_t}{ZWB_t + ZRB_t + ZN_t + ZW_t},$$

<sup>7</sup> M. Dylewski, J.A. Brzuchania, *Metodyka konstrukcji harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, V Zachodniopomorskie Forum – Finanse 2000, Szczecin 2000, s. 147–153.

<sup>8</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa...*, wyd. cyt., s. 118–119.

gdzie:

$WPFN_1$  – wskaźnik płynności natychmiastowej pierwszego stopnia,  
 $WPFN_2$  – wskaźnik płynności natychmiastowej drugiego stopnia,  
 $ZDB_t$  – zrealizowane dochody budżetowe na dany moment czasowy  $t$ ,  
 $ZWB_t$  – zrealizowane wydatki budżetowe na dany moment czasowy  $t$ ,  
 $ZPB_t$  – zrealizowane przychody budżetowe na dany moment czasowy  $t$ ,  
 $ZRB_t$  – zrealizowane rozchody budżetowe na dany moment czasowy  $t$ ,  
 $ZW_t$  – zobowiązania wymagalne na dany moment czasowy  $t$ ,  
 $ZN_t$  – zobowiązania niewymagalne na dany moment czasowy  $t$ .

W praktyce można zaobserwować dwie sytuacje obrazujące kształtowanie się płynności finansowej w danej jednostce samorządu terytorialnego, w ujęciu natychmiastowym, na dany moment czasowy realizacji budżetu<sup>9</sup>:

1. Sytuacja, w której nie występują problemy z płynnością finansową i w danym momencie czasowym nie ma ryzyka zagrożenia jej utraty (symptomy nie występują). Wtedy wskaźniki płynności przyjmują wartości:

$$WPFN_1 = 1 \text{ oraz } WPFN_2 = 1,$$

$$WPFN_1 > 1 \text{ oraz } WPFN_2 > 1.$$

Wskaźnik płynności natychmiastowej pierwszego stopnia ukazuje zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań w danym momencie czasowym  $t$  i określa faktyczne pokrycie finansowe wszystkich zrealizowanych wydatków i tych zadań, za które termin płatności już minął. Wskaźnik płynności finansowej natychmiastowej drugiego stopnia pokazuje sytuację, w której dana jednostka samorządu terytorialnego posiada rezerwy finansowe zarówno w zakresie możliwości regulowania zobowiązań na dany moment czasowy  $t$ , jak i w okresie późniejszym. Przy przestrzeganiu relacji, w której oba wskaźniki przyjmują wartości przynajmniej równe jedności, będzie występować pełna zdolność danej jednostki samorządu terytorialnego do regulowania swoich zobowiązań w czasie roku budżetowego. Sytuacją graniczną i alarmową jest kształtowanie się wielkości obu wskaźników na poziomie:

$$WPFN_1 = 1 \text{ oraz } WPFN_2 < 1.$$

2. Sytuacja, w której występują problemy utraty płynności finansowej lub występuje zagrożenie jej utraty w danym momencie czasowym, ma związek z faktem, że wskaźniki płynności przyjmują wartości:

$$WPFN_1 < 1 \text{ oraz } WPFN_2 < 1,$$

<sup>9</sup> Tamże, s. 119–120.

przy czym, jeśli wskaźnik  $WPFN_2$  przyjmuje wartości poniżej jedności, to jeszcze nie oznacza utraty płynności w ujęciu kasowym, ale jedynie realne zagrożenie jej utraty. W przypadku, kiedy wskaźnik  $WPFN_1$  przyjmuje wartości poniżej jedności, to występuje realna utrata płynności finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego w danym momencie czasowym  $t$ .

Kolejnym krokiem po obliczeniu zaprezentowanych wskaźników pozwalających na ustalenie poziomu płynności finansowej w ujęciu roku budżetowego i w ujęciu natychmiastowym jest dokonanie analizy czynników kształtujących płynność finansową. Do tego celu należy wykorzystać narzędzia analizy finansowej, w szczególności metody analizy przyczynowej lub wielokryterialnej<sup>10</sup>, analizę wielkości budżetowych w ujęciu ex post (wykonanie budżetu) oraz analizę sytuacji makroekonomicznej – w szczególności podstawowych wielkości przyjętych do konstrukcji budżetu państwa. Powinno się również przeprowadzić analizę płynności finansowej, uwzględniającą wszystkie te wydatki i zobowiązania, których termin zapłaty minął (zobowiązania wymagalne), wraz z przypisanymi dochodami.

Mając wszystkie powyżej zaprezentowane wskaźniki, dane i informacje, które są związane z płynnością finansową, należy skonstruować arkusz informacyjny, który pozwoli decydentowi samorządowemu podjąć decyzję w oparciu o realną sytuację zagrożenia lub posiadania płynności finansowej. Arkusz taki powinien również zawierać informacje na temat prognozy płynności finansowej, możliwych instrumentów finansowych – pozwalających na jej poprawę – oraz kosztów i ryzyka związanego z ich wykorzystaniem.

## 5. Podsumowanie

Należy podkreślić, że przedstawiona powyżej problematyka pomiaru płynności finansowej dotyczy jednostki samorządu terytorialnego tylko w ujęciu budżetowym. Odrębnym problemem metodycznym jest ocena płynności finansowej w jednostkach organizacyjnych danej jednostki samorządu, szczególnie tych, które nie są powiązane z budżetem metodą finansowania brutto. Należy jednak pamiętać, że w praktyce odzwierciedleniem poziomu płynności finansowej będzie aktualny stan środków finansowych na rachunkach bankowych.

Zadając sobie pytanie: po co analizować płynność, skoro wiadomo, ile jest środków na rachunkach bankowych?, należy zapytać też: jaka jest pewność, że realizacja wpływów budżetowych nastąpi terminowo? oraz jaka jest pewność, że nie zostaną pominięte przez dysponentów budżetowych płatności z tytułu faktur,

<sup>10</sup> Szerzej na temat tych metod: tamże.

które nie zostały zarejestrowane? Brak memoriałowego podejścia do ewidencji zdarzeń gospodarczych zawsze będzie podstawową przesłanką dla stosowania analizy płynności, by ograniczać ryzyko jej utraty i określić potencjalne działania, które należy podjąć w sytuacji, kiedy dojdzie do problemów z płynnością.

Oczywiście zaproponowane podejście metodyczne jest dyskusyjne (wymaga czasu i dostępu do danych finansowo-księgowych, nie jest umocowane prawem, wymaga dyscypliny od osób z poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, które zaciągają zobowiązania), ale stanowi przyczynek do podjęcia szerszej dyskusji, jak optymalnie zarządzać ryzykiem utraty płynności finansowej w zmiennych warunkach otoczenia.

### Literatura

- Dylewski M., *Możliwości i perspektywy finansowania wydatków budżetowych JST w warunkach przejściowych niedoborów budżetowych*, w: *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy*, red. A. Łuczyszyn, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Dylewski M., Brzuchania J.A., *Metodyka konstrukcji harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, V Zachodniopomorskie Forum – Finanse 2000, Szczecin 2000.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, MSK Municipium, Warszawa 2004.
- Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Ustawa o finansach publicznych z 24 września 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, 9 listopada 2010 r., za: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>, data dostępu: 30.09.2011 r.



**Anna Pyka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **Obligacje przychodowe jako instrumenty finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów zależnych od jednostek samorządu terytorialnego**

***Streszczenie.** Obligacje przychodowe są specyficznymi instrumentami finansowania inwestycji JST i podmiotów zależnych od JST, tj. przedsiębiorstw komunalnych. Są wierzytelkami papierami wartościowymi, splananymi wyłącznie z przychodów netto z określonego przedsięwzięcia lub z majątku powstałego w wyniku tego przedsięwzięcia. Artykuł poświęcony jest finansowym aspektom funkcjonowania obligacji przychodowych (w tym wpływu obligacji przychodowych na samorządowy dług publiczny), a w szczególności przedstawia podstawowe cechy obligacji przychodowych (ich ramy prawne), prawa, obowiązki i odpowiedzialność emitenta oraz obligatariuszy obligacji przychodowych. W artykule wskazano też perspektywy wzrostu popularności tego instrumentu finansowania w polskich realiach gospodarczych w świetle obowiązującego prawa.*

### **1. Wprowadzenie**

Obligacje przychodowe należą do grupy obligacji komunalnych i stanowią alternatywę dla innych źródeł finansowania inwestycji publicznych<sup>1</sup>. Zgodnie z polskim prawem, obligacje przychodowe mogą być emitowane przez samorządy lub przedsiębiorstwa komunalne. Za pomocą obligacji przychodowych mogą być finansowane inwestycje samorządowe, które w ocenie emitenta powinny w niedalekiej przyszłości przynieść dochód wystarczający na wykup zaciągniętego długu wraz z oprocentowaniem. Źródłem zaspokojenia roszczeń mogą być

---

<sup>1</sup> Podstawę prawną dla emisji obligacji przychodowych w Polsce stanowi ustawa o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 roku, Dz.U. nr 120, poz. 1300 z późn. zm.

przychody z określonego przedsięwzięcia, majątek powstały w wyniku finansowanego (lub innego) przedsięwzięcia.

W Polsce obligacje przychodowe są dobrym rozwiązaniem na pozyskanie kapitału przez miejskie spółki, których działalność nie jest nastawiona na generowanie zysków, a one same nie posiadają wystarczającej zdolności kredytowej – w dłuższej perspektywie – na pozyskiwanie zewnętrznego finansowania na konieczne, kapitałochłonne, długoterminowe inwestycje. Dotyczy to wszystkich spółek miejskich, których przedmiotem działalności jest zaspokajanie potrzeb użyteczności publicznej. Zabezpieczeniem zobowiązań tych spółek z tytułu emisji obligacji jest wówczas jedynie precyzyjnie określony i wyodrębniony strumień przychodów z inwestycji lub majątek określony przez emitenta. Tak pozyskane finansowanie nie obciąża całości majątku spółek i całości potencjalnych przychodów, a przez to zmniejsza ryzyko ich działalności, a dla JST nie powoduje wzrostu samorządowego długu publicznego. Dla przedsiębiorstw komunalnych tego typu finansowanie dywersyfikuje też źródła finansowania, przez co daje większą swobodę i bezpieczeństwo pozyskiwania finansowania dla innych inwestycji.

Także dla inwestorów (obligatariuszy) obligacje przychodowe stanowią atrakcyjną formę inwestycji. Na atrakcyjność tych instrumentów wpłynęły zmiany, jakie zaszły na polskim rynku dłużnych papierów wartościowych w ostatnich latach, tj. spadek stóp procentowych, wzrost podaży papierów dłużnych emitentów korporacyjnych o dobrej wiarygodności kredytowej oraz obniżenie marży kredytowej wskutek konkurencji na rynku bankowym. Zmiany te spowodowały, że inwestorzy instytucjonalni zaczęli poszukiwać możliwości lokowania środków na dłuższy okres w aktywa o możliwie niskim poziomie ryzyka. Wśród instrumentów nieskarbowych – dostępnych na rynku – pojawiły się obligacje przychodowe, które spełniają te warunki, czyli oferują stosunkowo atrakcyjną rentowność oraz charakteryzują się niskim poziomem ryzyka ze względu na „zabezpieczenia” wynikające z przepisów ustawy o obligacjach oraz oparciu na ryzyku jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowym atutem obligacji przychodowych dla obligatariuszy jest rating<sup>2</sup>.

Przedmiotem artykułu będzie przedstawienie specyfiki obligacji przychodowych (finansowych aspektów funkcjonowania obligacji przychodowych, praw i obowiązków zarówno emitenta, jak i obligatariuszy obligacji przychodowych) oraz perspektyw wzrostu popularności obligacji przychodowych w polskich realiach gospodarczych w świetle obowiązującego prawa.

---

<sup>2</sup> Ustalając rating obligacji przychodowych, analizuje się kondycję emitenta, projekt inwestycyjny zarówno z punktu widzenia ryzyka realizacji przedsięwzięcia, jak i jego funkcjonowania w praktyce. Ponadto badany jest model finansowy przedsięwzięcia od emisji obligacji do ich ostatecznego wykupu oraz w jaki sposób zabezpieczono prawa obligatariuszy obligacji przychodowych. Szerzej: *Obligacje przychodowe w Polsce*, w: *Polska – raport specjalny*, Fitch Ratings, październik 2008, s. 2.



## 2. Obligacje przychodowe jako forma obligacji komunalnych

Obligacje komunalne są papierami wartościowymi w randze długu publicznego, emitowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w celu finansowania zadań, do wypełniania których te jednostki zostały ustawowo powołane<sup>3</sup>. Cechami, które odróżniają obligacje komunalne od pozostałych rodzajów obligacji są w szczególności: niski stopień ryzyka kredytowego (brak zdolności upadłościowej), obligatoryjny wymóg oznaczenia celu emisji oraz ewentualne adresowanie obligacji wprost do mieszkańców wspólnoty samorządowej<sup>4</sup>.

Obligacje komunalne można klasyfikować według różnych kryteriów. Każdy rodzaj obligacji w danym kryterium ma swoją specyfikę. Podstawowy podział obligacji komunalnych dokonywany jest ze względu na źródło pokrycia wynikających z nich zobowiązań. Można tu wyróżnić obligacje ogólne (zwykle, typowe) oraz obligacje przychodowe. Obligacje ogólne (wykup wraz z kosztami ich obsługi) spłacane są bezpośrednio z dochodów budżetowych danej jednostki samorządowej<sup>5</sup>. Natomiast obligacje przychodowe służą finansowaniu inwestycji, z których przychody będą stanowić źródło spłaty emisji<sup>6</sup>. Do kryteriów różnicowania obligacji samorządowych zalicza się też: podmiot emisji (gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu), zasięg emisji (obligacje krajowe i międzynarodowe), okres zapadalności (obligacje krótkoterminowe, średnioterminowe, długoterminowe), klauzule przyznające emitentowi i/lub inwestorowi określone prawa (np. klauzule przedterminowego wykupu), sposób oznaczenia obligatariuszy (obligacje imienne i na okaziciela), rodzaj świadczeń przysługujących inwestorowi (pieniężne, niepieniężne i mieszane), sposób oprocentowania (obligacje o stałym oprocentowaniu, o zmiennym oprocentowaniu, indeksowane oraz zerokuponowe), formę obligacji (obligacje materialne i niematerialne), sposób zabezpieczenia (obligacje zabezpieczone całkowicie, częściowo lub niezabezpieczone)<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Zob. G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 56.

<sup>4</sup> Szerzej: A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 23–26.

<sup>5</sup> Zob. F.J. Fabozzi, *Rynki obligacji. Analiza i strategie*, Wydawnictwo Finansowe WIG-Press, Warszawa 2000, s. 208; A. Waclawczyk, *Obligacje...*, wyd. cyt., s. 29.

<sup>6</sup> Możliwa jest także spłata obligacji przychodowych z całości lub części majątku przedsięwzięcia finansowanego emisją lub spłata przychodami z innych przedsięwzięć określonych przez emitenta. Emisję obligacji przychodowych regulują zapisy ustawy o obligacjach, art. 23a–23c.

<sup>7</sup> Szerzej: *Dług lokalny w teorii i praktyce*, red. M. Kosak-Wojnar, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 161–165; A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne...*, wyd. cyt., s. 26–30; *Obligacje komunalne. Zagadnienia prawne, finansowe, praktyczne*, red. P. Śliwiński, M. Stępniewski, Twigger, Warszawa 2009, s. 30–33; G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje...*, wyd. cyt., s. 57–61; *Instrumenty dłużne w gospodarce...*, wyd. cyt., s. 147–151.

Mimo większej popularności w Polsce obligacji ogólnych (zwykłych, typowych) na uwagę zasługuje także drugi rodzaj obligacji (według kryterium źródła pokrycia zobowiązań z obligacji), tj. obligacje przychodowe<sup>8</sup>. Ich atrakcyjność dla finansowania inwestycji komunalnych wynika z efektywności (z punktu widzenia ograniczeń takich, jak limity formalnoprawne, koszty finansowania, czas pozyskiwania, wskaźniki zadłużenia JST – o czym dalej) oraz elastyczności (dopasowanie sposobu finansowania do konkretnej inwestycji poprzez np. emisję w seriach z różnymi terminami zapadalności).

Obligacje przychodowe są instrumentem finansowania szerokiego zakresu inwestycji JST i podmiotów zależnych od JST, tj. przedsiębiorstw komunalnych. W szczególności emitentami obligacji przychodowych mogą być<sup>9</sup>:

- jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, miasto stołeczne Warszawa,

- spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki komandytowo-akcyjne, w których podmiot, o którym mowa w pkt 1 posiada taką liczbę akcji lub udziałów, która zapewnia mu więcej niż 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników, o ile jedynym przedmiotem działalności spółki jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych lub wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej,

- spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których jedynym przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej i które zadania te będą wykonywać co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego, związkiem jednostek samorządu terytorialnego lub miastem stołecznym Warszawą,

- spółki akcyjne, które na podstawie upoważnienia ustawowego albo na podstawie koncesji, albo zezwolenia będą wykonywać zadania z zakresu użyteczności publicznej lub świadczyć usługi w zakresie transportu czy komunikacji oraz utrzymania i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej czy transportowej co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji.

---

<sup>8</sup> W Polsce najczęściej emitowanymi obligacjami są obligacje ogólne, niematerialne, o okresie zapadalności od 1 roku do 10 lat, mające zasięg krajowy, przyjmujące postać obligacji pieniężnych, na okaziciela, oprocentowane według zmiennej stopy procentowej, emitowane bez zabezpieczenia. Zob. A. Pyka, *Obligacje komunalne w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym*, w: *Rozwój Euroregionu Beskidy – V, Determinanty wzrostu ekonomicznego potencjału regionu*, red. J. Ostoj, Žilinská univerzita v Žiline Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Žilina, Bielsko-Biała 2008, s. 71–72.

<sup>9</sup> Art. 23a, ust. 2 ustawy o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 roku, Dz.U. nr 83, poz. 420 z późn. zm., tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1300.

Nowelizacja ustawy o obligacjach dopuszcza możliwość emitowania obligacji przychodowych także przez państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego, Krajowy Fundusz Kapitałowy SA, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową<sup>10</sup>.

Obligacje przychodowe są wierzyielskimi papierami wartościowymi spłacanymi wyłącznie z wyraźnie wyodrębnionych źródeł, wskazanych przez emitenta<sup>11</sup>. Tym samym emitent może ograniczyć w treści obligacji swoją odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z ich emisji do kwoty przychodów lub wartości majątku powstałego w wyniku tego przedsięwzięcia, to stanowi odstępstwo od ogólnie obowiązującej zasady w odniesieniu do wszystkich innych rodzajów obligacji, w przypadku których emitent odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z emisji<sup>12</sup>. W tym sensie obligacje przychodowe stanowią rodzaj papierów wartościowych z ograniczoną odpowiedzialnością. Ta cecha odróżnia obligacje przychodowe od obligacji ogólnych i wpływa na zmniejszenie skali poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST. Specyfiką obligacji przychodowych jest też specjalnie wyodrębniony rachunek, na którym gromadzone są wszystkie przychody z inwestycji i z którego nie ma możliwości wypłat na cele inne niż zaspokojenie roszczeń z obligacji (chyba że warunki emisji stanowią inaczej). Bieżąca kontrola wszelkich wpływów i wydatków związanych z przedsięwzięciem sprawia, że ta odmiana obligacji może uchodzić za bezpieczniejszą od tradycyjnych. Obligacje przychodowe umożliwiają emitentom pozyskiwanie długoterminowego finansowania na okres 20–25 lat, podczas gdy przeciętnie obligacje korporacyjne na rynku krajowym emituje się na 5–10 lat<sup>13</sup>.

Podstawową zaletą finansowania poprzez emisję obligacji przychodowych jest fakt, że nie obciążają one budżetów bieżących jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ środki na ich obsługę nie pochodzą z bieżących dochodów (przede wszystkim podatkowych), ale z wpływów z konkretnego przedsięwzięcia. Obowiązująca JST od 2011 roku zasada, zgodnie z którą wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe od bieżących dochodów, czyni więc tę formę finansowania bardziej konkurencyjną od np. partnerstwa publiczno-prywatnego

<sup>10</sup> Zob. art. 1, pkt 1–2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o obligacjach, Dz.U. nr 129, poz. 731.

<sup>11</sup> Obligacje przychodowe są podobne w swej specyfice do amerykańskich *revenue bonds*, czyli tzw. obligacji gwarantowanych dochodami, emitowanych przez władze stanowe w celu budowy obiektów użyteczności publicznej, np. szpitali, uniwersytetów, portów lotniczych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

<sup>12</sup> Zob. art. 8, ust. 1,2 oraz art. 23a, ust. 1 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>13</sup> Przy emisji obligacji przychodowych, podobnie jak i innych obligacji komunalnych, nie istnieje obowiązek stosowania czasochłonnej procedury określonej ustawą Prawo zamówień publicznych, zatem emisja obligacji pozwala szybko i sprawnie pozyskać pieniądze na inwestycje.

czy leasingu<sup>14</sup>. Nie mniej ważną zaletą jest fakt, że zadłużenie z tytułu emisji obligacji przychodowych obciąża spółkę emitenta, dlatego nie jest ono zaliczane do ogólnego zadłużenia JST i nie uwzględnia się go przy ustalaniu limitu zadłużenia regulowanego przez art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>15</sup>. To sprawia, że zobowiązania z tytułu emisji tych obligacji nie mają odzwierciedlenia we wskaźniku łącznej kwoty długu (mniej niż 60% dochodów JST w danym roku) oraz wskaźniku łącznej kwoty obsługi wraz z wykupem papierów (mniej niż 15% planowanych na dany rok dochodów JST)<sup>16</sup>. Obydwa wymienione wskaźniki zostaną od 2013 roku zastąpione wskaźnikiem ustalonym dla każdej JST indywidualnie i uzależnionym od wypracowanej, średniej z trzech wcześniejszych lat, nadwyżki budżetowej JST<sup>17</sup>. Taka pozytywna cecha obligacji przychodowych przez niektóre podmioty uznawana jest jako sposób na zwiększenie emisji długu publicznego, który jest wyjęty poza statystykę takiego długu (te papiery dłużne nie wymagają gwarancji ani Skarbu Państwa, ani emitenta). Należy jednak pamiętać, że choć obligacje przychodowe nie powiększają długu publicznego w rozumieniu krajowych przepisów, to już w rozumieniu Eurostatu obligacje przychodowe wliczane są do długu publicznego.

<sup>14</sup> Wynagrodzenia dla partnerów prywatnych przy inwestycjach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz raty leasingowe są zaliczane do wydatków bieżących. Jednak PPP, podobnie jak obligacje przychodowe, nie obciąża wskaźników zadłużenia państwa ani samorządów. Szerzej: A. Pyka, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji potrzeb publicznych w świetle obowiązujących przepisów prawa*, w: *Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym*, red. K. Malik, Wydawnictwo Politechniki Opolskiej, Opole 2009, s. 233–243; A. Pyka, *The potential of project finance for financing public tasks*, „Economic and Environmental Studies” Vol. 10, nr 3 (15/2010), Sept. 2010, s. 11–19.

<sup>15</sup> Art. 23b, ust. 7 ustawy o obligacjach stanowi, że środków z określonego przedsięwzięcia oraz świadczeń emitenta należnych obligatariuszom od emitenta obligacji przychodowych w wykonaniu zobowiązań wynikających z tych obligacji nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Tak ustalone brzmienie ustawy o obligacjach obowiązuje od 1 stycznia 2010 roku. Jednak postanowienia art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku będą miały zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na 2014 rok, co przewiduje wyraźnie art. 121 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241).

<sup>16</sup> Należy jednak pamiętać, że zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zastosowanie przepisu o niewliczaniu do zadłużenia JST zobowiązań dotyczących obligacji przychodowych znajduje zastosowanie tylko wówczas, kiedy obligacje przychodowe służą finansowaniu projektów lub programów operacyjnych dofinansowanych z funduszy unijnych.

<sup>17</sup> Wskaźnik zadłużenia według ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych zakłada, że relacja łącznej kwoty długu powiększonego o koszty jego obsługi do planowanych dochodów ogółem w danym roku budżetowym nie przekroczy średniej arytmetycznej (z trzech lat poprzedzających rok budżetowy) relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem. Zob. A. Pyka, *Problem doboru mierników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Kontrowersje finansów w Polsce*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2011.

Dla emitenta zaletą jest elastyczność finansowania w zakresie kwot i terminów poszczególnych emisji, terminów zapadalności oraz ceny (rentowności), po jakiej pozyskuje się finansowanie. Emisja obligacji może być bardziej elastyczna i pełniej spełniać wymagania emitenta niż standardowy kredyt bankowy, zakładający np. prowizję od zaangażowania, prowizję od wcześniejszej spłaty, koszty aneksów zmieniających warunki kredytu itd. Ponadto mniejsze są też wymogi i formalności nakładane na obligatariusza. Emitent, z uwagi na wyłączenie emisji obligacji spod reżimu ustawy Prawo zamówień publicznych, unika ryzyka długotrwałego i skomplikowanego procesu przetargowego, co pozwala na nieopóźnianie inwestycji. Jest to szczególnie ważne przy realizacji projektów współfinansowanych przez Unię Europejską, gdzie istnieje konieczność dochowania narzuconych procedurami unijnymi terminów ukończenia projektu. Przy emisji obligacji przychodowych dla emitenta ważne są też niskie obciążenia czasowe i kosztowe związane z pozyskaniem finansowania. Emitent przenosi bowiem ciężar przygotowania i obsługi procesu pozyskania finansowania na agenta emisji, ponadto może sobie zapewnić wpływ na sprawną i terminową realizację tego zadania. Przetarg na kredyt nie oferuje takich walorów. Ważny jest też fakt, że poprzez emisję obligacji przychodowych możliwe jest też kreowanie pozytywnego wizerunku JST (spółki zależnej od JST) jako emitenta na rynku kapitałowym. Programy emisji obligacji przychodowych z uwagi na ich stosunkowo nowatorski charakter implikują pozytywny rozgłos i promocję emitenta.

### **3. Obligacje przychodowe a prawa, obowiązki i odpowiedzialność emitenta oraz obligatariuszy**

Zgodnie z mechanizmem pozyskiwania i gromadzenia środków z emisji obligacji przychodowych określonym w art. 23a–23c ustawy o obligacjach, wszystkie przychody powinny wpływać na specjalnie wyodrębniony rachunek. Za naruszenie obowiązku gromadzenia środków na odrębnym rachunku emitentowi grożą sankcje karne. Rozwiązania te mają na celu zapewnienie przejrzystości finansowej poprzez bieżącą kontrolę wszelkich wpływów i wydatków związanych z przedsięwzięciem<sup>18</sup>. Emitent może dokonywać wypłat ze specjalnie wyodrębnionego rachunku, ale tylko gdy służą one zaspokojeniu roszczeń obligatariuszy. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, którą przewidują warunki emisji, a dodatkowo wysokość ewentualnych wypłat przewyższa kwotę wystarczającą do zaspokojenia roszczeń obligatariuszy, wynikających z obligacji w okresie następujących 12 miesięcy. Dla specjalnie wyodrębnionego rachunku wyłączona jest

<sup>18</sup> *Instrumenty dłużne w gospodarce*, red. D. Czechowska, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 149.

egzekucja z tego rachunku (do wysokości kwoty zobowiązania emitenta wobec obligatariuszy)<sup>19</sup>. W przypadku egzekucji przeprowadzanej ze składników majątkowych przedsięwzięcia, zajęciu nie podlega kwota w wysokości niezbędnej do zaspokojenia roszczeń obligatariuszy. Kwota ta przekazywana jest na odrębny rachunek bankowy i nie może być wypłacana na inne cele niż zaspokojenie roszczeń obligatariuszy. Jednak w przypadku egzekucji wszczętej celem zaspokojenia roszczeń z obligacji przychodowych, powyższych przepisów nie stosuje się. W sytuacji otwarcia postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego podmiotu będącego emitentem obligacji przychodowych, zobowiązania z tytułu tych obligacji stają się natychmiast wymagalne<sup>20</sup>.

Emitent w uchwale o emisji obligacji przychodowych powinien określić rodzaj i cel przedsięwzięcia, sposób obliczenia przychodów z przedsięwzięcia, a także wskazać, do jakiej części przychodów z przedsięwzięcia służy obligatariuszom prawo pierwszeństwa do zaspokojenia swoich roszczeń przed innymi wierzycielami. Powyższe dane powinny być umieszczone w treści obligacji przychodowej<sup>21</sup>.

W sytuacji, kiedy przychody okażą się niewystarczające, a nawet w ogóle nie wystąpią, konsekwencje tego ponosi wierzyciel, a nie emitent. Ponadto emitent zaciągając znaczące zobowiązania bez obciążania całości swojego majątku i całości potencjalnych przychodów, zmniejsza ryzyko odmowy udzielenia kredytu z banku w przypadku wystąpienia takiej konieczności w przyszłości, np. pojawienia się nowych wydatków inwestycyjnych.

Emitent obligacji przychodowych nie może zbywać ani obciążać składników majątkowych sfinansowanych z uzyskanych w wyniku emisji obligacji przychodowych środków przedsięwzięcia, z wyjątkiem sytuacji, gdy dokonuje się zbycia w ramach prawidłowej gospodarki i nie przyczyni się do uszczerplenia wartości projektu oraz przychodów gromadzonych na rachunku przedsięwzięcia<sup>22</sup>. Ponadto wierzytelności tworzące przychody, do których pierwszeństwo przysługuje obligatariuszom obligacji przychodowych, nie mogą być przedmiotem zabezpieczenia zastawem ani też przedmiotem cesji.

Emitenci obligacji przychodowych są zobowiązani do dostarczenia obligatariuszom takich samych informacji, jakie wymagane są przy emisji niezabezpieczonych obligacji komunalnych oraz tych informacji, które właściwe są tylko dla

<sup>19</sup> Art. 23c, ust. 1 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>20</sup> Także w przypadku podjęcia, w trybie wskazanym właściwymi przepisami, decyzji o podziale jednostek samorządu terytorialnego, będących emitentami zobowiązania z tytułu obligacji przychodowych, stają się natychmiast wymagalne. Art. 23c, ust. 2 i 3 Ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>21</sup> Art. 23a, ust. 3 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>22</sup> Por. art. 23a, ust. 7 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

obligacji przychodowych<sup>23</sup>. Po wyemitowaniu obligacji przychodowych emitent obowiązany jest też ogłosić w dwóch dziennikach, w tym w jednym dzienniku ogólnopolskim, łączną wysokość zadłużenia z tytułu obligacji oraz wskazać przedsięwzięcie sfinansowane z emisji tych obligacji<sup>24</sup>. Informacja podawana przez emitentów powinna zapewnić inwestorom możliwość oceny kondycji finansowej emitenta, celu, wielkości emisji, wartości nominalnej i ceny emisyjnej. Powinna również dostarczać szczegółowych informacji o warunkach wykupu, warunkach płatności odsetek oraz wysokości i formy ewentualnego zabezpieczenia, a także wskazania podmiotu, który udzielił tego zabezpieczenia<sup>25</sup>.

#### 4. Perspektywy wzrostu popularności obligacji przychodowych w Polsce

Jak dotąd przeprowadzono tylko trzy emisje obligacji przychodowych w ciągu ponad dziesięciu lat, od kiedy istnieje taka możliwość w Polsce, co pokazuje tabela 1.

Po raz pierwszy obligacje przychodowe wyemitowała Spółka Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy w 2006 roku. Struktura transakcji traktowała ogół przychodów spółki jako źródło zaspokojenia roszczeń obligatariuszy, przez co emisja zbliżona była do typowej obligacji korporacyjnej. Dwie kolejne emisje były odmienne od wyżej opisanej struktury transakcji, bowiem wyszczególniono

<sup>23</sup> Emitent udostępnia obligatariuszom co najmniej dwa tygodnie przed każdym terminem wypłaty świadczeń z obligacji, jednakże nie rzadziej niż jeden raz w roku, sprawozdanie zawierające dane o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na odrębny rachunek, oraz o kwotach wypłaconych obligatariuszom oraz emitentowi z tego rachunku w okresie od poprzedniej wypłaty świadczeń, a także omówienie struktury przychodów z przedsięwzięcia oraz struktury kosztów ponoszonych przez emitenta na utrzymanie przedsięwzięcia w tym okresie. Jeżeli emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego, to wymagane jest udostępnianie ostatniego rocznego sprawozdania z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej oraz odpowiednio kolejnych rocznych sprawozdań z wykonania budżetu aż do wykupu obligacji wraz z opiniami regionalnej izby obrachunkowej. Jeśli emitentem jest spółka akcyjna, musi ona udostępnić obligatariuszom roczne sprawozdania finansowe wraz z opinią biegłego rewidenta za okres od rozpoczęcia emisji do wykupu obligacji. Co najmniej na dwa tygodnie przed każdym terminem wypłaty świadczeń z obligacji przychodowych, jednakże nie rzadziej niż raz w roku, emitent musi udostępnić obligatariuszom sprawozdanie zawierające dane o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na rachunek przedsięwzięcia, oraz o kwotach wypłaconych obligatariuszom lub emitentowi z tego rachunku w okresie od poprzedniej wypłaty świadczeń. Musi również dostarczyć raport omawiający strukturę przychodów z przedsięwzięcia oraz strukturę kosztów ponoszonych przez emitenta na utrzymanie przedsięwzięcia w tym okresie. Zob. art. 10 oraz art. 23a, ust. 5 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>24</sup> Art. 23a, ust. 5 ustawy o obligacjach, wyd. cyt.

<sup>25</sup> *Obligacje przychodowe w Polsce...*, wyd. cyt.

źródło przychodów, z których mają być spłacane obligacje. Drugim emitentem obligacji przychodowych było Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Łodzi. Dzięki emisji udało się zapewnić wkład własny MPK-Łódź do projektu „Łódzki tramwaj regionalny”, który jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Spółka ma zagwarantowane pozyskanie kapitału w kwocie 166 mln zł poprzez emisję obligacji przychodowych na bardzo atrakcyjnych warunkach. Wartość całej inwestycji to ok. 265 mln zł. W przypadku Spółki MPK – Łódź atrakcyjność transakcji wynika z oparcia długoterminowego finansowania dla MPK na ryzyku miasta Łodzi, co miało/ma pozytywne odbicie w koszcie finansowania dla spółki oraz możliwości efektywnego pozyskania środków Unii Europejskiej bez bezpośredniego zaangażowania środków budżetowych. Spółka MPK Łódź przeniosła też przygotowanie i przeprowadzenie transakcji na podmiot zewnętrzny – bank Pekao SA. Trzeci program emisji przeprowadzono w 2010 roku na zlecenie ZKM Gdańsk. Środki z emisji przeznaczono na zakup tramwajów (220 mln zł) oraz na zakup autobusów (60 mln zł). Dzięki emisji pozyskano środki na odpowiednio: 20 (zakup tramwajów) i 6 lat (zakup autobusów). Emisje w Łodzi i Gdańsku, oprócz realizacji potrzebnych inwestycji publicznych pozwoliły także optymalnie wykorzystać posiadane zasoby na wsparcie wizerunku miasta.

Tabela 1. Programy emisji obligacji przychodowych w Polsce

Nazwa spółki	Wielkość programu [mln zł]	Okres trwania emisji [lata]	Rating	Agent emisji
Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Bydgoszcz	600	2004–2024	BBB–	Pekao SA Bank Handlowy
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Łódź	166	2006–2020	BBB–	Pekao SA
Zakład Komunikacji Miejskiej Gdańsk				
Zakup tramwajów	220	2010–2030	A+	Pekao SA
Zakup autobusów	60	2010–2016	A+	Nordea SA

Źródło: opracowanie własne.

Podstawową przyczyną niskiej popularności obligacji przychodowych jest zdominowanie finansowania samorządów przez banki. Jednak ta sytuacja może ulec zmianie z dwóch powodów. Pierwszy powód to konieczność przeprowadzenia wielu samorządowych inwestycji (infrastrukturalnych, środowiskowych, z zakresu użyteczności publicznej), które wymagają potężnych nakładów, a które banki niekoniecznie będą chętne finansować. Drugi powód to sytuacja finansów publicznych, która kładzie nacisk na obniżenie długu publicznego – finansowanie poprzez obligacje przychodowe nie jest wliczane do wskaźników zadłużenia samorządu/długu publicznego.



Wydaje się, że obligacje przychodowe mogą się stać ważnym źródłem finansowania miejskich przedsiębiorstw komunalnych, które realizują bądź zamierzają realizować znaczące, pod względem nakładów, inwestycje, w tym również inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Wspomniane wyżej inwestycje to usługi z zakresu użyteczności publicznej, takie jak dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków czy transport publiczny<sup>26</sup>. To co pozwala finansować te inwestycje za pomocą obligacji przychodowych, to udział JST w strukturze własnościowej tych spółek oraz fakt, że usługi te charakteryzują się dużą przewidywalnością strumienia przychodów, niskim ryzykiem biznesowym. Szczególne wyzwania stawiane są spółkom komunikacyjnym z uwagi na olbrzymie potrzeby inwestycyjne, długi okres ich zwrotu przy jednoczesnym problemie z planowaniem popytu na te usługi w tak długiej perspektywie oraz niskimi stawkami rozliczeniowymi i krótkoterminowością zawieranych umów na świadczenie usług komunikacyjnych pomiędzy spółkami a ich właścicielami, czyli samorządami. Ponadto obligacje przychodowe mogą finansować niektóre inwestycje z zakresu ochrony środowiska oraz inwestycje komunalne w sektorze wodno-kanalizacyjnym – są bowiem także postrzegane przez kapitałodawców jako inwestycje o niskim ryzyku kredytowym ze względu na stabilny popyt na oferowane przez sektor usługi (zaspokajanie podstawowych potrzeb ludności) oraz ustawowo regulowany strumień przychodów, uwzględniający w kalkulacji taryf koszty inwestycji oraz koszty związane z finansowaniem. Niskie ryzyko kredytowe przy finansowaniu ww. spółek wynika też z faktu, że ewentualne podwyżki cen taryf, wynikających z wydatków inwestycyjnych, rozłożone są na szeroką i różnicowaną grupę odbiorców końcowych.

Potencjał wykorzystania obligacji przychodowych tkwi także w inwestycjach infrastrukturalnych. Pomocna w tej kwestii może być ustawa o zmianie ustawy o obligacjach, która w art. 2, pkt 1a oraz art. 23a, ust. 2 pkt 1a i 1b zakłada rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do emisji obligacji przychodowych o<sup>27</sup>:

– Bank Gospodarstwa Krajowego, ze szczególnym wskazaniem na programy związane z finansowaniem budownictwa społecznego, systemów gwarancji i poręczeń oraz transakcji eksportowych<sup>28</sup>,

<sup>26</sup> W innych państwach, np. Wielkiej Brytanii, mechanizm ten stosuje się w przypadku budowy ośrodków opieki społecznej, placówek ochrony zdrowia czy nawet więzień. Zarządzająca takimi placówkami firma przekazuje określoną w emisji część dochodów na spłatę obligacji.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o obligacjach, Dz.U. nr 129, poz. 731.

<sup>28</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego jako bank państwowy o wysokiej wiarygodności oraz braku zdolności upadłościowej, specjalizuje się w obsłudze sektora finansów publicznych oraz realizacji programów rządowych, w tym infrastrukturalnych (np. programy związane z finansowaniem budownictwa społecznego) lub w prowadzeniu obsługi i organizacji finansowania Krajowego Funduszu Drogowego.

- Krajowy Fundusz Kapitałowy SA,
- spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową.

Obecnie pieniądze na drogi rząd pozyskuje głównie z papierów dłużnych poręczanych przez Skarb Państwa, a emitowanych przez BGK na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Skala emisji obligacji przychodowych może być znacząca, jeżeli porównać ją z obecną skalą obligacji drogowych, która sięgnęła do sierpnia 2011 roku 15,87 mln zł oraz 200 000 tys. euro. Obligacje te mogłyby się spłacać z dochodów generowanych przez inwestycje, na przykład z opłat drogowych czy parkingowych<sup>29</sup>. Działalność Banku Gospodarstwa Krajowego związana jest również ze wspieraniem państwowych programów społeczno-gospodarczych oraz samorządowych programów rozwoju regionalnego<sup>30</sup>.

Ustawa o zmianie ustawy o obligacjach przewiduje, że analogiczne do BGK możliwości emisji obligacji przychodowych uzyskałby także Krajowy Fundusz Kapitałowy. Udziela on wsparcia finansowego funduszom kapitałowym, inwestującym w firmy, które mają siedziby w Polsce, przede wszystkim innowacyjne lub prowadzące działalność badawczo-rozwojową. Przepisy pozwalające na emisję obligacji przychodowych przez SKOK-i oraz Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową mają na celu umożliwienie tym podmiotom zwiększenie funduszy własnych w ramach pożyczek podporządkowanych. Możliwość emisji obligacji ma się przyczynić do poprawy płynności tych instytucji finansowych.

Istnieje także potencjał wykorzystania obligacji przychodowych przez rząd do finansowania np. rozbudowy szpitali klinicznych. Szpitale takie generują przychody z kontraktów z NFZ, realizacji zadań opłacanych z budżetu państwa, badań klinicznych. Część tych przychodów mogłaby być gromadzona i przekazywana, przez wybranego w przetargu zarządcę, na rachunek, z którego będą spłacani posiadacze obligacji.

## 5. Podsumowanie

W obecnej sytuacji rynkowej obligacje przychodowe wydają się interesującą alternatywą dla innych źródeł finansowania inwestycji publicznych w Polsce

<sup>29</sup> Zob. *Jest nowe źródło pieniędzy na drogi: obligacje przychodowe BGK*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.02.2011 r.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 5, ust. 5 ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego w celu realizacji niektórych programów rządowych, Bank Gospodarstwa Krajowego może również pozyskiwać środki z innych źródeł, w szczególności zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą.

realizowanych przez JST bądź podmioty zależne od JST. Atrakcyjność obligacji przychodowych wynika z ich specyfiki. Tą specyfiką jest możliwość ograniczenia odpowiedzialności emitenta z tytułu wyemitowanych obligacji do kwoty określonych przychodów lub zdefiniowanego majątku. Zabezpieczeniem zobowiązań JST bądź podmiotu zależnego od JST, z tytułu emisji obligacji przychodowych, jest wówczas jedynie ściśle określony i wyodrębniony strumień przychodów z inwestycji (np. wpływy z tytułu zawartej z miastem umowy na świadczenie usług komunikacyjnych) lub majątek określony przez te podmioty (np. tabor zakupiony ze środków pozyskanych z emisji). Emitent zaciągając znaczące zobowiązania bez obciążania całości swojego majątku i całości potencjalnych przychodów, zmniejsza ryzyko swojej działalności i dodatkowo zabezpiecza daną inwestycję. Tego typu dywersyfikacja źródeł finansowania daje większą swobodę i bezpieczeństwo pozyskiwania kapitału dla nowych inwestycji oraz umożliwia lepsze dopasowanie sposobu finansowania do konkretnej inwestycji (np. emisja w seriach z różnymi terminami zapadalności).

Obligacje przychodowe stają się alternatywą dla ograniczonych limitów bankowych, wynikających z oceny zdolności kredytowej przedsiębiorstw komunalnych. Sięgając po obligacje przychodowe przedsiębiorstwa te dywersyfikują źródła finansowania, a dywersyfikacja implikuje większą swobodę oraz bezpieczeństwo w pozyskiwaniu i zarządzaniu zewnętrznymi źródłami finansowania oraz optymalizuje ich zdolność kredytową.

Wymogi ustawowe dla obligacji przychodowych nakazują, aby przychody ze wskazanego przedsięwzięcia wpływały na specjalny rachunek bankowy. Ustawa o obligacjach zapewnia dodatkowe zabezpieczenie roszczeń obligatariuszy, które nie dotyczą obligatariuszy obligacji zwykłych, którym jest pierwszeństwo zaspokojenia roszczeń z tytułu obligacji przychodowych z rachunku przedsięwzięcia oraz z majątku przedsięwzięcia przed innymi wierzycielami. Rachunek przedsięwzięcia oraz aktywa przedsięwzięcia nie podlegają egzekucji prowadzonej ze składników majątkowych przedsięwzięcia. Zajęciu nie podlega kwota do wysokości niezbędnej dla zaspokojenia roszczeń obligatariuszy obligacji przychodowych. Ponadto obligacje przychodowe są instrumentami bardzo elastycznymi w stosunku do potrzeb struktury finansowanego przedsięwzięcia (możliwa jest karencja obsługi, amortyzacja, emisja w seriach z różnymi terminami zapadalności itp.), a ich emisja nie ma negatywnego wpływu na limity zadłużenia JST i samorządowy dług publiczny.

## Literatura

*Dług lokalny w teorii i praktyce*, red. M. Kosak-Wojnar, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.

- Fabozzi F.J., *Rynki obligacji. Analiza i strategie*, Wydawnictwo Finansowe WIG-Press, Warszawa 2000.
- Instrumenty dłużne w gospodarce*, red. D. Czechowska, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Jest nowe źródło pieniędzy na drogi: obligacje przychodowe BGK*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.02.2011 r.
- Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Obligacje komunalne. Zagadnienia prawne, finansowe, praktyczne*, red. P. Śliwiński, M. Stępniewski, Twigger, Warszawa 2009.
- Obligacje przychodowe w Polsce, w: Polska – raport specjalny*, Fitch Ratings, październik 2008.
- Pyka A., *Obligacje komunalne w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym*, w: *Rozwój Euroregionu Beskidy – V, Determinanty wzrostu ekonomicznego potencjału regionu*, red. J. Ostoj, Žilinská univerzita v Žiline Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej, Žilina, Bielsko-Biała 2008.
- Pyka A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji potrzeb publicznych w świetle obowiązujących przepisów prawa*, w: *Ewaluacja rozwoju regionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym*, red. K. Malik, Wydawnictwo Politechniki Opolskiej, Opole 2009.
- Pyka A., *Problem doboru mierników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Kontrowersje finansów w Polsce*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2011.
- Pyka A., *The potential of project finance for financing public tasks*, „Economic and Environmental Studies” Vol. 10, nr 3 (15/2010), Sept. 2010.
- Ustawa o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 roku, Dz.U. nr 83, poz. 420 z późn. zm., tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1300.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o obligacjach, Dz.U. nr 129, poz. 731.
- Wacławczyk A., *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

# Abstracts

## Public Debt in Theory and Policy

Jan K. Solarz

### Public Debt and Sovereign

This paper looks at the causes of public debt in EU and seek to put them in institutional perspective. The topics of public debt and sovereign have featured centrally in discussion of European integration. Yet, little direct attention has been paid to the conceptual question at the centre of these controversies. Who, really is the sovereign in public debt of EMU countries?

It suggests that while economics can explain part of contemporary levels of public debt, the most important driving forces have been political.

Translated by *Agnieszka Jędrych*

Jan Głuchowski

### Theoretical Foundations of Public Debt

The author presented the theoretical foundations of public debt. There are discussed indicates the components of debt and its essence. In the article, the author formulated the conditions for the internal borrowing by public debt. Considerations end conclusions about the nature of the debt and its socio-economic importance.

Lech Próchnicki

### The role of the budget deficit in the economy – historical retrospection

Summary. Purpose of the article is a presentation of the views of the academia to the role of the budget deficit in the economy. These views due to the changing reality, were far-reaching change. After period of strong approval for the deficit as an instrument for overcoming the economic downturn there has been a principal repayment and suddenly the academia began to accentuate the faults of stabilization policy. They negated completely inappropriate actions and additionally began to refer to the coincidence of the deficit and government debt was no longer economic stability-but stability of fiscal state. As far as the theory of financial deficit and government debt has far-reaching use moderation, so the actual fiscal policy stoped – tere are not any changes. As a result, European politicians and not only European brought the world to the edge of the fiscal crisis.

Wiesława Ziółkowska

### **Public Debt and Revenue, Expenditure of General Government and Economic Growth in the European Union**

Public debt, income and expenditure of general government are closely connected with the sphere of regulatory and real. They imply a number of business processes while remaining under their influence. The adopted paper format does not allow an exhaustive discussion of the issue in all of its complexity. The analysis aims to address such questions as:

- Depending on what occurred between the debt to income and expenditure the sector of general government in EU countries in 2001–2010?
- What is the relationship occurred during this period of government debt to GDP?

Ryszard Piasecki

### **Politics Surplus Chile**

The author discusses the policies of budgetary surpluses in Chile, as an alternative to the policy's debt carried by the state. The article discusses the policy statements of the budgetary surplus in Chile and a system of balanced budget by 2001, the author also presents the benefits of the balanced budget policy.

Katarzyna Wójtowicz

### **The Needs and Possibilities of Reducing General Government Deficits under Economic Crises Conditions**

The main objective of the article is to show the optimum methods (ways) of reducing the budget imbalance in the conditions of economic crises. The difficulty in selecting the right methods of restoring fiscal balance under crisis conditions consists in that too drastic cuts in some categories of public spending or substantial tax increases may be procyclic and conducive to an even greater weakening of the economic situation, which may consequently lead – by way of a vicious circle – to a growing public debt, which would result in the need for increasingly great fiscal retrenchment in the future. The research covers selected economic recessions which have occurred in the period of 1990–2011 in 23 countries.

Jacek Połczyński

### **Public Debt as Instrument of Gender Redistribution in Poland**

Nominal value of general government debt and debt of the State Treasury has been increasing consistently. A relatively high pace of GDP growth and successful restructurization of foreign public debt resulted the gradual improvement of the public debt to GDP ratio. In the following years this tendency has been reversed.

Public finance crisis, which was created by the global financial crisis, has contributed in the last years to the acceleration of the increase process of nominal and real public debt in Poland and in most other European countries. Economic changes were accompanied by unfavourable demo-

graphic changes. As a result, a decreasing group of citizens in working age will carry the main burden of capital and public debt interests payments. This tendency will be growing. The predicted significant fall of Polish population, caused mainly by lower fertility rate and migration effects, will increase the relatively higher burdens of the next generation.

## **Local Government Public Debt Management in the Theory and Praxis**

Teresa Lubińska

### **The Rule Limited Public Finance Imbalances as a Key Tool to Limit Local Government Debt**

This article aims to evaluate new aspects of the category of decentralization of public finances and financial independence of the category of local government units in the light of the principle of budgetary balance and the balance of public finances. The author presents the assumptions usually limited imbalances in public finance sector and addresses the consequences of its use in local government units.

Tomasz Uryszek

### **Determinants of Budgetary Imbalances in the Sector of Local Government Units in Poland in Terms of the Financial Crisis**

The purpose of this article is to identify factors that influence the level of budgetary imbalances in local and regional governments (LRGs) in terms of the economic slowdown and financial crisis. The study was based on the relevant literature and on data from the Polish Ministry of Finance and Eurostat. Both quantitative and qualitative methods were used in the article.

The primary cause of deficits in the budgets of LRGs was faster average growth rate of expenditures than revenues. Due to the low financial autonomy of local government units, the amount of LRGs' revenues are dependent on the state budget (e.g. shared taxes). The economic slowdown affects the amount of those revenues. On the other hand the increase in expenditures is related to the implementation and financing of particular tasks (functions) of LRGs, including health, education and economic affairs. It is difficult to assess unequivocally the volume and structure of LRGs' expenditures and link them clearly with the economic crisis. It is certain, however, that such links exist.

Mirosław Czekaj

### **Debt Management in Subnational Government – Legal, Financial and Financial Liquidity Management Aspects. Case of the City of Warsaw**

The article presents the issue of debt management in subnational governments focusing on the case of the City of Warsaw. In the first part of the article the author formulates the crucial aspects

that should be taken into account in the process of introducing legal restrictions for subnational governments in their access to debt instruments. Then the author points to the major objectives of Warsaw's debt policy, experience of the city in recouring to debt instruments, the structure of its indebtedness and the approach to reduce risks resulting from debt, highlighting the role of the financial liquidity management system. Managing the certain level of financial liquidity reserve is regarded by the author as the most relevant condition for current and future solvency, determining the ability of the metropolis to incur expenditures. It is the principal factor providing financial security.

The recent turbulences on financial markets make the debt management process as well as risk management in subnational governments particularly challenging. The author presents solutions applied in Warsaw, based on experience and financing of big cities in Poland, that could be successfully implemented in other subnational governments on condition that they conform to the transformations taking place in subnational government in Europe and in the whole public finance sector.

Marzanna Poniatowicz

### **Non-financial Instruments for Managing Local Authority Public Debt**

Both in Polish economic practice and in theoretical studies on issues of local finance, an aspect which is often underappreciated and receives too little emphasis is that of non-financial instruments for managing local authority debt. It is necessary for these to be given greater exposure in local debt policies, if only because they have a significant influence on the level of trust of investors and financial institutions, and consequently on the costs of obtaining repayable capital and servicing debt, as well as on the effective use of debt instruments by local authorities in Poland (municipalities, counties, towns with county status, and provinces). This paper aims to identify the specific features and importance of non-financial instruments for managing local authority public debt. It discusses the following categories of instruments: organizational, institutional, personnel-based, informational and marketing-based.

Translated by *APOLONICA*

Magdalena Ziolo

### **Soft and Hard Budget Constraints and the Problem of Debt and Financial Support to Subnational Government**

The goal of the article is to introduce the concept of soft and hard budget constraints and to present their connection with the debt issues at the local and regional level. The study brought closer to creating a mechanism of soft and hard budget constraints, their determinants, consequences and the reasons for softening and / or hardening of budget constraints.

Agnieszka Krzemińska

### **Local Government Unit Debt under Debt Limits**

Use by local government units of debt instruments, makes these units are indebted. There is a problem a safe level of debt of local government units. To those individuals benefited from the



debt as a source of financing tasks as excessive, the legislature limited the possibility of incurring their obligations by introducing limits on the debt to the Law on public finance.

The aim of this article is to present the debt of local government units in the light of the limits of indebtedness. The analysis was based on several indexes, such as general government debt and local government debt in nominal value, and its dynamism. The empirical analysis was made with reference to index of load of revenue the local government unit debt and index of load of local government revenue to debt service.

## **The Financial Management of Local Government**

Eugeniusz Wojciechowski

### **Notes on Financial Management in Municipality**

The article relates to certain specific issues of financial management in municipality. The main goal of presented considerations based on the standard issues (policies, procedures and elements of the budget) is to emphasize its economic dimension. What is more, a significant attention has been paid to the importance of the deficit and debt and its socio-economic consequences. It also puts some efforts to set standards, essential in public finances management.

Agnieszka Skoczylas

### **3E as a Chance to Improve Public Sector Management**

In the article is presented the concept of the 3E – economy, efficiency and effectiveness. Economy means financial aspects of activity. It is measured by looking at the cost of the resources consumed and the value of the output delivered. Efficiency can be measured in terms of the inputs required to generate the outputs. It is about the way in which work is completed. Effectiveness can be explained in terms of what is achieved. It is about whether targets are met or not.

Public sector institutions should follow to private sector organizations and try to be more economy, efficiency and effectiveness (3E). They should use these three criteria to estimate their activity nowadays and in the future. This idea can help public sector managers to be a better manager and understanding the 3E Effectiveness, Efficiency and Economy can help improve business performance.

Krystyna Celarek

### **Transparency of Public Finances are an Essential Element in the Process of Creating Law for Public Information**

Openness of public finances is one of the guarantees of the constitutional principle of the right to information about the activities of public authorities, is a determinant of democracy, and contributes to growing efficiency in managing public funds. Society should have assured access to information on public finances – transparency gives society a feeling of security, and is also

a sign that citizens are participating in monitoring the economy – “their own money” – and finally works against bribery and corruption. Using IT solutions in the process of public disclosure of information, including the Public Information Bulletin, allows for faster, cheaper communication. The issue which requires consideration is the degree of transparency (clarity) in the shared materials – an information policy which requires clarification and shaping an information society conscious of its powers – that challenge has to be met by administrative law.

Beata Filipiak

### **Analysis of the Financial Liquidity of Local Government Units – the Inclusion of Methodological**

The aims of the article is presented the indicators of the usefulness of measuring liquidity of local government units for management purposes, as well as critical assessment of existing approaches to measuring liquidity, and an indication of the desirability of methodological solutions. The author presents a methodological basis for conducting article in the local government unit of analysis of liquidity and shows the directions of its use.

Anna Pyka

### **Revenue Bonds as Instruments for Financing Local Government Investments and Subsidiaries of Local Government Units**

Revenue bonds are specific instruments for financing local government investments and subsidiaries of local government units, such as municipal enterprises. These securities are repaid to creditors from net revenues of a particular project or the property resulting from this project. The Article shows the financial aspects of the functioning of the revenue bonds (including the impact on local government debt). In particular it presents the basic characteristics of revenue bonds (the framework), rights, obligations and responsibilities of the issuer and the holders of the revenue bonds. The article also outlines the prospects for growth in the popularity of this instrument for financing investment in the Polish economic reality in light of existing law.