

Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy

Problemy i dylematy



Redakcja Marian Żukowski



Sektor finansów publicznych
a rozwój gospodarczy

Problemy i dylematy

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

Wydział Nauk Społecznych



Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy

Problemy i dylematy

Redakcja Marian Żukowski

WYDAWNICTWO KUL
Lublin 2017

Recenzenci
prof. dr hab. Alicja Pomorska
prof. dr hab Krystyna Piotrowska-Marczak

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Struś

Opracowanie komputerowe
Adam Niezbecki

Projekt okładki i stron tytułowych
Agnieszka Gawryszuk

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej



© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2017

ISBN 978-83-8061-375-1

Wydawnictwo KUL, ul. Konstantynów 1 H, 20-708 Lublin, tel. 81 740-93-40, fax 81 740-93-50,
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl, <http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Druk i oprawa: volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin, tel. 91 812 09 08, e-mail: druk@volumina.pl

Nakład: 200 egzemplarzy



*Niniejszą publikację Autorzy i Redaktorzy poświęcają
Pamięci Pani Profesor Zyty Gilowskiej*

Spis treści

Pani Profesor Zyta Gilowska

Życiorys Zyty Gilowskiej (Dziekan Wydziału Nauk Społecznych, ks. prof. dr hab. Stanisław Fel)	13
Wprowadzenie (ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński)	15
Bibliografia prac Zyty Gilowskiej (wybór reprezentatywny)	23
Wspomnienie o Pani Profesor Zycie Gilowskiej. Droga Pani Profesor do Polski (Dyrektor Instytutu Ekonomii i Zarządzania, prof. dr hab. Marian Żukowski)	35

Część I

Problemy sektora finansów publicznych

(red. Katarzyna Ziętek-Kwaśniewska)

Krzyszyna Brzozowska Efektywność poboru podatków przez administrację podatkową w Polsce ...	49
Jan Głuchowski Litewskie i rosyjskie ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych	61
Katarzyna Jabłońska-Karczmarczyk Opodatkowanie pracy a wzrost gospodarczy. Wysokość i struktura klina podatkowego w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej	71

Teresa Lubińska Bariery decentralizacji finansów publicznych sformułowane przez Zytę Gilowską w 2001 r. – wciąż aktualnym wyzwaniem rozwojowym	85
Kinga Machowicz Równowaga między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowieka przysługujące podatnikom	93
Witold Modzelewski Pozorna aksjologia akcyzy	103
Edward Nowak Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych	109
Maria Paździor Podatek dochodowy od osób prawnych jako źródło wpływów budżetowych	121
Jolanta Szolno-Koguc W poszukiwaniu racjonalności finansów publicznych	133
Przemysław Zasieczny Dług publiczny i koszty jego obsługi w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej w latach 2010–2015	145
Patrycja Zawadzka Prawne możliwości wykorzystania instrumentów pochodnych w ramach zarządzania długiem publicznym	157
Wiesława Ziółkowska Niektóre aspekty nierówności społecznych w kontekście struktury funkcjonalnej wydatków sektora <i>general government</i>	173

Część II
Problemy finansów samorządu terytorialnego
(red. . Joanna Nucińska)

Zdzisław Adam Błasiak Trwałość samorządu terytorialnego a trwałość polityki rozwoju. W poszukiwaniu podstaw decentralizacji administracji publicznej	185
---	-----

Alfred Janc, Janina Kotlińska, Grzegorz Kotliński Zadłużenie JST w Polsce – wskazania dla banków	215
Anna Kobiałka Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ...	233
Elżbieta Malinowska-Misiąg Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia zagraniczne a praktyka polska	245
Joanna Nucińska Budżetowanie na poziomie samorządu lokalnego w Polsce w aspekcie efektywności i skuteczności wykorzystania środków publicznych	257
Zbigniew Ofiarski Ulgi uznaniowe w zapłacie należności cywilnoprawnych jako instrumenty lokalnej polityki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego	269
Marzena Piszczek Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego	287
Piotr Sołtyk Kontrola zarządcza jako instrument nowoczesnego zarządzania w samorządzie terytorialnym	299
Krzysztof Surówka Kondycja ekonomiczna miast na prawach powiatów a zaspokajanie potrzeb publicznych	315

Część III

Współczesne zagadnienia ekonomii i finansów

(red. Zdzisław Adam Błasiak, Jarosław Kuśpit)

Anna Matras-Bolibok, Piotr Bolibok Wpływ wahań koniunkturalnych na finansowanie działalności B+R ze środków publicznych	329
Elżbieta Chojna-Duch Polityka stabilnościowa Unii Europejskiej po globalnym kryzysie ekonomicznym – jej ograniczona skuteczność	341

Stanisław Flejterski Ekonomia i finanse w XXI wieku – bezdroże czy rozdroże?	355
Stefan Kawalec Własna waluta a rozwój gospodarczy kraju	369
Kazimierz A. Kłosiński Kwintet BRICS – nowy bank rozwoju	383
Zbigniew Luty Wirtualne i zamglone informacje finansowe	393
Małgorzata Pawłowska Finansowanie przedsiębiorstw kredytem bankowym w Polsce. Czy ułatwia utrzymanie gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu?	403
Bogusław Pietrzak, Jan K. Solarz Nominalnie ujemne stopy procentowe	419
Andrzej Raczek Statyczne i dynamiczne efekty polityki budżetowej	433
Irena Pyka Nadzwyczajna polityka monetarna. Między Scyllą a Charybdą	461
Eugeniusz Ruśkowski Wybrane uwagi o Ministrze Finansów w Polsce	473
Iłona Skibińska-Fabrowska Wpływ współczesnej polityki pieniężnej na uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej – zarys problemu	481
Maria Zuba-Ciszewska, Grzegorz Zasuwa, Piotr Bolibok Ekonomiczna odpowiedzialność banków spółdzielczych w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju	491
Helena Żukowska Komitet Stabilności Finansowej jako instytucja monitorująca zagrożenia stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym	503
<i>Profesor dr hab. Zyta Gilowska – in memoriam</i>	523



*Pani Profesor
Zyta Gilowska*



Życiorys Zyty Gilowskiej

Zyta Janina Napolska, córka Marii i Klemensa, urodziła się 7 lipca 1949 roku w Nowym Mieście Lubawskim w województwie toruńskim. Pochodziła z rodziny inteligentkiej. W Nowym Mieście Lubawskim uczęszczała do Szkoły Podstawowej i Liceum Ogólnokształcącego. W 1967 roku zdała maturę i podjęła studia w Warszawie. Studiowała ekonometrię w Instytucie Nauk Ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim. Pracę magisterską pod tytułem *Prognozowanie produkcji przemysłowej* napisała pod kierunkiem prof. dr. hab. Henryka Fiszela i obroniła 27 czerwca 1972 roku. W lipcu 1972 roku wyszła za mąż za Andrzeja Gilowskiego. Zamieszkała w domu męża w Świdniku. Od 1 października 1972 roku podjęła pracę jako nauczyciel akademicki na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W 1974 roku urodził się syn Paweł. Pracę doktorską pod tytułem *Analiza systemu kształtowania się zatrudnienia w rolnictwie* napisała pod kierunkiem doc. dr. hab. Sławomira G. Kozłowskiego i obroniła 24 marca 1981 roku na Wydziale Ekonomicznym UMCS. Od 1 maja 1981 roku podjęła tam pracę jako adiunkt. Była członkiem Senatu UMCS, w którym reprezentowała młodych pracowników naukowych. Jej zainteresowania naukowe koncentrowały się wówczas na problemach teorii ekonometrii, a w szczególności dotyczyły analizy wpływu autokorelacji składników losowych ekonometrycznego modelu opisowego na efektywność metod estymacji parametrów tego modelu. Prowadziła badania empiryczne z zakresu zastosowania metod ekonometrycznych do statystycznego bilansowania siły roboczej w rolnictwie z punktu widzenia zasobów demograficznych, zasobów pracy i wielkości wewnętrzsektorowego zapotrzebowania.

W 1986 roku Profesor Zyta Gilowska podjęła pracę naukową na stanowisku adiunkta w Katedrze Polityki Gospodarczej na Wydziale Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Obok pracy naukowej bardzo aktywnie angażowała się w działalność publiczną. Od 1990 roku pełniła obowiązki Zastępcy Przewodniczącego Lubelskiego Sejmiku Samorządowego, a następnie Zastępcy

Przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Była też Wiceprzewodniczącą Rady ds. Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP. Koordynowała programy badawcze w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku oraz Instytucie Spraw Publicznych, prowadziła zajęcia w Krajowej Szkole Administracji Państwowej, współpracowała z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Była ekspertem Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Współprzewodniczyła Zespołowi Finansowo-Legislacyjnemu. Przygotowywała ekspertyzy dla Biura Analiz Sejmowych. Angażowała się w prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

W październiku 1994 roku Profesor Zyta Gilowska uzyskała stopień doktora habilitowanego nauk ekonomicznych. Jej pracę bardzo wysoko ocenili profesowie Alicja Pomorska, Jan Głuchowski i Hanna Sochacka-Krysiak. Niebawem została Sekretarzem, a następnie Kierownikiem Sekcji Ekonomii na KUL. W sierpniu 1999 roku otrzymała tytuł profesora nauk ekonomicznych. W październiku 2001 roku objęła mandat posła RP. W Sejmie pełniła obowiązki Zastępcy Przewodniczącej Komisji Finansów Publicznych. Była Przewodniczącą Regionu Lubelskiego Platformy Obywatelskiej i członkiem prezydium Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej. Od 2003 roku była członkiem Komitetu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk. W maju 2005 roku wystąpiła z Platformy Obywatelskiej. Od 2006 roku pełniła funkcję Wicepremiera i Ministra Finansów. Po dymisji związanej z procesem lustracyjnym starała się o uniewinnienie i wygrała proces. Prezydent RP powołał jesienią 2006 roku Profesor Zytę Gilowską ponownie na urząd Wicepremiera i Ministra Finansów. W grudniu 2007 roku, po wygaśnięciu misji rządu Jarosława Kaczyńskiego, wróciła z urlopu bezpłatnego do pracy w KUL. Niezależnie od pracy naukowej bardzo aktywnie działała w polityce, ponownie trafiła do Sejmu, tym razem z listy Prawa i Sprawiedliwości. Na KUL pełniła funkcję dyrektora Instytutu Ekonomii i Zarządzania. Od 2010 roku Prezydent powołał Profesor Zytę Gilowską do Rady Polityki Pieniężnej, z której po dwóch latach złożyła rezygnację z pracy. W 2015 roku Prezydent RP Andrzej Duda powołał Panią Profesor do Narodowej Rady Rozwoju, a ona sama w 2016 roku podjęła decyzję o powrocie do aktywnej pracy w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim.

5 kwietnia 2016 roku Katolicki Uniwersytet Lubelski na stronie internetowej poinformował:

Prof. dr hab. Zyta Janina Gilowska odeszła do Pana...

*Ks. prof. dr hab. Stanisław Fel,
Dziekan Wydziału Nauk Społecznych*

Wprowadzenie

*A na co komu droga,
która nie prowadzi do Świątyni?...*

„*Non omnis moriar...*”. Jakże aktualnie dla akademickiej wspólnoty Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II brzmią słowa przepięknej pieśni Horacego w obliczu śmierci naszego wieloletniego Pracownika i Przyjaciela, jakim była Profesor Zyta Gilowska, której pamięci poświęcona jest niniejsza księga.

1. Ekonomia na KUL

Pani Profesor była pracownikiem Instytutu Ekonomii i Zarządzania, kontynuującego w nowych ramach organizacyjnych pracę Sekcji Ekonomii, powołanej decyzją Senatu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w 1981 r. W istocie ówczesna decyzja dokonywała reaktywacji zinstytucjonalizowanej obecności ekonomii na KUL, po 30-letniej przerwie wymuszonej polityką władz PRL. Historia ekonomii w naszym środowisku sięga bowiem początków Uniwersytetu, gdyż już w 1918 r. zainicjowano działalność Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych, koncentrującego swoją aktywność naukową także na tym obszarze. Niestety, Wydział – wraz z naukami ekonomicznymi – został zlikwidowany w 1952 r. (Sekcja Ekonomiczna nawet wcześniej, gdyż już z końcem roku akademickiego 1949/1950) arbitralną decyzją komunistycznych władz, niedopuszczających możliwości prowadzenia niezależnych badań w dziedzinach uznanych za kluczowe z punktu widzenia potrzeb budowanego socjalizmu. Misja KUL, podporządkowująca działalność wspólnoty uniwersyteckiej służbie Prawdzie, nakazywała włączyć tematykę ekonomiczną do struktury organizacyjnej pozostawionej przez ówczesnych decydentów. W tej sytuacji nauki ekono-

miczne wraz z kanonem zainteresowań społecznych znalazły gościnny przychówek na Wydziale Filozofii Chrześcijańskiej, gdzie w ramach Sekcji Filozofii Praktycznej kontynuowano prace badawcze i dydaktykę. Ten stan rzeczy przetrwał aż do 1980 r., kiedy zryw społeczny i powołanie do życia NSZZ „Solidarność” stworzyły odpowiedni klimat najpierw do reaktywacji Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, a następnie instytucjonalnej emancypacji poszczególnych obszarów kierunkowych w ramach nowego Wydziału Nauk Społecznych. Sekcję Ekonomii utworzono uchwałą Senatu Akademickiego KUL 5 grudnia 1981 r., wznawiając studia kierunkowe z ekonomii w roku akademickim 1983/1984. Prawdopodobnie nie byłoby to możliwe, gdyby nie osobiste zaangażowanie kardynała Stefana Wyszyńskiego, kontynuującego jego dzieła kardynała Józefa Glempa, ówczesnego rektora KUL o. prof. Mieczysława A. Krąpca oraz charyzmatycznych przedstawicieli środowiska naukowego nowego wydziału w osobach prof. Jana Turowskiego, ks. prof. Joachima Kondzieli, prof. Łukasza Czumy czy prof. Jerzego Ozdowskiego. Obowiązki kierownika Sekcji powierzono prof. Stefanowi Kurowskiemu, który stanął przed arcytrudnym zadaniem jej zorganizowania, w tym zatrudnienia kadry naukowo-dydaktycznej, gwarantującej jakość badawczą i niezależność naukową w czasach, kiedy rozwój ekonomii obciążony był zaleceniami „ekonomii politycznej socjalizmu”.

2. Początki pracy na KUL

Należy nadmienić, iż nawet w czasie nieobecności Sekcji Ekonomii w strukturze organizacyjnej Uniwersytetu badania w obszarze nauk ekonomicznych nigdy nie były skrępowane więzami ideologicznymi. Na KUL-u wykładano wyłącznie ekonomię wolnorynkową, wzbogaconą o wrażliwość katolickiej nauki społecznej. Profesor Stefan Kurowski znany był jako wyjątkowo wymagający przedstawiciel tej dyscypliny, jawnie głoszący wolnorynkowe przekonania, za co spotykały go szykany ze strony władz PRL, włącznie z bezprecedensowym cofnięciem w 1963 r. habilitacji przyznanej na SGPiS na podstawie rozprawy *Historyczny proces wzrostu gospodarczego*. Nie jest zatem zaskoczeniem, iż postawione przez prof. Kurowskiego wymagania dla przyszłej kadry naukowo-dydaktycznej były wyjątkowo precyzyjnie zdefiniowane: gwarancja jakości badań, brak obciążenia dominującą w realnym socjalizmie ideologią, osobista uczciwość, gwarantująca zgodność postawy badacza i nauczyciela z misją katolickiego uniwersytetu – to zaledwie podstawowe wytyczne.

Tak więc wkrótce zespół pracowników Sekcji Ekonomii KUL zasilili zasłużone dla pracy w wolnej Rzeczypospolitej osoby, jak wspomniany prof. Jerzy Ozdowski, prof. Łukasz Czuma, prof. Jan Winiecki, prof. Piotr Eberhardt, dr Lesław Paga, dr Andrzej Lulek, dr Ryszard Skubisz, dr Tomasz Gruszecki czy ówczesi asystenci: Jerzy Michałowski i Tomasz Mickiewicz. Właśnie do tego grona została zaproszona doktor nauk ekonomicznych Zyta Gilowska, specjalizująca się w ekonometrii.

Cóż takiego zwróciło uwagę prof. Kurowskiego na jej kandydaturę do pracy w kierowanej przez niego Sekcji? Dlaczego ówczesznie szerzej nieznanemu pracownikowi Zakładu Statystyki i Ekonometrii konkurencyjnego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej zyskał zaufanie wymagającego i – z uwagi na osobiste doświadczenia i systemową niepewność otoczenia – nieco nieufnego przełożonego? Prof. Stefan Kurowski miał szacunek dla metod statystycznych. Recenzentem jego rozprawy habilitacyjnej, z uwagi na zastosowany aparat statystyczny, był Oskar Lange, więc to z pewnością zwróciło jego uwagę na lubelskiego ekonometryka. Kandydatka do pracy w nowo powstałej Sekcji była członkiem NSZZ „Solidarność”, co też zapewne było atutem, ale ciągle niezaskładującym na miano decydującego dla włączenia do zespołu Sekcji, gdyż szeregowych członków Związku było przecież wielu. Działalność młodej adiunkt w strukturach Senatu Akademickiego UMCS – dawni koledzy do dzisiaj wspominają jej zaangażowanie i odważne wystąpienia w obronie praw pracowników, niekiedy szykanowanych za działalność w okresie festiwalu „Solidarności” – z pewnością też nie była szerzej znana. Co zatem zwróciło uwagę znanego z krytycznego spojrzenia na rzeczywistość profesora? Odpowiedź na to pytanie przybliżyć może przegląd zdjęć prof. Gilowskiej z tamtych lat. Widnieje na nich drobna dziewczyna o sympatycznym uśmiechu i elektryzującym spojrzeniu, przez które przebija... prawdziwa pasja! Dla wielu oczy są zwierciadłem duszy – jeżeli to zdanie jest choćby częściowo prawdziwe, to spojrzenie dr Zyty Gilowskiej wskazywało na osobę zdecydowaną, pewną swoich racji i z całą pewnością skorą do ich obrony. Co ciekawe, na te osobiste cechy charakteru zwracali również uwagę współpracownicy Zyty Gilowskiej, zresztą nie tylko z tamtego okresu. Prof. Kurowski podjął z nią współpracę (początkowo w wymiarze ½ etatu, a wkrótce pełnoetatowo) i tak zaczęła się aktywność zawodowa Zyty Gilowskiej na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim.

3. Od ekonometrii do finansów publicznych

Głównym przedmiotem wykładanym przez prof. Gilowską była ekonometria, dyscyplina uznawana za wyjątkowo trudną, także przez dzisiejszych adeptów ekonomii. Interesujące jest, że studenci „mający to szczęście” – tak mówią o swoim doświadczeniu nawet po latach – uczestniczyć w tych zajęciach, podkreślają, iż były one jednymi z najciekawszych podczas studiów. Tej opinii nie zakłóca nawet wspomnienie o ciężkim egzaminie, skutkującym niską zdawalnością w pierwszym terminie – mogło się tym poszczycić około 30% zdających. Jednocześnie jednak wielu studentów i współpracowników Zyty Gilowskiej podkreśla, że jej wykłady cechował bardzo przystępny język, pozbawiony zbędnego komplikowania i tak niełatwych zagadnień. Ich zakres był bardzo rozległy, pełen dowodów i rozmaitych wyprowadzeń, z rozbudowanym wątkiem tego, co składa się na tzw. teorię ekonometrii, ale ilustrowany wieloma przykładami i zrozumiały nawet dla mniej biegłego w tych kwestiach słuchacza. Dość powiedzieć, że właśnie ekonometrię – już u dr hab. Zyty Gilowskiej –

zdawali wkrótce słuchacze Studium Menedżersko-Związkowego, które zostało powołane na KUL-u. W tym czasie po Uczelni krążyły barwne opowieści, jak drobny wykładowca, początkowo nawet niezauważony przez rosłych słuchaczy, panował nad niekiedy ponad 200-osobowym zgromadzeniem, wciągając jego członków w dyskusję nad ekonometrycznym modelowaniem procesów gospodarczych. Miało to już miejsce w połowie lat 90. XX wieku, kiedy prof. Gilowska powoli koncentrowała zawodową aktywność na problematyce, z którą wkrótce wiązała ją cała Polska – na finansach publicznych.

Zainteresowanie tym niełatwym obszarem pojawiło się w początkach lat 90., kiedy na skutek transformacji gospodarczej zainicjowanej w 1989 r. reaktywowano w Polsce samorząd terytorialny, który wkrótce skupił wokół siebie ludzi chcących swoją aktywność wykorzystać w pracy na rzecz wspólnot lokalnych, ale w sposób niekojarzony bezpośrednio ze skompromitowaną działalnością polityczną zapośredniczoną partyjnie. Każdy, kto pamięta tamten czas, wie, jaki potencjał entuzjazmu tkwił w społeczeństwie walczącym o lepsze jutro, uwolnionym od ideologicznego gorsetu. Podobny entuzjazm, połączony z nadzwyczajną intensyfikacją aktywności zawodowej, charakteryzował dr Gilowską, adiunkta Sekcji Ekonomii KUL. W tym czasie Zyta Gilowska była delegatem Rady Miasta Świdnik do Sejmiku Samorządowego i została wybrana na Zastępcę Przewodniczącego tego gremium. Wkrótce dała się poznać jako bardzo dobry mówca, dlatego jej przyjaciele z Sekcji Ekonomii nie byli zdziwieni, iż szybko stawała się coraz bardziej znana na forum ogólnopolskim, czego potwierdzeniem był wybór na Zastępcę Przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Jej zaangażowanie w rozwój samorządności terytorialnej było w następnych latach coraz większe. Skutkowało to intensywną współpracą ze środowiskami eksperckimi w Polsce, skupionymi wokół programów realizowanych na przykład przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku czy warszawski Instytut Spraw Publicznych. Dr Gilowska aktywnie włączyła się w prace tych niepublicznych jednostek badawczych, stając się szybko niekwestionowanym autorytetem w zakresie finansów publicznych, zwłaszcza finansów lokalnych związanych z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Znalazło to wyraz w zaproszeniu jej przez prof. Antoniego Agopszowicza do współautorstwa cenionego przez specjalistów *Komentarza do «Ustawy o gminnym samorządzie terytorialnym»*, wydanego przez Wydawnictwo C.H. Beck. W tym okresie aktywność Zyty Gilowskiej zdaje się nie mieć granic: była ekspertem Biura Analiz Sejmowych, podjęła wykłady w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, została delegatem do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (gdzie uczestniczyła w pracach Komitetu Struktur Finansów i Zarządzania) oraz aktywnie włączyła się w działania, zmierzające do dokończenia reformy ustrojowej przez rozbudowę samorządu terytorialnego o ponadlokalne poziomy, podejmując się funkcji eksperta Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, czy będąc członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie wraz z Wiceministrem Finansów współprzewodniczyła Zespołowi Finansowo-Legislacyjnemu. To właśnie ta aktywność pozwoliła

prof. Jerzemu Regulskiemu określać prof. Zytę Gilowską mianem matki samorządu terytorialnego, co w ustach eksperta pełniącego w latach 90. funkcję Przewodniczącą Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa miało wyjątkową wagę.

Prof. Gilowska włączyła się również w prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, gdzie podjęła starania o gwarancje dla adekwatnego do przekazanych zadań finansowania działalności samorządu terytorialnego i współtworzyła sejmowe projekty ustaw właściwych dla tej problematyki. Równoległe pracowała nad rozprawą habilitacyjną pt. *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, która stała się podstawą uzyskania w 1994 r. na Wydziale Ekonomicznym UMCS stopnia doktora habilitowanego nauk ekonomicznych.

4. W Instytucie Ekonomii KUL

Jeszcze w 1994 r. Zyta Gilowska została Sekretarzem, a następnie Kierownikiem Sekcji Ekonomii na Wydziale Nauk Społecznych KUL i zaproponowała jej skutecznie przeprowadzoną reorganizację, której zwieńczeniem było zastąpienie Sekcji odnowionym Instytutem Ekonomii. Pewną ciekawostką, która jednak dobrze ilustruje przenikliwość i analityczne nastawienie do otoczenia prof. Gilowskiej, niech będzie informacja, iż jej staraniem podjęto wówczas również reformę programową studiów kierunkowych na ekonomii, z możliwością zakończenia studiów przed upływem 5 lat na podstawie pracy dyplomowej (planowanej, gdyż nie występowała ona jeszcze w systemie) bronionej jako praca licencjacka po 3 latach studiów. Nowy program studiów został wdrożony, a działo się to blisko dekadę przed wprowadzeniem procesu bolońskiego.

Prof. Zyta Gilowska przygotowała też autorski projekt pracy nowej Katedry Finansów Publicznych, która została powołana w 1995 r., skupiając pod kierunkiem Pani Profesor prężny zespół młodych współpracowników: Katarzynę Kuniewicz, Kazimierza Dudkiewicza oraz Zdzisława Adama Błasiaka. Jest on najlepszą egzemplifikacją tradycyjnych relacji uniwersyteckich, zamkniętych w formule: Mistrz – uczeń. Wewnętrzna siła tego zespołu, oparta na sile więzi pomiędzy jego członkami, do dzisiaj budzi respekt. Wystarczy przypomnieć (opowieść znana jest szerzej dzięki publikacji w jednym z tygodników), że wkrótce grono współpracowników znane było wspólnocie uniwersyteckiej jako „pretorianie”, a prof. Gilowska wielokrotnie wspominała w wywiadach udzielanych jako Wicepremier i Minister Finansów, że marzy o powrocie właśnie do swojej Katedry.

Tymczasem, z powodu licznych obowiązków, w lipcu 1998 r. prof. Gilowska przekazała funkcję Kierownika Instytutu Ekonomii prof. Tomaszowi Gruszeckiemu. W tym czasie podjęła starania o uzyskanie tytułu profesora, pozytywnie zakończone w 1999 r. Od maja 2001 r. była zatrudniona na stanowisku profesora zwyczajnego w Katedrze Finansów Publicznych na Wydziale Nauk Społecznych, jednak w związ-

ku z objęciem mandatu posła RP w październiku 2001 r. wystąpiła o urlop bezpłatny. Z zespołem swojej Katedry współpracowała nadal przy różnych projektach, ale zrezygnowała z prowadzenia zajęć dydaktycznych w związku z coraz intensywniejszym zaangażowaniem w działalność parlamentarną. W Sejmie RP pełniła funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych, Wiceprzewodniczącej Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej i Wiceprzewodniczącej tej partii. W 2003 r. została członkiem Komitetu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, co było potwierdzeniem jej pozycji i autorytetu w środowisku naukowym.

5. Wicepremier rządu

O działalności politycznej prof. Zyty Gilowskiej pisano wiele, nie trzeba jej szerzej przybliżać. Wiadomo jednak, iż dla części komentatorów pewnym zaskoczeniem było powołanie Pani Profesor w dniu 7 stycznia 2006 r. na urząd Wicepremiera i Ministra Finansów w rządzie do niedawna konkurencyjnego dla niej środowiska. Nie chcąc włączać się w debaty politycznej natury, warto w tym miejscu wspomnieć o konferencji pod tytułem „Nowy rząd – stare problemy”, którą Katedra Finansów Publicznych prof. Gilowskiej przygotowała jeszcze w kwietniu 2005 r. Przeglądając tytuły wystąpień oraz nazwiska głównych prelegentów, można zauważyć, iż projekt powyborczej współpracy środowisk stanowiących wówczas polityczną konkurencję nie był dla prof. Gilowskiej jakimś wybiegiem, ale strategiczną koniecznością, dlatego objęcie funkcji rządowych należy traktować jedynie w kategoriach konsekwencji wcześniej dokonanego wyboru. W każdym razie w środowisku KUL nie było co do tego wątpliwości, tym bardziej że tutaj najlepiej wiedziano o celach, jakie przyświecały jej pracy w administracji rządowej, a które streścić można tak: systemowe porządkowanie finansów publicznych. O tym, że projekt ten został zrealizowany przynajmniej częściowo, nikogo nie trzeba przekonywać – przy okazji uchwalenia przez następcę prof. Gilowskiej na stanowisku Ministra Finansów nowej ustawy o finansach publicznych (2009) nawet nie ukrywano, iż było to możliwe dzięki pozostawionemu przez Panią Profesor gotowemu projektowi ustawy.

W pracy rządowej prof. Gilowska mogła liczyć na pomoc współpracowników z Instytutu Ekonomii, dlatego – pomimo urlopu – związki z Uczelnią były nieprzerwane. A kiedy po zakończeniu misji rządowej prof. Gilowska powróciła do czynnej aktywności dydaktycznej, zostało to przyjęte z radością. Wyrazem tego było ponowne powierzenie jej funkcji Dyrektora Instytutu Ekonomii i Zarządzania. Tej obecności na KUL-u nie przerwał ponowny wybór do Sejmu RP, tym bardziej że w styczniu 2008 r. prof. Zyta Gilowska mandat poselski złożyła. Wówczas po raz pierwszy publicznie pojawiły się informacje o dolegliwościach związanych z przewlekłą chorobą serca, które znane były najbliższym współpracownikom od dawna, choć zawsze trzymane w tajemnicy, co wśród przyjaciół jest oczywistością. Obawa o zdrowie prof. Gilowskiej była przyczyną odradzania jej aktywności politycznej przez część współ-

pracowników z rodzimego Instytutu. Jak bardzo ten intensywny czas osłabił jej serce, przyczyniając się do przedwczesnego pożegnania, wie jedynie Boża opatrzność. Jest jednak faktem, iż z niepokojem środowisko uniwersyteckie obserwowało wyczerpującą pracę, mając świadomość jej konsekwencji dla zdrowia Pani Profesor. Przyjęcie powołania przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w 2010 r. do składu Rady Polityki Pieniężnej pozwoliło żywić nadzieję, iż problemy zdrowotne zostały zminimalizowane i nie stanowią już źródła niepokoju. Tymczasem rezygnacja z członkostwa w RPP w październiku 2013 r. ponownie upubliczniła kłopoty zdrowotne – były one już wówczas przyczyną zawieszenia zajęć dydaktycznych i ograniczenia aktywności zawodowej również w Instytucie. Niestety, dzień 5 kwietnia 2016 r. wyznacza cezurę przedwczesnego pożegnania i nieodwracalności tego stanu.

6. Osoba głębokiej wiary

W pożegnaniu Pani Profesor na stronie internetowej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II napisano: „W osobie Prof. Gilowskiej żegnamy niezwykle błyskotliwego naukowca, bezkompromisowego polityka i działacza samorządowego zawsze dbającego o dobro wspólne, osobę wrażliwą i głęboko wierzącą, życzliwego i oddanego wspólnocie uniwersyteckiej Przyjaciela”. Przedstawiona sylwetka potwierdzona jest powyższymi opiniami, choć dodać należy, iż w przypadku tak aktywnych oraz obdarzonych licznymi talentami ludzi jak prof. Gilowska trudno oddać bogactwo życia i złożoność osobowości. Tym bardziej należy podkreślić wymienioną w pożegnaniu cechę, która dla najbliższych była oczywistością, chociaż szerszej opinii została ujawniona w ostatnich miesiącach. Prof. Zyta Gilowska była wybitnym specjalistą w zakresie finansów publicznych, pełnym pasji badaczem rzeczywistości gospodarczej, specjalistą od zastosowań metod statystycznych i ekonometrycznych... – to wszyscy wiemy. Gdyby ktoś poszukiwał klucza do zrozumienia jej osobowości, zrozumienia Zyty Gilowskiej jako życzliwego otoczeniu człowieka, kochanego przez współpracowników przyjaciela, odnajdzie go w słowie „wiara”. Zyta Gilowska była głęboko wierzącą osobą. To wiara kształtowała jej codzienne wybory. Lubiła cytować Księgę Koheleta – miała jasną świadomość marności tego świata. Wybór wolnorynkowych przekonań był prostą konsekwencją chrześcijańskiego liberalizmu, tego w interpretacji Michaela Novaka, ale także Mirosława Dzielskiego, których nazwiska pojawiały się w rozmowach ze współpracownikami. Jeżeli w ich trakcie wypadały z otwieranej książki obrazki świętych – św. Rity lub św. Hildegardy z Bingen – nikogo to nie dziwiło, gdyż wszyscy wiedzieli, że to ulubione postaci prof. Gilowskiej. Wiara kreowała zainteresowanie samorządem terytorialnym, bo on był wyrazem zasady filozofii społecznej, stanowiącej jedną z zasad katolickiej nauki społecznej, szerzej znaną jako zasada pomocniczości – zresztą prof. Gilowska poświęciła jej kilka publikacji. Była to sfera osobista, wręcz intymna – otoczenie nie było poddawane presji wynikającej z narzucania postaw religijnych. Ale dla bliskich

współpracowników – rzeczywistość znana, a co być może jeszcze ważniejsze, podzielana i stanowiąca częsty punkt odniesienia w rozmowach, nawet tych koncentrowanych na kwestiach zawodowych. Jak się okazuje, Boga można spotkać nawet przez pośrednictwo ekonometrii.

Warto w tym miejscu przytoczyć ulubioną sentencję prof. Gilowskiej, pochodzącą z filmu gruzińskiego reżysera Tengiza Abuladzego *Pokuta*. Kiedy starsza kobieta, przechodząc przez ulicę, pyta napotkaną w oknie mijanego domu gospodynię: Czy ta droga prowadzi do Świątyni?, ta – wiedząc o zniszczeniu świątyni przez pozbawionego skrupułów dyktatora (symbolicznie kumulującego w sobie cechy XX-wiecznych zbrodniarzy) – odpowiada: Nie, ta droga nie prowadzi do świątyni. Wówczas, zdumiona i niedowierzająca staruszka odwraca się i – w zamyśleniu, jakby sobie samej komentując to, co usłyszała – wypowiada zdanie: A na co komu droga, która nie prowadzi do Świątyni?... Dla prof. Gilowskiej wszystkie drogi prowadziły do Świątyni – to jest źródło nadziei dla jej przyjaciół, którzy oczekują kontynuacji debat, spotkań, wspólnego namysłu nad skomplikowaną rzeczywistością. Niniejsza księga jest tej kontynuacji zapowiedzią.

Ks. prof. dr hab. Antoni Dębiński
Rektor KUL

Lublin, dnia 7 lutego 2017 r.

Bibliografia prac Zyty Gilowskiej (wybór reprezentatywny)

1991

1. *Finanse gmin 1991–1992*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1992, s. 84.

1992

2. *The Basic Financial Problems of Polish Communes*, National Institute Of Self-Government Researches, Poznań 1992, s. 50.
3. *Polityka inwestycyjna gmin w 1991 r.*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1992, s. 56.

1993

4. *Polityka inwestycyjna gmin w 1991 r.*, Fundusz Współpracy, wydanie II, Warszawa 1993, s. 72.
5. *Municipal Investment Policy in 1991*, Cooperation Fund, Warsaw 1993, s. 70.
6. *Local Self-Government in Poland and European Standards*, Cooperation Fund, Warsaw 1991, s. 50–90, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 1993, s. 21–29 (współautorzy Leon Kieres, Roman Sowiński).
7. *Proces reformowania systemów dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, Redakcja Wydawnictwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1993, s. 190 (rozprawa habilitacyjna).
8. *Spoleczno-polityczne bariery transformacji ustrojowej. Finanse lokalne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 1993, s. 54.

9. *Finanse gmin w pracach KSST*, t. 1, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992, s. 149 (redakcja zbioru własnych analiz i ekspertyz).
10. *Finanse gmin w pracach KSST*, t. 2, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Poznań 1993, s. 191 (redakcja zbioru własnych analiz i ekspertyz).

1994

11. *Gminy gospodarujące*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 217.
12. *Gminy województwa lubelskiego w latach 1990–1994. Próba oceny I kadencji*, Lubelski Sejmik Samorządowy, Lublin 1994, s. 67.
13. *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Lublin 1995, s. 100 (współautor Wojciech Misiąg).
14. *Jak dokończyć reformę samorządową*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996, s. 87.
15. *Regionalizacja*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1996, s. 95.
16. *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996, s. 141 (współautorzy Andrzej Mierzwa, Wojciech Misiąg).
17. *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997 (współautor Antoni Agopszowicz), s. 579.
18. *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997 (współautorzy Antoni Agopszowicz, Maria Taniewska-Peszko), s. 234.
19. *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997 (współautorzy Andrzej Mierzwa, Wojciech Misiąg), s. 335.
20. *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Instytut Spraw Publicznych, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 140 (współautorzy Józef Płoskonka, Stanisław Prutis, Mirosław Stec, Elżbieta Wysocka).
21. *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Uniwersytet Warszawski, EUROREG, Warszawa 1998 (współautorzy Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowicki, Karol Sobczak), s. 96.
22. *Projekt ustawy o finansach publicznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1998, s. 120 (współautorzy Wojciech Misiąg, Andrzej Mierzwa).
23. *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998, s. 265.
24. *Ustawa o samorządzie terytorialnym gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. II zmienione (wraz ze zmianą tytułu) i poszerzone, Warszawa 1999, s. 620 (współautor Antoni Agopszowicz).

25. *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, wyd. IV poszerzone i zmienione (wraz ze zmianą tytułu), Katowice 1999, s. 330 (współautorzy Antoni Agopszowicz, Maria Taniewska-Peszko).
26. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 1999, Raport nr 17/99, s. 60.
27. *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*, Municipium S.A., Warszawa 1999, s. 70 (współautorzy Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki).
28. *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, s. 50 (seria: Polska Regionów).
29. *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000, s. 94 (seria: „Transformacja Gospodarki”).
30. *Dostosowywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, s. 60 (seria: Polska Regionów).
31. *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, wyd. II zaktualizowane i poszerzone, Katowice 2001, s. 257 (współautorzy Antoni Agopszowicz, Maria Taniewska-Peszko).
32. *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2002, s. 220 (współautorzy Dariusz Kijowski, Michał Kulesza, Wojciech Misiąg, Stanisław Prutis, Mirosław Stec, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski).

Wykaz rozpraw i artykułów naukowych (wybór reprezentatywny)

1. *O pewnym teście heteroscedastyczności*, „Przegląd Statystyczny” 1980, nr 3/4, s. 375–379 (współautor M. Jarmuł).
2. *Analiza systemu kształtowania się poziomu zatrudnienia w rolnictwie. Modelowanie*, „Wieś i Rolnictwo” 1982, nr 3, s. 27–40.
3. *Analiza systemu kształtowania się poziomu zatrudnienia w rolnictwie. Interpretacje i prognozy*, „Wieś i Rolnictwo” 1982, nr 4, s. 45–54.
4. *Szacowanie rozmiarów i struktury przestrzennej rezerwy siły roboczej w rolnictwie*, „Wiadomości Statystyczne” 1983, nr 4, s. 10–13.
5. *Ekonometryczna analiza przestrzennego zróżnicowania zatrudnienia w rolnictwie indywidualnym*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1984, nr 2, s. 49–61.
6. *Przyczynek do dyskusji o metodach doboru zmiennych do modeli ekonometrycznych*, „Przegląd Statystyczny” 1984, nr 1/2, s. 191–197.
7. *Rządowy program gospodarczy – założenia, pierwsze efekty, zagrożenia*, „Wiadomości Statystyczne” 1990, nr 5, s. 10–11.
8. *Spór o budżety samorządów terytorialnych*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 5, s. 3–10.

9. *Autonomia finansów lokalnych w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5, s. 3–10.
10. *Lokalne strategie rozwoju*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 9–18.
11. *Finanse lokalne – stan obecny, bariery rozwoju, przypuszczalne kierunki ewolucji*, Konferencja Samorządowa, Sejm RP, Warszawa, 10 maja 1992 r.
12. *Autonomia finansów lokalnych w Polsce. Stan obecny, perspektywy rozwoju*, [w:] *Polityka regionalna – walka z bezrobociem i wspieranie eksportu*, Zarząd Główny PTE, Poznań, październik 1992 r., s. 25–39.
13. *The local Finances in Poland. Structure and Planning of Communal Expenses*, [w:] *Strengthening Local Governments in Eastern and central Europe*, The World Bank, Rennes, October 1992; Seminarium Instytutu Rozwoju Ekonomicznego Banku Światowego.
14. *Reforma struktur skarbowych i decentralizacja budżetu państwa*, Instytut Badań nad Demokracją przy Krajowej Izbie Gospodarczej, Warszawa, 1993 r.
15. *Przekształcanie systemu finansowego gmin – przyczynek do dyskusji o rządowym projekcie ustawy o finansach gmin*, Komisja Samorządu Terytorialnego, Sejm RP, Warszawa, październik 1992 r.
16. *Ekonomiczny kontekst rozwoju samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd lokalny podstawą demokracji*, red. P. Buczkowski, Leon Kieres, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Poznań 1993, s. 31–48.
17. *Bariery i kierunki rozwoju systemu finansów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 10, s. 61–67.
18. *Finanse lokalne w kontekście Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Samorząd państwa obywatelskiego*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 1993, s. 21–29.
19. *Decentralizacja jako proces współtworzenia lokalnych i regionalnych strategii rozwojowych*, „Życie i Myśl” 1994, zeszyt problemowy nr 1, s. 6–18.
20. *Źródła niepewności w polskim systemie finansów lokalnych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 1, s. 7–12.
21. *Polityka inwestycyjna gmin w latach 1991–1993. Analiza czynników różnicujących*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 1, s. 51–69.
22. *Samorząd terytorialny a przekształcenia polskiego systemu budżetowego*, [w:] *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Biblioteka Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego, Katowice 1994, s. 81–89.
23. *Lokalne strategie rozwoju w polityce inwestycyjnej gmin*, [w:] *Zagadnienia gospodarki żywnościowej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994, s. 45–73 (współautor Ewa Antoniak).
24. *Bariery i kierunki rozwoju systemu finansów lokalnych*, [w:] *Dyskusja o powiatach. Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 97–109.
25. *Samorząd terytorialny a reforma systemu budżetowego*, „Życie i Myśl” 1994, zeszyt problemowy nr 2.

26. *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP. Finanse*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 5–6, 10–13.
27. *Nie chciany pilotaż*, „Życie Gospodarcze” 1994, nr 50, s. 24–25.
28. *Fundamental information about model of local finances in Poland*, OECD, Program SIGMA, Paris, July 1994, s. 15.
29. *Samorząd terytorialny – polityka – finanse*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 29–42.
30. *Jaki ustrój? Decentralizacja*, „Zeszyty Życia Gospodarczego” 1995, nr 11, s. I–IV.
31. *Finansowanie oświaty w kontekście zmiany ustawy o systemie oświaty*, [w:] *Oświata podstawowa jako zadanie własne gminy*, Wydawnictwo Sejmowe, Sejm RP, Warszawa 1995, s. 26–35.
32. *Polski system finansów lokalnych w świetle standardów europejskich*, [w:] *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995, s. 52–66.
33. *Finanse lokalne a decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, [w:] *Przemiany gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995, s. 87–120.
34. *Zmiany w systemie finansów lokalnych*, „Przegląd Samorządowy” 1995, nr 11, s. 13–15.
35. *Polska lokalna*, „Przegląd Polityczny” 1995, nr 29, s. 56–58.
36. *Kierunki przekształceń systemu dochodu gmin*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 6, s. 24–36.
37. *Zamówienia publiczne – gminy – system budżetowy*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1995 r.
38. *Budżetowe instrumenty finansowania polityki regionalnej*, [w:] *Finansowanie rozwoju regionalnego*, Fredrich Ebert Stiftung, Lublin 1996, s. 3.
39. *Finanse gmin, ich zgodność z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, Biuletyn Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego, wydanie specjalne, Katowice, grudzień 1996, s. 25–32.
40. *Financing of regional development in Poland*, [w:] *Regionalism in Central and Eastern Europe*, CLRAE, Strasbourg 1996, sygn. CPR/GT/REG (3)2.
41. *Subsydiarność – decentralizacja*, [w:] *Polska wobec zagrożeń*, Instytut Tertio Millennio, Kraków 1996.
42. *Finanse publiczne w kontekście reformy administracji*, [w:] *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji ustrojowej*, Komisja Samorządu Terytorialnego Sejmu RP, Warszawa 1996.
43. *Oblicza centralizmu*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Cichocki, Media GT-UAM, Poznań 1996, s. 35–45.
44. *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 181–189.
45. *Jak decentralizować państwo*, „Przegląd Polityczny” 1996, nr 31, s. 94–96.

46. *Finanse województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 3–25.
47. *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Municipium i Fundusz Współpracy, Warszawa 1997, s. 229–239.
48. *Finansowe bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '96*, red. Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, EUROREG, Warszawa 1997, s. 34–50.
49. *Rozwój samorządu terytorialnego a decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, [w:] *Problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Nowości – Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Toruń 1997, s. 29–46.
50. *Decentralizacja i finanse państwa*, „Kronika”, Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa 1997, nr 2, s. 81–88.
51. *Miestnoje samouprawlenie i reformy polskiej budżetnej systemy*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarczym Polski i Rosji*, Komisja Ekonomistów PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997 r.
52. *Potencjalne scenariusze decentralizacji oraz ich szacunkowe skutki makroekonomiczne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Working Paper 2, Gdańsk 1997.
53. *Decentralizacja. Finansowe skutki powstania i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 45.
54. *Finanse powiatu samorządowego. Fakty i dylematy*, [w:] *Powiat. Wyzwanie ustrojowe, cywilizacyjne i administracyjne*, Centre for International Private Enterprise, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Tarnów 1998, s. 31–46.
55. *Decentralizacja i konsolidacja finansów publicznych*, [w:] *Gmina, powiat, województwo w systemie reformy samorządowej*, PTE, Katowice 1998, s. 27–35.
56. *Finansowanie rozwoju regionalnego*, [w:] *Wrocław w perspektywie rozwoju regionalnego*, PTE, Wrocław 1998, s. 30–45.
57. *Bariery rozwoju lokalnego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, red. Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Uniwersytet Warszawski, EUROREG, Warszawa 1998, s. 152–169.
58. *W poszukiwaniu ładu w finansach publicznych*, [w:] *O naprawę III Rzeczpospolitej*, red. A. Nelicki, Instytut Spraw Publicznych, Wydawnictwo Platan, Kraków 1998, s. 173–193.
59. *Reforma finansów publicznych podstawą decentralizacji władzy w państwie*, [w:] *Finanse gmin, powiatów i województw*, Liga Krajowa, Warszawa 1998, s. 31–36.
60. *Zasady i źródła finansowania polityki regionalnej w państwie unitarnym*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce. Cele, procedury i instytucje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, The World Bank Office – Poland, Warszawa 1998.
61. *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Working Paper nr 13, Gdańsk 1998, s. 74.

62. *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju*, red. Grzegorz Gorzelak, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 79–97.
63. *Cele i sposób naprawiania państwa*, „Państwo – rząd – administracja”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, nr 10–11/1999 r., s. 1–5.
64. *Powiat samorządów – porażka czy wyzwanie*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, nr 11/1999, s. 20–26.
65. *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3/1999, s. 3–74.
66. *Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5/1999, s. 39–72 (współautor Wojciech Misiąg).
67. *Regionalne uwarunkowania reform strukturalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2/2000.
68. *Przesłanki do ustanowienia kontraktu regionalnego*, „Rozwój Regionalny”, nr 1/2000.
69. *Koncentracja i decentralizacja finansów publicznych. Próba oceny*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, nr 3/2000.
70. *Analiza centralnych wydatków publicznych kierowanych na polityki sektorowe, wpływających na procesy rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3/2000.
71. *O wykorzystaniu środków pomocowych do wspierania rozwoju regionalnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6/2000.
72. *Reforma samorządowa a reforma finansów publicznych*, [w:] *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, pod red. Leny Kolarskiej-Bobińskiej, Instytut Spraw Publicznych, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 21–38 (wersja w języku rosyjskim w druku).
73. *Decentralizacja. Wpływ powstania i rozwoju samorządu terytorialnego na finanse publiczne w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, s. 20.
74. *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej. Księga dedykowana Profesorowi Stefanowi Kuroowskiemu*, pod red. Tomasza Gruszeckiego, Verba, Lublin 2000, s. 141–167.
75. *Formułowanie i finansowanie strategii jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga dedykowana Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, pod red. Ryszarda Mikosza, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 40–63.
76. *Finansowanie samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy średniookresowej strategii finansowej*, pod red. Andrzeja Wernika, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2000, s. 85–110.
77. *La decentralization, consecuencias del surgimiento u desarrollo de formas de autogobierno territorial sobre la finanzas public as en Polonia*, [w:] *Procesos regionales en europa Centro-Oriental y America Latina*, red. A. Dembicz, E. Laurelli, CESLA, Warszawa 2000, s. 165–179.

78. *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przestanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2001, s. 35–53.
79. *Finansowanie polityk wspierania rozwoju regionalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa, 2001, sesja V, zeszyt nr 2.
80. *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Prawo i Gospodarka. Magazyn Finansowy” 2001, nr 30, s. 8–9.
81. *Jak wspierać rozwój regionalny*, „Prawo i Gospodarka. Magazyn Finansowy” 2001, nr 36, s. 8–9.
82. *Decentralizacja dzierżawnych finansów w Polsce. Dziesięć roków doświadczeń*, „Aspekty samowriabuwania” 2001, nr 9, s. 5–10 (Kijów).
83. *Skutki decentralizacji finansów publicznych*, „Przegląd Samorządowy” 2001, nr 10, s. 25–29.
84. *Decentralizacja finansów publicznych. Dziesięć lat doświadczeń*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. Stanisława Michałowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 239–250.
85. *Ile kosztuje obywatela dobro wspólne*, [w:] *Forum dialogu. Dobro wspólne*, red. ks. Witold Bock, ks. Krzysztof Niedałtowski, Wydawnictwo Diecezji Pelplińskiej „Bernardinum”, Gdańsk 2002, s. 48–55.
86. *Główne kierunki zmian prawa finansów publicznych*, [w:] *Transformacja polskiej gospodarki. Zagadnienia wybrane*, pod red. Jerzego Michałowskiego, Verba, Lublin 2003, s. 101–114.

Wykaz ekspertyz i recenzji (wybór reprezentatywny)

1. Recenzja monografii T. Grabińskiego, S. Wydymusa, A. Zeliasia: *Metody doboru zmiennych w modelach ekonometrycznych* PWN, Warszawa 1982, „Wiadomości Statystyczne” 1983, nr 6, s. 39–40.
2. *Komentarz polemiczny do pracy J. Małeckiego, J. Sobiecha, P. Refermata: Z badań nad finansami gmin*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1991, s. 66–71.
3. *Local Finace in Poland*, Ekspertyza dla Komitetu Struktur Finansów i Zarządzania CLAE, Council of Europe, Strasbourg, 9 July 1992, CPL/LOC (27) 8, s. 4.
4. *Finansowe konsekwencje ratyfikacji przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Ekspertyza z dnia 21 listopada 1992 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
5. *Opinia na temat Programu Kredytów Komunalnych*, Recenzja z dnia 10 kwietnia 1993 r. przygotowana na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej.
6. *Uwagi o raporcie Roberta Krasnodębskiego: Amnestia podatkowa*, Recenzja z dnia 7 sierpnia 1993 r. przygotowana na zlecenie Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym przy Krajowej Izbie Gospodarczej.

7. *Uwagi o opracowaniu Jacka Kulickiego: Propozycje reformy struktur skarbowych, prawa podatkowego oraz procedur mających na celu poprawę przestrzegania prawa podatkowego przez podatników*, Recenzja z dnia 9 sierpnia 1993 r. przygotowana na zlecenie Instytutu Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym przy Krajowej Izbie Gospodarczej.
8. *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 441), Ekspertyza z dnia 14 lipca 1994 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
9. *Finansowanie samorządu terytorialnego – na przykładzie wybranych krajów Europy Zachodniej i Centralnej*, Ekspertyza z dnia 10 października 1994 r. wykonana na zlecenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
10. Ekspertyza z dnia 19 lutego 1995 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP pt.: „Uwagi o raporcie *Dofinansowanie przez gminy zadań zleconych, powierzonych i innych nie własnych w 1993 r.*” (s. 16).
11. *Decentralizacja*, Ekspertyza z dnia 18 marca 1995 r. przygotowana w ramach badań Centrum Adama Smitha nad instytucjonalnymi barierami transformacji ustrojowej.
12. *Kierunki przekształceń systemu finansowania gmin*, Ekspertyza z dnia 5 maja 1995 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
13. Ekspertyza z dnia 10 czerwca 1995 r. nt. Projektu zmiany ustawy o finansowaniu gmin, przedstawionego przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP, wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
14. Ekspertyza z dnia 19 czerwca 1995 r. dla Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Unii Metropolii Polskich zat. *Rejestr podatkowych informacji statystycznych niezbędnych w pracach nad zmianami w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin*.
15. Ekspertyza z dnia 3 sierpnia 1995 r. nt. projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (druk nr 1057) wykonana dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
16. *Finansowanie zadań objętych projektem ustawy o zakresie działania dużych miast*, Ekspertyza z września 1995 r. wykonana na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych na rzecz Konwentu Prezydentów Największych Miast Polskich (s. 60).
17. Ekspertyza z dnia 7 października 1995 r. dla Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego pt.: *Opinia nt. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu gmin* (druk sejmowy nr 1236) wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP (s. 10).
18. *Źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin*, Ekspertyza z dnia 15 grudnia 1995 r. przygotowana na zlecenie Banku Inicjatyw Gospodarczych S.A. w Warszawie.

19. *Zmiany systemu dochodów miast – stan obecny, kierunki ewolucji*, Ekspertyza przygotowana na ogólnopolską konferencję pt. „Reforma miejska: bilans i perspektywy”, Kraków 9 stycznia 1996 r., na zamówienie Konwentu Prezydentów Największych Miast Polskich (s. 40).
20. *Ustrój i kompetencje województwa samorządowego*, Ekspertyza z dnia 14 maja 1996 r. wykonana na zlecenie Urzędu Rady Ministrów (Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego).
21. *Opinia na temat poselskiego projektu ustawy o samorządzie wojewódzkim* (druk nr 1542), Ekspertyza z dnia 12 kwietnia 1996 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP (s. 20).
22. *Analiza możliwości zmiany zasad finansowania zadań własnych dużych miast*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (program Omega-Phare) (s. 60).
23. *Finansowanie zadań gminnych uzdrowiskowych*, Ekspertyza z dnia 10 sierpnia 1996 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
24. *Opinia na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, Ekspertyza z dnia 7 października 1996 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
25. *Metodologiczne przesłanki budowy budżetu województwa samorządowego*, Ekspertyza z dnia 5 października 1996 r. wykonana na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie w ramach współpracy IBnGR i ISP przy realizacji programu „Ustrojowy model województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym”.
26. *Niedobory finansowe gmin uzdrowiskowych*, Ekspertyza z dnia 12 listopada 1996 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
27. Ekspertyza z dnia 12 listopada 1996 r. pt.: *Opinia o projekcie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP (s. 18).
28. *Perspektywa kształtowania się rynków finansowych w Polsce do roku 2000*, Ekspertyza z dnia 30 stycznia 1997 r. wykonana na zlecenie Gdańskiej Akademii Bankowej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
29. *Ekspertyza w sprawie wartości znaków towarowych wyróżniających „Belvedere Wódka”*, Ekspertyza z dnia 16 października 1998 r. wykonana na zlecenie Prokuratury Wojewódzkiej w Skierniewicach.
30. *Recenzja pracy doktorskiej A. Jeżowskiego pt.: „Zasady i metodyka finansowania zadań oświatowych na tle przemian prawno-ustrojowych w Polsce” napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Danuty Strahl*, Recenzja z dnia 14 grudnia 1997 r. opracowana na zlecenie Rady Wydziału Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
31. *Ekspertyza na temat poziomu zadłużenia miasta Chodzież*, Ekspertyza z dnia 6 lutego 1999 r. wykonana na zlecenie Burmistrza Miasta Chodzież.

32. *Ekspertyza na temat wdrażania przepisów ustawy o finansach publicznych*, Ekspertyza z dnia 15 lipca 1999 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP (s. 70) (współautor Wojciech Misiąg).
33. *Ekspertyza na temat szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków Skarbnika Miasta Krakowa*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Dyrektora Magistratu Miasta Krakowa.
34. *Ekspertyza w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, Ekspertyza z dnia 7 lutego 2000 r. wykonana na zlecenie Dyrektora Magistratu Miasta Krakowa.
35. *Opinia w sprawie konsekwencji prawnych uchwały nr XII/269 podjętej przez Radę Miejską w Gliwicach – w świetle opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej*, Ekspertyza z dnia 4 lutego 2000 r. wykonana na zlecenie Burmistrza Miasta Gliwice.
36. *Opinia w sprawie projektu ustawy o uzdrowiskach, gminach uzdrowiskowych i leczeniu uzdrowiskowym*, Ekspertyza z dnia 22 lutego 2000 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
37. *Ekspertyza w sprawie przekroczenia uprawnień przez Zarządy Gmin Sosnowiec, Dąbrowa Górnicza, Żory i Pawłowice w zakresie zajmowania się sprawami majątkowymi tych gmin*, Ekspertyza z dnia 10 kwietnia 2000 r. wykonana na podstawie postanowienia Prokuratury Okręgowej w Katowicach.
38. *Ekspertyza w sprawie finansowych i instytucjonalnych aspektów reformy samorządowo-administracyjnej i reformy opieki zdrowotnej*, Ekspertyza z dnia 4 kwietnia 2000 r. wykonana na zlecenie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (s. 40).
39. *Ekspertyza w sprawie konsekwencji dla finansowych uprawnień gmin wynikających z projektowanej nowelizacji ustawy o dostosowaniu górnictwa do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej*, Ekspertyza z dnia 20 kwietnia 2000 r. wykonana na zlecenie Stowarzyszenia Gmin Górniczych.
40. *Recenzja dorobku naukowego oraz rozprawy habilitacyjnej dr. Krzysztofa Surówki z Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, Recenzja z dnia 19 lutego 2000 r. wykonana na zlecenie Rady Wydziału Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
41. *Ekspertyza w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, Ekspertyza z dnia 20 lipca 2000 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
42. *Ekspertyza w sprawie finansowych skutków projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*, Ekspertyza z dnia 20 września 2000 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.
43. *Prawo obywateli do informacji a jawność i przejrzystość finansów publicznych. Uwagi do ustawy o finansach publicznych*, Ekspertyza z dnia 14 września 2000 r. wykonana na zlecenie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
44. *Ekspertyza w sprawie konsekwencji art. 38 ust. 4 projektu ustawy o zamówieniach publicznych*, Ekspertyza z dnia 25 października 2000 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.

45. *Recenzja pracy doktorskiej T. Wołowca pt.: „Zasady opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych” napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Alicji Pomorskiej*, Recenzja z dnia 17 marca 2001 r. opracowana na zlecenie Rady Wydziału Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
46. *Identyfikowanie oraz oszacowanie wydatków publicznych przeznaczonych w Polsce na wspieranie procesów rozwoju regionalnego*, Ekspertyza z dnia 23 lutego 2001 r. wykonana na zlecenie Fundacji Edukacji Ekonomicznej (s. 40).
47. *Racjonalizacja wydatków publicznych przeznaczonych w Polsce na wspieranie procesów rozwoju regionalnego*, Ekspertyza z dnia 18 marca 2001 r. wykonana na zlecenie Fundacji Edukacji Ekonomicznej (s. 35).
48. *Opinia w sprawie projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*, Ekspertyza z dnia 26 marca 2001 r. wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.

Wspomnienie o Pani Profesor Zycie Gilowskiej. Droga Pani Profesor do Polski

*W*ie jest łatwo napisać tekst, w którym opowiadamy o innym człowieku.
Zaczynając pisać, należy odpowiedzieć sobie na trzy pytania:

Czy przygotować laurkę zawierającą obraz człowieka namalowany przy użyciu wielu przymiotników wyrażających jego wielkość i doskonałość? Bez trudu można to zrobić, opisując życie Zyty Gilowskiej. Była osobą wielkiego formatu i bez kłopotu można pisać o niej w takiej konwencji.

Czy znaleźć i opisać ciekawe fakty, interesujące zdarzenia, sytuacje nieznanne, sensacyjne? Jeszcze łatwiej taki tekst przygotować. W jej życiu było tyle ciekawego, że dobry reżyser miałby dylemat, dla jakiego filmu przygotować scenariusz.

Czy napisać esej składający się ze zdań prawdziwych, ale nijakich? To by było najprostsze. Nie o takie teksty chodzi.

Pisząc te słowa, zastanawiamy się też, jaki tytuł będzie trafnie wyrażał zawartość tekstu. Pierwsze słowa „Droga Pani Profesor, ... sugerują, że chcemy coś napisać, zwracając się do niej. Sformułowanie „Droga Pani Profesor do Polski” wyraża zamiar pisania o jej wędrówce z małej, tutejszej, samorządowej lubelskiej Ojczyzny do Ojczyzny dużej, do Polski. Tak uważa jej bardzo bliski współpracownik i trafnie to określa.

Czytając tytuł, można zastanowić się nad jej życiem, nad tym, dokąd szła. Czy była to droga wytyczona świadomie, czy zarządził ją przypadek?

Wszyscy jesteśmy Wędrowcami, idziemy przez życie, coś czynimy. Ona miała swoją drogę. Na tej drodze ją spotkaliśmy. Zastanówmy się nad tą drogą. Teraz, kiedy

możemy spojrzeć wstecz, spróbujmy znaleźć w tej wędrówce logikę. Kompas, który umożliwiał jej podejmowanie decyzji, w którą stronę kierować swoje kroki.

Postawmy hipotezę: *Profesor Zyta Gilowska zmierzała do Polski, która powinna się zmieniać i którą ona zamierzała zmieniać.*

Zyta, córka Marii i Klemensa Napolskich, urodziła się 7 lipca 1949 roku w Nowym Mieście Lubawskim. W lipcu 1972 roku wyszła za mąż za Andrzeja Gilowskiego i od tej pory używa już nazwiska Gilowska. Będąc studentką ostatniego roku na kierunku ekonometria w Instytucie Nauk Ekonomicznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, napisała pracę magisterską *Programowanie produkcji w krótkim okresie* pod kierunkiem dr. Henryka Fiszela. W kwietniu 1972 roku złożyła podanie do Dziekana Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z prośbą o przyjęcie na staż asystencki w Instytucie Ekonomii Politycznej i Planowania Wydziału Nauk Ekonomicznych¹. W ten sposób, będąc jeszcze studentką ostatniego roku na Uniwersytecie Warszawskim, rozpoczęła pracę naukową w Lublinie. Z akademika Uniwersytetu Warszawskiego na ul. Zamenhofs przeniosła się do Świdnika, gdzie zamieszkała razem z małżonkiem. W momencie podjęcia pracy na UMCS zasoby majątkowe młodego małżeństwa Gilowskich były skromne. Nie posiadali – tak pisała w kwestionariuszu osobowym – „nieruchomości, ani urzędzeń handlowych czy przemysłowych”². Zyta Gilowska obroniła pracę magisterską w czerwcu 1972 i uzyskała stopień magistra ekonomii o specjalności ekonometryk. W opinii promotora praca została oceniona bardzo wysoko. Biorąc pod uwagę przebieg studiów, aktywny udział w dyskusjach seminaryjnych oraz bardzo dobry wynik egzaminu magisterskiego: „z całą odpowiedzialnością mogę stwierdzić, że jest dobrze przygotowana do podjęcia pracy naukowo-dydaktycznej w szkolnictwie wyższym, szczególnie w zakresie zagadnień ekonometrycznych”. W tym charakterze gorąco ją polecał. Jak pisała w swojej ankiecie, znała język angielski dostatecznie, a język rosyjski biegle w mowie i piśmie³. Była bardzo dobrą studentką, o czym świadczą wyniki na dyplomie. Najlepsze oceny miała z takich przedmiotów, jak statystyka, statystyka ekonomiczna, przepływy międzygałęziowe, rachunek gospodarczy, matematyczna teoria wzrostu, elektroniczne maszyny cyfrowe, teoria grafów, analiza działalności gospodarczej przedsiębiorstw, wybrane zagadnienia z ekonomii politycznej czy historia filozofii. Nieco gorsze oceny otrzymała z międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz z planowania.

¹ Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² Taką terminologię stosowano wówczas w celu określenia stanu majątkowego w kwestionariuszu osobowym.

³ Młodszy czytelnikom można przypomnieć, że w latach 70. język rosyjski był znany z racji obowiązkowego nauczania. Natomiast język angielski był bardzo rzadko używany, Polacy mało jeździli za granicę i nie był to język wówczas popularny.

Można sądzić, że dobrze poruszała się w przedmiotach ilościowych, natomiast mniej interesowały ją przedmioty o charakterze politycznym i ideologicznym. Jako absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego z dyplomem ekonometryka zapewne mogła otrzymać atrakcyjną pracę w nowym miejscu zamieszkania w Świdniku, w renomowanym zakładzie Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego, gdzie produkowano śmigłowce MI-2⁴. Świdnik w tym czasie był bardzo szybko rozwijającym się miastem, gdyż produkowano tu śmigłowce cieszące się bardzo dobrą renomą na świecie oraz kultowe dzisiaj motocykle WSK. Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego w Świdniku w latach 70. XX wieku to było bardzo dobre przedsiębiorstwo, cieszące się jak najlepszą opinią jako pracodawca. Zyta Gilowska wybrała jednak pracę naukową w nieodległym Lublinie. Od października 1972 pracuje jako asystent-stażysta w Instytucie Ekonomii Politycznej i Planowania na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie⁵. W listopadzie 1972 roku Pełnomocnik Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych do spraw Zatrudnienia Absolwentów Uniwersytetu Warszawskiego poinformował mgr Zytę Gilowską zamieszkałą w Świdniku, że „w związku z powołaniem Obywatelka(ki) przez Uniwersytet M.C. Skłodowskiej w Lublinie na stanowisko asystenta-stażysty na podstawie par. 49, ust. 1, pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1964 r. w sprawie zatrudniania absolwentów szkół wyższych oraz orzekania o obowiązku zwrotu kosztów wykształcenia (Dz.U. Nr 22 poz. 146) odracza wydanie skierowania do pracy do dnia 30 września 1973 r.”. Po upływie tego terminu zobowiązana była „w ciągu 14 dni przedłożyć zaświadczenie Uniwersytetu M.C. Skłodowskiej w Lublinie o przedłużeniu zatrudnienia Obywatela(ki) w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub zgłosić się po odbiór skierowania do pracy”⁶. Już 21 listopada 1972 roku młoda asystentka-stażystka składa podanie do Rektora UMCS o jednorazowy zasiłek na zagospodarowanie. Podobne podania składali młodzi pracownicy naukowcy i otrzymywali środki finansowe na zagospodarowanie. Chyba wówczas była mniej rozbudowana biurokracja niż obecnie, ponieważ po kilku dniach Rektor UMCS przyznaje zasiłek na zagospodarowanie w wysokości 4000 zł (2500 zł wynosiło w tym czasie średnie miesięczne wynagrodzenie), zgodnie z Kartą praw i obowiązków nauczyciela⁷. W następnych latach asystent-stażysta mgr Zyta Gilowska koncentruje się

⁴ W okresie 1966–1985 w Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego w Świdniku wyprodukowano około 8500 sztuk śmigłowców MI-2. Większość poleciała do ZSRR, a także do innych krajów na całym świecie. Świdnik otrzymał prawa miejskie w 1954 roku i był dynamicznie rozwijającym się miastem pod Lublinem.

⁵ Rok później, piszący te słowa, będąc studentem ostatniego roku, rozpoczął pracę na Wydziale Ekonomicznym UMCS jako asystent-stażysta.

⁶ Przypominamy, że w latach 70. był w Polsce system kierowania do pracy absolwentów wyższych uczelni przez specjalnego Pełnomocnika.

⁷ Dzisiaj brzmi oryginalnie to, co zawierała ówczesna Karta praw i obowiązków nauczyciela: W dziale II pt.: Rola i zadania nauczycieli akademickich w życiu narodu i państwa czytamy: „Nauczyciel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powinien wychowywać studentów w duchu so-

na prowadzeniu dydaktyki. W kwietniu 1973 roku dyrektor Instytutu Ekonomii Politycznej i Planowania wnosi o awans na stanowisko asystenta naukowo-dydaktycznego z dniem 1 października 1973 roku na podstawie aktywności dydaktycznej i naukowej. Jesienią tego roku Pełnomocnik Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych odracza skierowanie do pracy mgr Zyty Gilowskiej do dnia 30 września 1975, informując zainteresowaną, że „po tym czasie obowiązek nakazu pracy wygasa”. Wzorowe pełnienie obowiązków dydaktycznych skutkuje nagrodą Rektora z okazji XXX-lecia powstania UMCS. W opinii z tego okresu czytamy: „Uzdolniony, ambitny i rojujący nadzieję pracownik naukowy”. W tym czasie Zyta Gilowska nadal współpracuje z Uniwersytetem Warszawskim, gdzie pod okiem prof. dr. H. Fiszeła przygotowuje pracę doktorską. W Karcie Oceny Nauczyciela Akademickiego za rok 1975/76 znajduje się adnotacja: „jest sumiennym nauczycielem, nie wykazała się dotąd wynikami w pracy badawczej (brak publikacji)”, ale też uwaga, że rokuje nadzieję, ponieważ „cechuje ją poważny stosunek i zamiłowanie do pracy badawczej”. W 1978 władze Wydziału Ekonomicznego wnoszą o awans na starszego asystenta w Zakładzie Statystyki i Ekonometrii. Zgodę wyraził też I sekretarz Komitetu Uczelnianego PZPR (takie to czasy były, że partia wyrażała zgodę na awanse...). W lutym 1979 roku złożyła ślubowanie nauczyciela akademickiego na stanowisku starszego asystenta⁸. Dorobek naukowy starszej asystent na ten moment jest jeszcze niewielki. Posiadała 2 artykuły opublikowane w czasopiśmie naukowych i pracach zbiorowych. Była członkiem Związku Nauczycieli Polskich od 1972 do 1980 roku. Jednak w 1980 roku, kiedy w Polsce trwał już karnawał „Solidarności”, zrezygnowała z członkostwa w tym Związku i wstąpiła do NSZZ „Solidarność”. Obok działalności dydaktycznej i naukowej coraz bardziej zajmuje ją praca polityczna. Jest bardzo zaangażowana w działalność opozycyjną prowadzoną przez „Solidarność” na Wydziale Ekonomicznym i w strukturach uczelnianych UMCS. Prowadzone przez nią zajęcia były oceniane jako wyróżniające się i wysoko oceniane przez studentów. Intensywnie pracowała także nad doktoratem. Obroniła go 24 marca 1981 roku na Wydziale Ekonomicznym UMCS⁹. Tego dnia Rada Wydziału na wniosek Dziekana jedno-

cialistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego, umiłowania Ojczyzny, pokoju, sprawiedliwości społecznej i braterstwa z ludźmi pracy wszystkich krajów...”.

⁸ Tekst ówczesnego ślubowania: „Ślubuję uroczyście, że na powierzonym stanowisku będę kształcić i wychowywać młodzież studiującą na ideaowych i świątłych obywateli PRL zdolnych aktywnie uczestniczyć w rozwoju gospodarki i kultury narodowej oraz w budowie socjalistycznych stosunków społecznych, aktywnie uczestniczyć w działalności naukowo-badawczej i popularyzatorskiej szkoły wyższej, systematycznie podnosić własne kwalifikacje pedagogiczne i naukowe, strzec godności nauczyciela akademickiego i dobrego imienia szkoły wyższej”.

⁹ Tytuł pracy doktorskiej: *Analiza kształtowania się zatrudnienia w rolnictwie*, promotor doc. dr hab. S.G. Kozłowski; tytuł pracy habilitacyjnej: *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, rec. Jan Głuchowski, Alicja Pomorska, Hanna Sochacka-Krysiak, UMCS 24 marca 1994 r.

głośnie zaakceptowała wnioski o awans na stanowisko adiunkta¹⁰. Od 1 maja tego roku zostaje mianowanym adiunktem w Zakładzie Statystyki i Ekonometrii. Coraz bardziej angażuje się w działalność społeczną, broni interesów młodych pracowników nauki, zdecydowanie występuje przeciwko ówczesnej władzy politycznej. Jest osobą bardzo znaną w lubelskim środowisku naukowym.

5 czerwca 1981 roku dr Zycie Gilowskiej, w wyniku wyborów, zostaje powierzona godność członka Senatu UMCS jako przedstawiciela młodszych pracowników nauki Wydziału Ekonomicznego. Z tego okresu jest zapamiętana jako odważna, bezkompromisowa zwolenniczka zmian. Broni racji młodszych pracowników naukowych, krytycznie wypowiada się w sprawach politycznych, kontestując działania partii i organizacji politycznych. Jest już znana z ostrego języka. Jej dawny bliski współpracownik tak dzisiaj mówi: „Wypowiada się zdecydowanie, jednak nie obraża innych. Wyraża się jasno i jednoznacznie, walczy słowem o niezależną uczelnię i prawa pracowników naukowych. Krytykuje regulacje ograniczające swobody obywatelskie. Odważna i niezależna, czytelna w swoich poglądach”. Niebawem otrzyma nagrodę Rektora UMCS za pracę i osiągnięte wyniki naukowo-dydaktyczne. Uczelnia występuje też o nagrodę Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki za wyróżniającą się pracę doktorską. We wrześniu 1985 roku dr Zyta Gilowska zwróciła się do władz UMCS o zgodę na podjęcie dodatkowego zatrudnienia na KUL-u w wymiarze ½ etatu.

W czerwcu 1986 roku zaczyna się nowy okres w jej życiu naukowym. Podjęła decyzję o pracy w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim na Wydziale Nauk Społecznych w Katedrze Polityki Gospodarczej na stanowisku adiunkta. Od tego czasu Katolicki Uniwersytet Lubelski będzie Jej miejscem pracy do końca życia...

Jest osobą aktywną i ambitną. Środowisko lubelskie jest już dla niej za małe, szuka nowych obszarów, gdzie może aktywnie działać publicznie. W listopadzie 1990 roku została wybrana na Zastępcę Przewodniczącego Lubelskiego Sejmiku Samorządowego. Stanowisko to piastowała jako delegat Rady Miasta Świdnik do Sejmiku i jako Zastępcą Przewodniczącego tego Sejmiku. Została też wybrana na Zastępcę Przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego. Od tej pory jej zaangażowanie w rozwój samorządności terytorialnej będzie coraz większe. Należy do grona kilku osób, które w latach 90. tworzyły Polskę samorządową. W 1991 roku podejmuje współpracę z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku. Bierze udział w przygotowaniu wielu ekspertyz, opinii i raportów. Są to opracowania mające wysoką wartość merytoryczną. Analizowane są w Polsce i za granicą. Prowadzi zajęcia w Krajowej Szkole Administracji Państwowej, gdzie kształcą się elity dla zarządzania państwem. Wykłada tu „Finanse lokalne” – przedmiot ten nigdy wcześniej nie był wykładany, ponieważ nie było finansów lokalnych jako samodzielnej kategorii naukowej. Od 1992 roku jest delegatem do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), gdzie uczestniczy w pracach Komitetu Struktur

¹⁰ Kolejny przykład na uproszczone procedury awansowania pracowników.

Finansów i Zarządzania. W latach 1992–1993 jest ekspertem Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, w latach 1993–1994 członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W jej ramach współprzewodniczy wraz z Wiceministrem Finansów Zespołowi Finansowo-Legislacyjnemu. Bierze udział w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przedstawiając rezultaty badań nad finansowymi gwarancjami na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Kieruje tymi badaniami w ramach prac Instytutu Spraw Publicznych. Jej zainteresowania koncentrują się na finansach lokalnych i dotyczą systemu subwencjonowania gmin. Współtworzy rządowe projekty ustawy o finansach gmin. Bada zgodność polskiego systemu finansów lokalnych ze standardami postulowanymi przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. Interesuje się ekonomicznymi konsekwencjami decentralizacji ustrojowej ze szczególnym uwzględnieniem współzależności pomiędzy rozwojem samorządu terytorialnego a racjonalizacją sfery finansów publicznych. W tym czasie rozwija też działalność polityczną. Angażuje się w pracę partyjną w Kongresie Liberalno-Demokratycznym. Startuje z listy tej partii w wyborach do Sejmu, ale mimo pierwszego miejsca nie dostanie się jeszcze do parlamentu. Jednak to nie hamuje jej politycznej aktywności w następnych latach. Nie o miejsce w ławach sejmowych jej chodziło, ale o poprawianie otaczającej rzeczywistości. To chciała robić, niezależnie od sytuacji. Widziała już z własnego doświadczenia, że można zrobić coś dobrego dla Polski lokalnej – tej małej Ojczyzny Lubelszczyzny, czuła już potrzebę wejścia do dużej polityki toczącej się w Sejmie. Szła do Polski, tej dużej Ojczyzny. W latach 1990–1996 jest w Unii Wolności, gdzie pracuje bardzo aktywnie, zostaje członkiem Rady Krajowej. Staje się coraz bardziej znanym ogólnopolskim politykiem pierwszego rzędu, związanym ze środowiskiem liberałów, głosi poglądy bliskie doktrynie ordoliberalizmu.

W październiku 1994 roku uzyskała na Wydziale Ekonomicznym UMCS tytuł doktora habilitowanego nauk ekonomicznych. Jej pracę *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, opublikowaną przez Redakcję Wydawnictw KUL, bardzo wysoko ocenili recenzenci, profesorowie Alicja Pomorska, Jan Głuchowski i Hanna Sochacka-Krysiak. Po obronie pracy habilitacyjnej zostaje Sekretarzem, a następnie Kierownikiem Sekcji Ekonomii na KUL-u. Niebawem zostanie Kierownikiem Katedry Finansów Publicznych. Podejmuje starania o kolejne awanse. Zwyczajowo wówczas należało odczekać trzy lata dla osiągnięcia kolejnego szczebla naukowego. Jednak dr hab. Zyta Gilowska podejmuje próbę przedłożenia argumentów, które by przekonały władze uczelni do jej racji. Od daty kolokwium habilitacyjnego zgromadziła już spory dorobek naukowy, liczący ponad 40 pozycji, w których liczba publikacji książkowych i ekspertyz sejmowych przekraczała stan sprzed daty kolokwium. Jest już w druku książka *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym* (współautorstwo)¹¹. W Instytucie Badań

¹¹ Blisko współpracuje z różnymi autorytetami z całej Polski, w tym Wojciechem Misiągiem i mec. Andrzejem Mierzwą.

nad Gospodarką Rynkową realizuje program „Budżetowe konsekwencje decentralizacji ustrojowej”. Pracuje nad zmianami w ustawie o samorządzie terytorialnym. Prowadzi też dwa przewody doktorskie. Pogratulować należy, że absolwentka nauk ścisłych, ekonomistka specjalizująca się w ekonometrii, komentuje wspólnie z wybitnymi autorytetami prawniczymi, teoretykami i praktykami ustawę o samorządzie terytorialnym. Nie jest prawnikiem, jednak jest to zrozumiałe, ponieważ oprócz zainteresowań naukowych w dyscyplinie ekonomii angażuje się bez reszty w tworzenie systemu samorządowego. Kieruje miejskim samorządem w Świdniku, gdzie w praktyce podejmuje konkretne decyzje zarządzania jednostką samorządu lokalnego. Swoją wiedzę udostępnia w licznych publikacjach naukowych, opiniach i ekspertyzach. Katalog jej prac jest już imponujący. Jest jeszcze w małej lokalnej lubelskiej Ojczyźnie, gdzie buduje samorząd, ale idzie już do dużej Polski. Niebawem znajdzie się na czele Ministerstwa Finansów i obejmie urząd Wiceprezesa Rady Ministrów. Zajmie się finansami publicznymi, finansami państwa – to już duża Ojczyzna. Ciężką i systematyczną pracą zapewniła sobie należny autorytet. Stworzyła samorząd od podstaw, głównie w Świdniku na Lubelszczyźnie. Jest ciągle bardzo pracowita, wymagająca i skromna. Starając się o przyspieszony awans, należny jej zdaniem za wyniki swojej pracy, pisze do Rektora KUL: „uprzejmie proszę o wybaczenie, jeśli niniejszym pismem uchybiłam nieświadomie zwyczajom przyjętym przy rozpatrywaniu tego typu spraw”. W 1996 roku zarabia na KUL-u jako profesor nadzwyczajny miesięcznie 843 zł¹². W tym czasie nawiązuje współpracę z Instytutem Spraw Publicznych. Instytut powstał w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat. Do głównych zadań i celów ISP należało realizowanie projektów badawczych przydatnych dla praktyki życia publicznego, przedstawianie i upowszechnianie propozycji zmian systemowych, inicjowanie debat publicznych, sygnalizowanie zagrożeń dla jakości życia publicznego czy budowanie pomostów pomiędzy środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych. Bierze również udział w projektach realizowanych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Śląskiego. Zaczynają się jednak problemy ze zdrowiem. Profesor Zyta Gilowska musi podjąć leczenie kardiologiczne¹³. W lipcu 1998 roku rezygnuje z funkcji Kierownika Instytutu Ekonomii. Z początkiem 1999 roku podejmuje starania o uzyskanie tytułu profesora. KUL nie może procedować postępowania o nadanie tytułu profesora w dziedzinie nauk ekonomicznych ze względu na brak odpowiednich uprawnień. Jest to możliwe poprzez Uniwersytet Warszawski, którego jest absolwentką. Zmusza to ją do deklaracji, że uznaje Uniwersytet Warszawski za główne miejsce pracy. Wywołuje to problemy związane z tym, że nie bardzo chce, ale musi tak postąpić ze względu na podjęte sta-

¹² Zarobki na KUL-u były bardzo skromne. Profesor pracujący w uniwersytecie zarabiał mniej niż wynosiła średnia krajowa. Średnie statystyczne pobory wynosiły w Polsce według GUS w 1996 roku – 873 zł.

¹³ W przyszłości czeka ją operacja serca, którą wykona prof. Zbigniew Religa.

rania i pozytywne stanowisko Senatu UW. Od końca stycznia 1999 roku KUL jest dla niej drugim miejscem pracy. Może tu pracować do 30 kwietnia 2001 roku. Już 16 sierpnia 1999 roku Prezydent RP nadaje jej tytuł profesora nauk ekonomicznych. 23 lutego 2000 roku Rektor Uniwersytetu Warszawskiego mianuje Panią Profesor na stanowisko profesora nadzwyczajnego w Europejskim Instytucie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego. Kilka miesięcy później Rektor UW wyraża zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z dniem 31 sierpnia 2000 roku. Równocześnie Pani Profesor występuje do Rektora KUL z informacją, że ta uczelnia ponownie stała się dla niej pierwszym miejscem pracy. Odeszła z Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie pracowała od 1 kwietnia 1996 roku, w tym od 1 października 1999 roku na tzw. pierwszym miejscu pracy. Zyta Gilowska prowadzi teraz bardzo aktywną działalność naukową. Już po uzyskaniu tytułu profesora w 1999 roku wydała 3 książki, kilkanaście artykułów w czasopismach naukowych oraz recenzje, ekspertyzy sejmowe i raporty. W styczniu 2001 roku wygłasza referat wiodący „Problemy rozwoju regionalnego” na VII Kongresie Ekonomistów Polskich. Jest osobą znaną i poważaną, kompetentną i skuteczną, z jej opinią liczy się środowisko polskich ekonomistów i polityków. Na KUL-u zajmuje się pracą naukową i organizacyjną w Instytucie Ekonomii, gdzie uporządkowała zasady pracy tej jednostki. W tym czasie bardzo aktywnie angażuje się też w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym mimo problemów ze zdrowiem.

Od maja 2001 roku zostaje zatrudniona na stanowisku profesora zwyczajnego w Katedrze Finansów Publicznych na Wydziale Nauk Społecznych. Stara się o tzw. urlop sobotni, na który udaje się w roku akademickim 2001/2002. Jednakże już w październiku 2001 roku obejmuje mandat posła RP i występuje o urlop bezpłatny w związku z odpowiednimi przepisami przyjętymi przez Sejm dla osób pełniących obowiązki posłów. Świadomie rezygnuje z płatnego urlopu naukowego i nie zamierza wykorzystać uczelni, by finansowała jej działalność związaną z obowiązkami poselskimi. W następnych latach ponownie wnioskuje o przedłużenie urlopu bezpłatnego, co jest korzystne dla KUL-u, gdyż pozwala na uwzględnienie jej osoby w limitach naukowych oraz umieszczanie publikacji w sprawozdaniach składanych przez Instytut Ekonomii. W Sejmie pełni funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych. Zasiada w prezydium Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej. Była w tym czasie Przewodniczącą Regionu Lubelskiego Platformy Obywatelskiej, a od czerwca 2003 Wiceprzewodniczącą partii. Była autorką hasła 3x15, opartego na koncepcji zmniejszenia podatków CIT, PIT i VAT do poziomu 15%, z którym PO szła do wyborów w 2005 roku. W 2005 roku z powodów osobistych odchodzi z Platformy Obywatelskiej. Od tej pory idzie do swojej Polski, którą widzi zdecydowanie inaczej niż niedawni koledzy partyjni. W 2003 roku została członkiem Komitetu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk. To świadczy o autorytecie, jaki miała w środowisku naukowym. Z początkiem roku 2005 obejmuje funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów i zawiesza tzw. urlop sobotni. Na początku 2006 roku zwraca się z prośbą o przyznanie urlopu bez-

płatnego w związku z wykonywaniem funkcji Wicepremiera i Ministra Finansów. 7 stycznia 2006 prezydent Lech Kaczyński na wniosek premiera Kazimierza Marcinkiewicza powołał ją na urząd Wicepremiera i Ministra Finansów. Jej odwołanie nastąpiło 24 czerwca 2006, kiedy to rzecznik interesu publicznego zarzucił Zycie Gilowskiej „kłamstwo lustracyjne”. Zostaje zdymisjonowana z funkcji Wicepremiera i Ministra Finansów. Z determinacją i charakterem broni swojego dobrego imienia. W sądzie walczy o swoją rację¹⁴. Gra idzie o bardzo wysoką stawkę. Jeżeli przegra, zostanie w niesławie wyrzucona z centrum życia politycznego na zewnątrz. Prawdopodobnie niewielu uwierzy jej zapewnieniom, że nie jest winna ukrywaniu współpracy ze służbami specjalnymi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, że nie była nigdy tajnym współpracownikiem peerelowskich służb specjalnych. Wygra, jeżeli niezawisły sąd rozwieje wątpliwości co do prawdziwości oświadczenia lustracyjnego, w którym pisała, że nie była współpracownikiem tajnych służb PRL. Sąd lustracyjny pierwszej instancji po rozpatrzeniu sprawy 6 września 2006 orzekł, że złożyła zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne. Ile przykrości w tych kilku miesiącach przeżyła, ile stresu i niepewności co do decyzji sądu miała, nie sposób tego zmierzyć. Ile straciła zdrowia, które od kilku lat już szwankowało – to pytanie retoryczne, ale uzasadnione. Jak wreszcie przeżywali jej walkę o dobre imię najbliżsi, przyjaciele i rodzina? W tym okresie – od sierpnia 2006 do maja 2007 roku – przebywa na płatnym urlopie naukowym, tzw. sobotnim. Dwa tygodnie po wyroku oczyszczającym od zarzutów o współpracę ponownie zostaje powołana na urząd Wicepremiera i Ministra Finansów. Jej największym osiągnięciem jako Ministra Finansów i Wicepremiera była likwidacja trzeciej, górnej stawki PIT oraz obniżenie dolnej z 19 do 18%, a także obcięcie składki rentowej. Obniżki podatków weszły w życie w 2008 roku. Za rok zaczyna się kryzys, przez który Polska przechodzi „suchą nogą”. Na uczelni zawiesza płatny urlop naukowy. Prosi o zaliczanie jej do minimum kadrowego w KUL na kierunku Ekonomia. W grudniu 2007 roku w związku z zakończeniem misji rządu Jarosława Kaczyńskiego prosi ponownie o odwieszenie płatnego urlopu naukowego. Władze KUL są bardzo zadowolone z jej powrotu na uczelnię. Instytut Ekonomii i Zarządzania w opinii Rektora KUL „potrzebuje silnej ręki. Jest nadzieja, że Pani Profesor tchnie nowe siły i zapał”¹⁵. Obok pracy na uczelni ponownie wkracza do dużej polityki. W wyborach parlamentarnych w 2007 po raz drugi uzyskała mandat poselski, kandydując z listy Prawa i Sprawiedliwości w okręgu poznańskim i otrzymując imponującą liczbę 54 307 głosów. Mimo że była osobą kojarzoną z Lubelszczyzną, została obdarzona bardzo dużym zaufaniem. 14 stycznia 2008 zrezygnowała z zasiadania w Sejmie. Wraca na KUL i od 1 września 2008 roku pełni z wyboru funkcję Dyrektora Instytutu Ekonomii i Za-

¹⁴ Znana z ostrego języka nie przebiera w słowach skierowanych do swojego adwokata, po ogłoszeniu wyroku, pod adresem sądziny prowadzącej proces. Mimo że może być oskarżona o naruszenie autorytetu sędziego.

¹⁵ Z pisma Rektora KUL do Pani Profesor, 13 grudnia 2007 roku.

rządzenia. 16 lutego 2010 prezydent Lech Kaczyński ogłosił decyzję o powołaniu jej w skład Rady Polityki Pieniężnej. Funkcję członka RPP pełni do 4 października 2013 roku, kiedy podejmuje decyzję o rezygnacji. Przyczyną rezygnacji są przede wszystkim nasilające się kłopoty ze zdrowiem. W tym czasie, w styczniu 2011 roku, występuje z prośbą do władz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego o rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron w związku z pełnioną funkcją w RPP. Prośbę uzasadnia także złym stanem zdrowia, „na którego poprawę od pewnego czasu bezzasadnie liczyła” – jak sama pisze. Jednocześnie występuje o urlop bezpłatny. W następnych latach jest na urlopie bezpłatnym, aczkolwiek sygnalizuje zamiar powrotu do „pracy po pomyślnym rozwiązaniu problemów zdrowotnych”. 26 maja 2015 roku pisze do Rektora KUL: „Uprzejmie proszę o przedłużenie umowy o pracę na dotychczasowych warunkach. Jednocześnie deklaruje powrót do obowiązków dydaktycznych z dniem 1 października 2015 roku”. Zamierza wrócić do aktywnej pracy na uczelni. Chce prowadzić zajęcia ze studentami. W październiku 2015 roku została powołana przez prezydenta Andrzeja Dudę do Narodowej Rady Rozwoju. W Instytucie Ekonomii i Zarządzania planowane są dla niej zajęcia w roku akademickim 2015/2016.

W październiku 2015 nie wróci jednak do obowiązków dydaktycznych, nie prowadzi już zajęć ze studentami. Jej stan zdrowia uniemożliwia realizację planów związanych z dalszą pracą na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II.

* * *

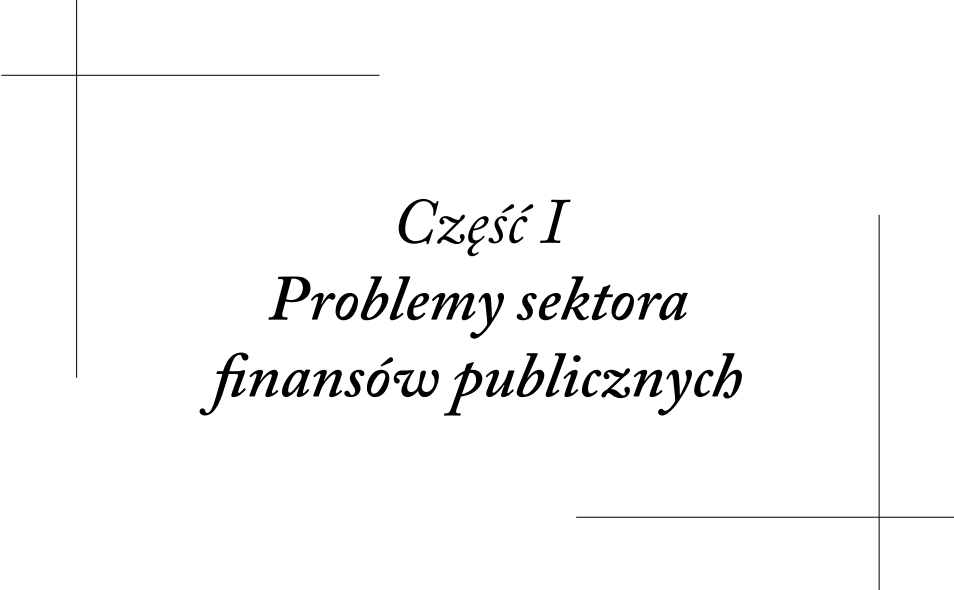
Zyta Gilowska szła do Polski, o jakiej myślała, jakiej chciała dla siebie i innych. Weszła w dorosłe życie jako osoba bardzo dobrze wykształcona. Ukończyła najlepszą uczelnię w Polsce – Instytut Nauk Ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim. Jako ekonometryk potrafiła liczyć, co było bardzo ważne w jej działalności, dostarczało konkretnych argumentów w prezentowanych racjach. Dostrzegała to, czego wówczas brakowało w Polsce, dostrzegała to, czego wtedy chcieliśmy. Na początku wędrówki dostrzegła, że ustrój centralnie sterowany jest niewydolny. Brakowało instytucji, która uruchomi i wykorzysta siłę lokalną. Zaczęła z innymi współtworzyć samorząd. Najpierw w Świdniku w lokalnym środowisku, gdzie żyła, pracowała i mieszkała. Znała problemy tego środowiska doskonale – to były jej problemy. Zaproponowała metody i sposoby na rozwiązywanie nurtujących dylematów. Nie bała się uczyć, była – powiemy dzisiaj – innowacyjna. Ekonomista, ekonometryk – wzięła się za przygotowanie regulacji prawnych dla samorządu. Weszła do zespołu, który przygotował regulacje, umożliwiające stworzenie norm prawnych i instytucji, z którym zmieniała otaczającą rzeczywistość. Budowała nową Polskę na miarę zamierzeń i ówczesnych możliwości. Z innymi – takimi, którzy „nie wiedzieli, że nic się nie da zrobić”, zaczęła budować od podstaw samorząd lokalny. Udało się. To była jej mała Ojczyzna, lubelska, lokalna. Z tej Ojczyzna szła dalej – do dużej Ojczyzny, do Polski.

Trafiła do tej swojej dużej Ojczyzny. Pracowała ciężko, starała się, by nam się lepiej mieszkalo w Ojczyźnie.

Droga Pani Profesor, dziękuję bardzo, że mogłem obserwować Panią w Jej wędrówce. Jako student na Wydziale Ekonomicznym UMCS uczęszczałem w 1972 roku na Pani ćwiczenia z ekonometrii, dla których wykład prowadził Pan Profesor dr hab., hrabia Paweł Czartoryski. Po latach głosowałem na forum Rady Wydziału Ekonomicznego UMCS za nadaniem Pani doktor Zycie Gilowskiej stopnia doktora habilitowanego nauk ekonomicznych. Za Jej namową trafiłem w 2010 roku do Instytutu Ekonomii i Zarządzania Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, którym kierowała. Na jej prośbę podjąłem się kierowania tym Instytutem w 2011 roku. Współpracowaliśmy w ramach Instytutu Ekonomii i Zarządzania na Wydziale Nauk Społecznych KUL. Czekałem na powrót Pani Profesor do pracy od października 2015 roku. Widziałem i podziwiałem Pani pracę przez 44 lat.

Tak w mojej pamięci wyglądała droga Pani Profesor Zycie Gilowskiej...

*Prof. dr hab. Marian Żukowski,
Dyrektor Instytutu Ekonomii i Zarządzania
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*



Część I
Problemy sektora
finansów publicznych

Efektywność poboru podatków przez administrację podatkową w Polsce

Wraz z tworzeniem i rozwojem nowego systemu gospodarczego podatki i opłaty pobierane na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego nabrały dominującego znaczenia jako podstawowe i pierwszoplanowe dochody publiczne. Procesy gromadzenia i redystrybucji środków publicznych są realizowane zgodnie z przypisanymi finansom publicznym funkcjami, które mieszczą się w szeroko pojmowanych funkcjach polityki fiskalnej, rozumianej jako dokonywanie przez właściwe organy publiczne wyboru źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych w dążeniu do osiągnięcia założonych celów społecznych, gospodarczych i politycznych¹.

Administracja skarbowa/podatkowa w Polsce jest poddawana ostatnio częstym zmianom o charakterze systemowym, których naczelnym celem ma być zwiększenie efektywności jej funkcjonowania w aspekcie optymalnego świadczenia usług zarówno wobec interesantów (podatników, płatników, inkasentów), jak i wobec organów władzy państwowej.

W opracowaniu podjęto próbę zbadania, czy działania podstawowych jednostek administracji podatkowej, jakimi są urzędy skarbowe, powinny być poddawane zabiegom podwyższania efektywności świadczenia wykonywanych przez nie usług. Przy pisaniu posiłkowano się literaturą przedmiotu oraz danymi wtórnymi publikowanymi przez Ministerstwo Finansów i Główny Urząd Statystyczny.

* Prof. dr hab. Krystyna Brzozowska, Uniwersytet Szczeciński, Katedra Finansów Publicznych, ul. Cukrowa 8, 71-004 Szczecin, kierownik Katedry Finansów Publicznych, krystyna.brzozowska@wzieu.pl.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 56–67; *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, pod. red. W. Grzeńkiewicza, Difin, Warszawa 2014, s. 40–46; *Współczesne finanse publiczne*, pod. red. A. Alińskiej i B. Woźniak, Difin, Warszawa 2015, s. 36–38.

1. Administracja skarbowo-podatkowa w Polsce

Podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki fiskalnej są odpowiednie organy władzy i administracji państwowej, czyli Sejm, Senat, rząd oraz instytucje aparatu skarbowego (administracji podatkowej). Szczególne znaczenie w łańcuchu realizowania funkcji fiskalnej w ramach redystrybucyjnej funkcji finansów odgrywiają instytucje aparatu skarbowego, których działanie bezpośrednio wpływa na sprawność i skuteczność realizacji zadań polityki fiskalnej, a głównie systemu podatkowego. Funkcję fiskalną spełniają przede wszystkim podatki budżetu państwa: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy oraz podatek dochodowy od osób prawnych i podatek dochodowy od osób fizycznych. Drugą grupą są podatki i opłaty nakładane przez gminy, pobierane wraz z egzekucją administracyjną przez aparat skarbowy. Należą do nich podatki od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz dochodowy dla osób fizycznych w formie karty podatkowej.

Zasadniczym celem administracji podatkowej jest realizacja należnych wpływów do budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego przy zachowaniu podstawowych zasad podatkowych: równości, pewności, dogodności, taniości opodatkowania, które powinny gwarantować sprawne i efektywne rozliczenie należności z danin publicznych². Na sposób funkcjonowania administracji podatkowej mają wpływ czynniki wewnętrzne, takie jak misja administracji, kultura organizacyjna, poziom biurokracji, moralność urzędników, oraz zewnętrzne, wśród których można wymienić system gospodarczy, prawny i polityczny w kraju oraz świadomość społeczeństwa³.

Administracja podatkowa w Polsce składa się z terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego⁴. Organy podatkowe działają w imieniu państwa, tworząc relacje z podatnikami, płatnikami i inkasentami na mocy obowiązujących przepisów prawa podatkowego i ustaw podatkowych. Priorytetowym zadaniem administracji podatkowej jest zapewnienie realizacji wpływów z danin publicznych w celu redystrybucji i alokacji zasobów, doskonalenie obszarów związanych wymiarem i poborem podatków oraz usprawnienie procesów planowania i monitoringu realizacji dochodów⁵. Ministrowi Finansów podlega cała

² W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 20.

³ J. Filek, *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, www.annesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2005_01_filek_213_223_pdf.

⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn. Dz.U. 578/2015); Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. 1269/2015); Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF 15/2015), Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (tekst jedn. Dz.U. 209/2013).

⁵ Strategia rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016–2020, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/c/document_library, s. 8 (dostęp: 25.11.2016).

administracja podatkowa, obejmująca 16 izb skarbowych rozmieszczonych zgodnie z podziałem administracyjnym na poziomie województw oraz 400 urzędów skarbowych (w tym 20 wyspecjalizowanych). W 2015 r. utworzono w ramach administracji podatkowej również Bazę Wiedzy Administracji Podatkowej dla rozbudowania systemu obsługi i wsparcia podatników w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz Biuro Krajowej Informacji Podatkowej jako wyspecjalizowanego organu podatkowego, którego celem jest podniesienie jakości indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego.

2. Zadania urzędów skarbowych

Urzędy skarbowe, kierowane przez naczelników urzędów skarbowych jako organów władz podatkowych, są jednostkami organizacyjnymi realizującymi głównie zadania organów podatkowych i egzekucyjnych. Zakres zadań spoczywających na urzędach skarbowych zawiera tabela 1.

Tabela 1. Zakres działania urzędów skarbowych

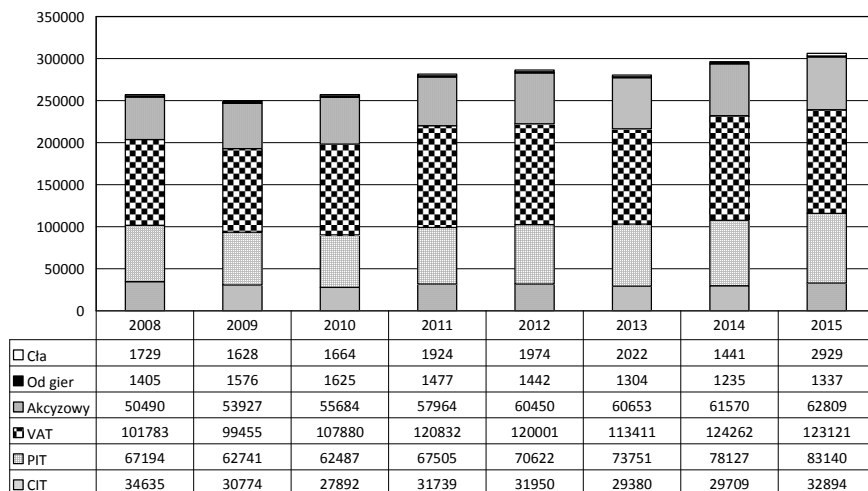
Lp.	Wyszczególnienie
1	Ustalanie i pobór podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych i innych należności na mocy odrębnych przepisów
2	Nadawanie Numerów Identyfikacji Podatkowej, prowadzenie ewidencji podatników oraz aktualizacja danych o podatnikach
3	Wykonywanie kontroli podatkowej
4	Przekazywanie dochodów budżetowych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego
5	Wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych
6	Prowadzenie dochodzeń w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w wymienionych sprawach
7	Wykonywanie kar majątkowych w zakresie określonym w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego oraz Kodeksu karnego skarbowego
8	Współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych
9	Pomoc podatnikom w wypełnianiu obowiązków podatkowych
10	Wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, Dz.U. 578, 2015 (tekst jedn.).

Zadania stałe nałożone na urzędy skarbowe są wykonywane przez ich komórki organizacyjne. Urzędy skarbowe wykonują też dodatkowe zadania określone przez Ministra Finansów w wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie polityki finansowej państwa.

3. Obsługa wpływów budżetowych

Wielkość wpływów budżetowych z tytułu podatków budżetu państwa i cel jako paropodatków w latach 2008–2015 przedstawiono w formie graficznej i tabelarycznej na rysunku 1. Przedstawione wielkości są jednocześnie wskazaniem poziomu zadań stawianych przed urzędami skarbowymi jako podmiotami zobowiązanymi do obsługi administracyjno-skarbowej wpływających kwot podatków.



Rysunek 1. Wpływy budżetowe z tytułu podatków i cel pobrane przez urzędy skarbowe w Polsce w latach 2008–2015 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 30.10.2015, 25.11.2016).

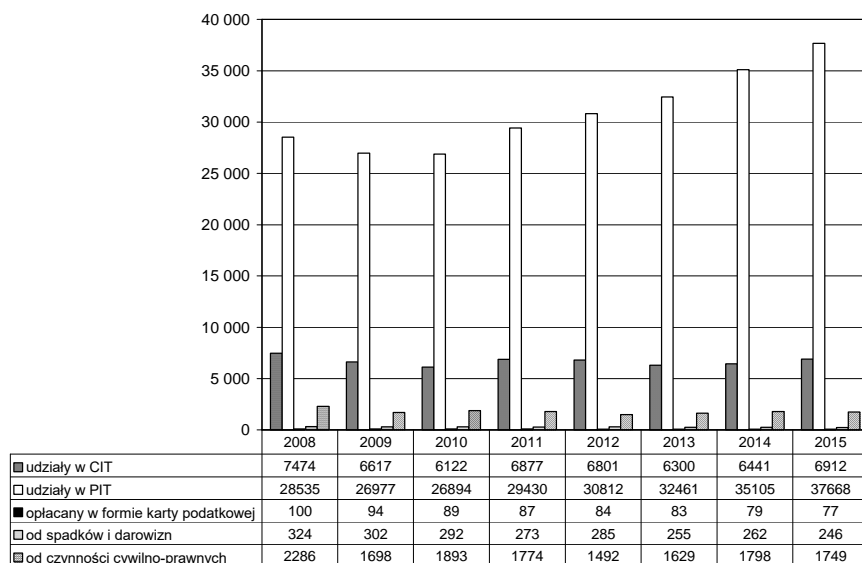
Największe wpływy do budżetu państwa zapewnia podatek od wartości dodanej VAT, podatek dochodowy od osób fizycznych PIT, podatek akcyzowy oraz podatek dochodowy od osób prawnych CIT. Średnio udział podatku VAT we wpływach podatkowych z uwzględnieniem cel w latach 2008–2015 stanowił ponad 41%, podatku PIT ponad 25%, podatku akcyzowego 21%, a podatku CIT ponad 11%. Udziały wpływów z podatku od gier i cel łącznie były na średnim poziomie 1,2%.

Poziom wpływów budżetowych w latach 2008–2015 podlegał zmianom wynikającym z podjętych decyzji w zakresie obniżki skali podatkowej w 2009 r. do dwóch stawek podatkowych: 18% i 32%, zamiast dotychczas obowiązujących trzech stawek: 19%, 30% i 40%, oraz zredukowania o 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych, a także wprowadzenia ulgi prorodzinnej obowiązującej od 1 stycznia 2007, czy też przesunięcia terminu wpłaty zaliczki dla osób prowadzących działalność gospodarczą z grudnia na styczeń 2013 r. w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT, jak też częstych zmian stawek i przedmiotów opodatkowania w podatku VAT. Równie ważną rolę odegrały zmiany w systemach

„pozapodatkowych”, takie jak obniżka składek na ubezpieczenia rentowe czy też poprawa sytuacji gospodarczej w kraju, w tym na rynku pracy – mierzona m.in. wzrostem wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (w 2014 wzrost o 3,4% w stosunku do roku poprzedniego do kwoty 3783 złotych), co pozytywnie przełożyło się na wzrost wpływów z tytułu podatku PIT.

Urzędy skarbowe są uprawnione także do pobierania i odprowadzania na rachunek właściwej jednostki samorządu terytorialnego podatków stanowiących dochody gminy (PIT opłacany w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn) oraz podatków stanowiących udziały we wpływach w PIT (gminy – 39,34%; powiaty – 10,25%; województwa – 1,6%) i CIT (gminy – 6,71%; powiaty – 1,4%; województwa – 14,75%) (por. rysunek 2).

Urzędy skarbowe pobierają dochody jednostek samorządu terytorialnego, gromadzą je na swoich rachunkach bankowych, a następnie odprowadzają na rachunek właściwy jednostek w terminie 14 dni od daty wpływu na rachunek urzędu skarbowego.



Rysunek 2. Dochody jednostek samorządu terytorialnego realizowane przez urzędy skarbowe (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010–2013*, GUS, Warszawa 2014; *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010, www.stat.gov.pl; *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4 kwartał 2015 r.*, www.mf.gov.pl (dostęp: 24.11.2016).

Jak wynika z rysunku 2, głównymi wpływami podatkowymi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a realizowanymi przez urzędy skarbowe, były wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT (średnio ok.

78% wpływów), udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych CIT (średnio ok. 17%) oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (średnio 4,5%).

Należy jednak mieć na uwadze, że mimo niewątpliwie ważnej roli, jaką urzędy skarbowe spełniają na rzecz obsługi finansowej jednostek samorządu terytorialnego, ta działalność ma charakter uzupełniający w stosunku do obsługi podatków budżetu państwa. W latach 2008–2015 średni udział obsługi na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wynosił ok. 13% wszystkich wpływów przechodzących przez urzędy skarbowe.

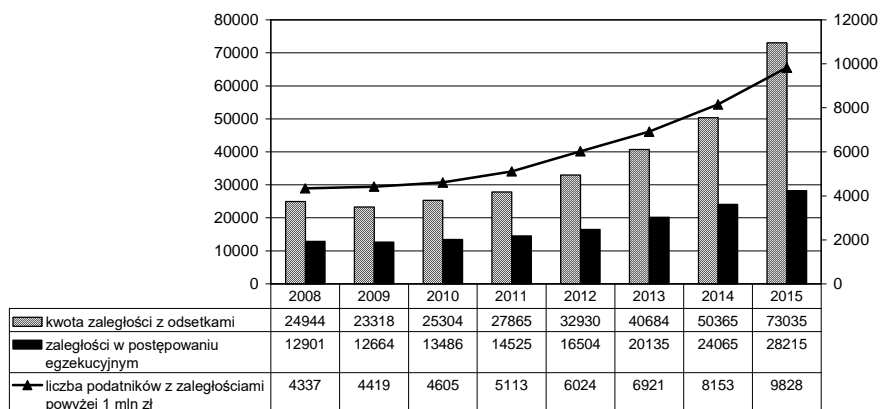
4. Wykonywanie egzekucji administracyjnej

Oprócz prowadzenia obsługi administracyjno-rozliczeniowej z tytułu podatków i innych należności na mocy odrębnych przepisów urzędy skarbowe zajmują się kwestiami dochodzenia roszczeń z tytułu zaległości podatkowych, prowadząc cały proces windykacji i egzekucji administracyjnej. Powołując się na słowa Z. Gilowskiej, skutecznie działający system podatkowy to taki, który w przypadku braku dobrowolnego wypełnienia przez podatnika ciężącego na nim obowiązku podatkowego egzekwuje konsekwentnie wykonanie tego obowiązku przez sprawnie funkcjonujące organy egzekucyjne⁶. Jest to zadanie szczególnie ważne dla urzędów skarbowych, ponieważ ograniczanie zaległości podatkowych jest traktowane na równi z wymogiem zwiększania wpływów podatkowych.

Organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego, uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, w tym do podejmowania czynności procesowych w zakresie praw i obowiązków stron postępowania oraz egzekwowania dochodzonych roszczeń. Kształtowanie się zaległości podatkowych w odniesieniu do zaległości dłużników powyżej 1 mln złotych przedstawiono na rysunku 3.

Niepokojąca wydaje się rosnąca skala wzrostu zaległości podatkowych, a przede wszystkim liczby zalegających podatników, szczególnie w ostatnich latach. Średni poziom wzrostu zaległości podatkowych w latach 2008–2011 oscylował wokół 10%, w latach 2012–2014 osiągał poziomy ok. 24% rocznie, natomiast w 2015 r. dynamika wzrostu zaległości podatkowych w stosunku do roku poprzedzającego wyniosła aż 45%. Obawy może budzić także tendencja wzrostu liczby zalegających „dużych” podatników. Podobnie jak w przypadku zaległości podatkowych, wzrost liczby podatników w latach 2008–2011 był wyższy niż 10% rocznie, w następnych latach wynosił średnio ok. 18% rocznie, natomiast w 2015 przekroczył 20% w stosunku do liczby zalegających podatników w roku poprzednim.

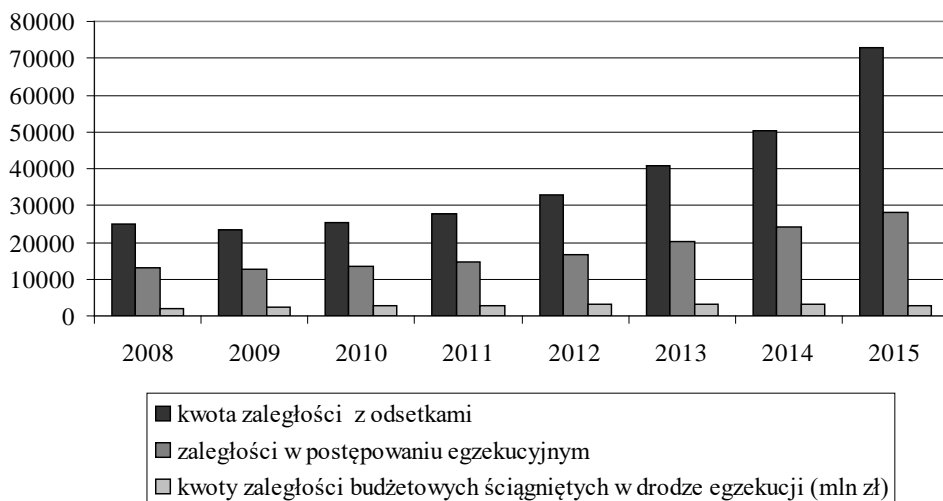
⁶ Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski, *Nowoczesna administracja skarbowa*, t. 3, [w:] W. Orłowski, *Wpływ struktury organów skarbowych na jakość wykonywanych zadań*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007, s. 128.



Rysunek 3. Dłużnicy podatkowi, zaległości podatkowe i kwoty w postępowaniu egzekucyjnym (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: 27.11.2016).

Dużym problemem w działalności urzędów skarbowych jest skuteczność egzekucji administracyjnej (por. rysunek 4).



Rysunek 4. Skuteczność postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl (dostęp: 27.11.2016).

Podjęte postępowanie egzekucyjne obejmowało około połowę zaległości podatkowych w badanych latach, przy czym zauważalna jest obniżająca się tendencja udziału zaległości w postępowaniu – od 2013 r. udział ten wynosił w kolejnych latach 49%, 48% i 39% w 2015 r. Natomiast współczynnik odzyskania kwot w postępo-

waniu egzekucyjnym plasował się na poziomie średnio 18–20% rocznie i, podobnie jak w wypadku zaległości w postępowaniu, udział kwot w egzekucji, poczynając od 2013 r., bardzo gwałtownie obniżał się – średnio o 3 punkty procentowe w ciągu roku: 2013 – 15%, 2014 – 13%, 2015 – 10%.

5. Koszty poboru podatków

W celu zbadania relacji między wielkością wpływów budżetowych obsługiwanych przez urzędy skarbowe a kosztami poboru podatków podjęto wysiłek ustalenia kosztów poboru w urzędach skarbowych w latach 2008–2015, a następnie obliczenia korelacji zachodzącej między tymi dwiema kategoriami.

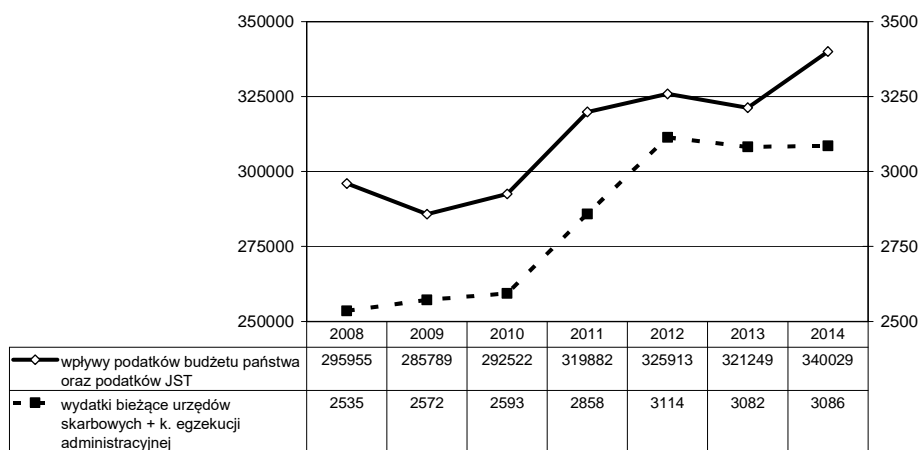
Koszty poboru podatków obejmują koszty rodzajowe występujące w urzędach skarbowych, związane z ich funkcjonowaniem i bieżącą realizacją zadań w powiązaniu z układem zadaniowym. W tabeli 2 przedstawiono strukturalne podejście do kosztów poboru podatków w urzędach skarbowych w układzie rodzajowym i zadaniowym.

Tabela 2. Struktura kosztów w powiązaniu z układem rodzajowym i zadaniowym w urzędach skarbowych

Układ rodzajowy	Układ budżetu zadaniowego
Amortyzacja	Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych
Zużycie materiałów i energii	Postępowania egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych
Usługi obce	Kontrole podatkowe
Podatki i opłaty	Czynności sprawdzające
Wynagrodzenia	
Ubezpieczenia społeczne	
Pozostałe koszty rodzajowe	

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 289 z 2013 r., oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. Nr 1053 z 2014 r.

Biorąc pod uwagę układ rodzajowy kosztów zaewidencjonowanych w urzędach skarbowych, ustalono koszty bieżące uzupełnione o koszty prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Wyniki obliczeń przedstawiono w formie graficznej i tabelarycznej na rysunku 5.



Rysunek 5. Wielkość wpływów budżetowych obsługiwanych przez urzędy skarbowe oraz koszty bieżące związane z wykonywaniem nałożonych zadań

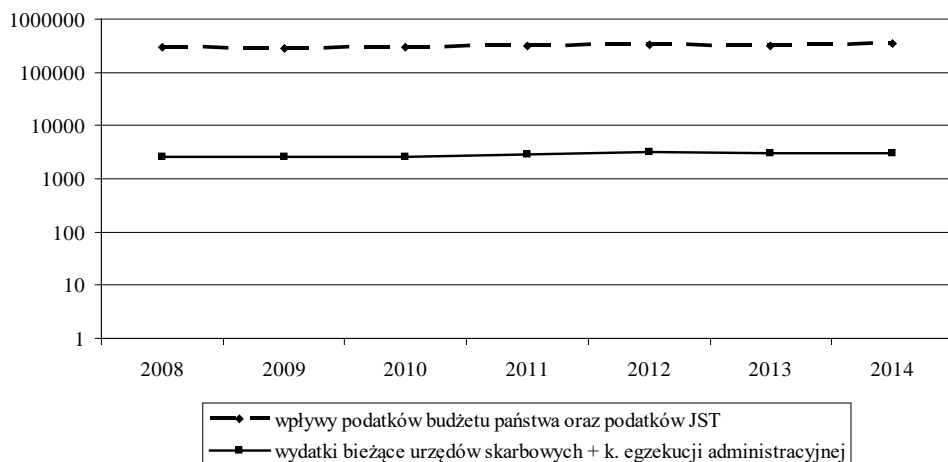
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z www.mf.gov.pl (dostęp: 27.11.2016).

Koszty prowadzenia działalności w zakresie obsługi podatków stanowiły rocznie średni poziom 1% realizowanych wpływów podatkowych. Zwraca uwagę też w miarę równoległe kształtowanie się krzywych wpływów podatkowych (przy dużych różnicach skal) oraz kosztów bieżących urzędów skarbowych. Występująca „równoległość” prowadzi do konkluzji o wysokim stopniu zależności między krzywymi. Obliczony współczynnik korelacji $R=0,928968$ potwierdza silną współzależność między obiema kategoriami.

Dla zweryfikowania poprawności konkluzji opracowano wykres logarytmiczny stosowany w przypadku analizy wartości, między którymi występują duże różnice (rysunek 6).

Zastosowanie podejścia bezwymiarowego potwierdziło wysoką zależność między wpływami podatkowymi a wysokością kosztów prowadzenia działalności przez urzędy skarbowe. Tym samym stwierdzić można, że próby obniżenia kosztów prowadzenia działalności nie przyniosą satysfakcjonujących efektów w zakresie podniesienia efektywności. Wynika to ściśle ze służebnej misji działania urzędów skarbowych, jaką jest obsługa dochodów budżetu państwa.

Znaczenie urzędów skarbowych w procesach obsługi i rozliczeń należności podatkowych nie wymaga szczególnego podkreślenia. Przeprowadzane zmiany organizacyjne na wszystkich szczeblach administracji podatkowej nie powinny też tego



Rysunek 6. Wielkość wpływów budżetowych obsługiwanych przez urzędy skarbowe oraz koszty bieżące związane z wykonywaniem nałożonych zadań w skali logarytmicznej

Źródło: opracowanie własne.

znaczenia pomniejszać. Czynione wysiłki w kierunku podwyższania efektywności funkcjonowania urzędów skarbowych mogą być zasadne, ale nie w odniesieniu do kategorii kosztów poboru podatków. Podniesienia efektywności działania urzędów skarbowych powinno upatrywać się we wprowadzaniu sprawnych narzędzi zarządczych nastawionych na podnoszenie jakości świadczonych usług, pełne wdrożenie e-administracji czy wzmocnienie oddziaływania kontroli zarządczej.

Bibliografia

- Filek J., *Rola administracji publicznej w kształtowaniu etycznego biznesu*, www.annelesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2005_01_filek_213_223_pdf.
- Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, pod red. W. Grześkiewicza, Difin, Warszawa 2014.
- Gilowska Z., Tadeusiewicz R., Tchórzewski J., *Nowoczesna administracja skarbowa*, t. 3, [w:] W. Orłowski, *Wpływ struktury organów skarbowych na jakość wykonywanych zadań*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010–2013*, GUS, Warszawa 2014. *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010, www.stat.gov.pl.
- Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4. kwartał 2015 r., www.mf.gov.pl.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (tekst jedn. Dz.U. 209/2013).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. Nr 1053 z 2014 r.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej, Dz.U. Nr 289 z 2013 r.
- Strategia rozwoju Administracji Podatkowej na lata 2016–2020, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/c/document_library, s. 8 (dostęp: 25.11.2016).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. 1269/2015).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn. Dz.U. 578/2015).
- Współczesne finanse publiczne*, pod red. A. Alińskiej i B. Woźniak, Difin, Warszawa 2015.
- www.finanse.mf.gov.pl.
- Wytrązek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF 15/2015).

Streszczenie

Administracja skarbowa/podatkowa w Polsce jest poddawana częstym zmianom o charakterze systemowym, których naczelnym celem ma być zwiększenie efektywności jej funkcjonowania w aspekcie optymalnego świadczenia usług wobec interesantów i organów władzy państwowej. Zasadniczym celem administracji podatkowej jest realizacja należnych wpływów do budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi realizującymi główne zadania organów podatkowych i egzekucyjnych są urzędy skarbowe, kierowane przez naczelników jako organów władz podatkowych. W opracowaniu podjęto próbę zbadania, czy działania urzędów skarbowych powinny być poddawane zabiegom podwyższania efektywności świadczenia wykonywanych przez nie usług. Z przeprowadzonej analizy wynika, że czynione wysiłki w kierunku podwyższania efektywności funkcjonowania urzędów skarbowych mogą być zasadne, ale nie w odniesieniu do kategorii kosztów poboru podatków. Podniesienia efektywności działania urzędów skarbowych powinno upatrywać się we wprowadzaniu sprawnych narzędzi zarządczych, nastawionych na podnoszenie jakości świadczonych usług, pełne wdrożenie e-administracji czy wzmocnienie oddziaływania kontroli zarządczej.

Efficiency of tax collection proceeds by tax administration in Poland

Summary

Fiscal/tax administration in Poland has been subject to often changes of systematic nature directed into its efficiency increase in spectrum of service provision to customers and state bodies. The main aim of tax administration is to collect due inflows to state and local government budgets. Core services are provided by tax revenue offices with heads as an organs of state authorities. An aim of a paper is to examine whether revenue offices activities should be undergo into efficiency treatment. It has been proved that efforts into efficiency increase of services provided by revenue offices can be considered as a reasonable one but not in category of collection cost. Increase of efficiency of revenue offices should be considered as a result of implementing effective management tools directed into improvement of service quality, e-administration, and enforcing positive impact of management control.

Słowa kluczowe: administracja skarbową, urząd skarbowy, pobór podatków, efektywność działania

Keywords: fiscal administration, revenue office, tax collection, efficiency

Litewskie i rosyjskie ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza porównawcza ulg i zwolnień podatkowych w podatku dochodowym w grupie osób prawnych funkcjonujących na Litwie i w Federacji Rosyjskiej.

1. Charakterystyka ulg i zwolnień

Osoby fizyczne i osoby prawne mają obowiązek finansowania administracji centralnej i terenowej oraz pozostałych potrzeb publicznych. Formą tego świadczenia są podatki, będące źródłem ponad połowy dochodów budżetowych. Podatek jest ustalany i nakładany jednostronnie przez organy publicznoprawne; decyzje w tej sprawie podejmują centralne lub terenowe organy stanowiące, podatnicy zaś – osoby fizyczne i prawne – nie mają żadnego wpływu na wysokość obciążenia z tego tytułu¹. Mogą natomiast w sposób pośredni, przez grupy nacisku lub indywidualnych lobbystów, zabiegać o przywileje fiskalne, które mają przede wszystkim formę ulg i zwolnień.

Ulg podatkowe są utożsamiane ze zniżkami podatkowymi. Są one zawarte w przepisach prawa podatkowego i obejmują: zwolnienia podatkowe; odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Ulgi owe wiążą się ze zmniejszeniem obciążenia podatkowego niektórych rodzajów działalności lub niektórych podmiotów. Przejawiają się one w postaci:

- odliczenia ściśle określonych wydatków przed opodatkowaniem lub od podstawy opodatkowania;

* Prof. zw. dr hab. Jan Głuchowski, kierownik Katedry Finansów i Rachunkowości, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

¹ J. Głuchowski, *Podatek*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. XV, Lublin 2011, s. 924.

- zastosowania w określonych przypadkach niższej stawki podatkowej od generalnie obowiązującej;
- możliwość odliczenia określonych kwot od należnego podatku².

Formą ulgi jest kredyt podatkowy przyznawany z takich powodów, jak kompensata z tytułu wcześniej potrąconych podatków zapłaconych za granicą czy części wydatków inwestycyjnych. Kredyt podatkowy jest metodą przyznawania ulgi związanej z osobistą sytuacją podatnika. Jest ona związana z dodatkowymi obciążeniami podatnika, pozostającego przykładowo w związku małżeńskim i mającego na utrzymaniu dzieci. Preferencje tego typu są nazywane ulgami osobistymi i zmniejszają wysokość należnego podatku.

Formą zmniejszania ciężarów fiskalnych są też zwolnienia podatkowe określonych osób fizycznych i prawnych, towarów lub transakcji, które w innym przypadku byłyby opodatkowane. Istnieją różnorodne powody przyznawania zwolnień, a wśród nich ekonomiczne lub socjalne; te ostatnie dotyczą osób fizycznych o niskim dochodzie oraz towarów związanych z opieką społeczną i edukacją³.

Obok ulg i zwolnień występują w systemach podatkowych różnych państw wyłączenia i potrącenia. Pierwsze z nich świadczą o braku zainteresowania państwa lub władz lokalnych określonymi kategoriami stanów faktycznych. Przykładem może być nieuwzględnienie przy obliczaniu podstawy opodatkowania określonych dochodów. Drugie zaś, potrącenia, obniżają podstawę opodatkowania przez uwzględnienie określonych wydatków lub strat już poniesionych albo takich, które podatnik poniesie w przyszłości, a które ograniczają jego przychody i zyski netto. Potrąceniami są też kwoty wyłączone z należnego podatku, co bywa określane mianem kredytu podatkowego lub rabatu. Odliczenie w tym znaczeniu powoduje obniżkę kwoty należnego podatku. Natomiast w pierwszym znaczeniu powoduje obniżkę podstawy opodatkowania i stawek podatkowych⁴.

Z przedmiotem niniejszych rozważań wiąże się zwrot używany w ustawodawstwie: „podatkowi nie podlegają”. Określone tym przepisem sytuacje w ogóle nie są objęte zakresem przedmiotowym konkretnego podatku. W związku z powyższym stwierdzono, że niepodleganie podatkowi ma pod pewnymi względami charakter podobny do zwolnienia⁵.

² J. Małecki, *Ulga podatkowa*, [w:] *Lexykon finansów*, pod red. J. Głuchowskiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 319–320. Autor uważa też, że ulgi podatkowe są rodzajem pośredniej dotacji państwa lub innego związku publicznoprawnego (tamże, s. 320).

³ *Zwolnienia*, [w:] *Podatkowy słownik encyklopedyczny angielsko-polski polsko-angielski*, International Bureau of Fiscal Documentation C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 187.

⁴ J. Głuchowski, *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 14.

⁵ W. Nykiel, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 20.

Ostatnią ważną, naszym zdaniem, kwestią związaną z przywilejami w opodatkowaniu dochodu są specjalne strefy ekonomiczne. Termin ów i związany z nim stan prawny jest częścią wielu ustawodawstw krajowych. Oznacza on wydzielone terytorium, z reguły słabiej rozwinięte ekonomicznie, na którym obowiązują preferencyjne warunki podatkowe, m.in. zwolnienia, dotacje, granty czy pożyczki⁶. Terminem tym po raz pierwszy posłużyli się Chińczycy, gdy tworzyli enklawy ekonomiczne wokół Hongkongu. W latach 60. i na początku lat 70. rozprzestrzeniły się one na cały świat⁷.

Lista ulg i zwolnień nie jest skompletowana i nic nie wskazuje na to, aby nią została w przyszłości. Dzieje się tak dlatego, że w przepisach prawnych i praktyce podatkowej poszczególnych krajów istnieje wiele zwrotów i określeń owych przywilejów, z których część wypada z obiegu, a na ich miejsce pojawiają się nowe⁸.

2. Przywileje w opodatkowaniu dochodów osób prawnych na Litwie

System podatkowy Republiki Litewskiej powiązany jest z założeniami systemowymi państwa. Jego aktualny kształt wiąże się ze zmianami, jakie nastąpiły po uzyskaniu niepodległości w 1990 r. Podatki ściągane na podstawie radzieckiego ustawodawstwa okazały się nieprzydatne. Zgodnie z artykułem 10 Konstytucji Litwa jest państwem unitarnym. Jej terytorium jest jednolite i niepodzielne, a władzę w nim sprawują: sejm (parlament), prezydent, rząd i sądy⁹. Artykuł 67 Konstytucji określa wyłączne prawo sejmu do ustanawiania podatków, co oznacza, że w tym kraju istnieje jednolity, ustawowo ustanowiony system podatkowy państwa.

W rezultacie natychmiast wprowadzono dwie ustawy: o podatku od zysku osób prawnych (31 lipca 1990 r.)¹⁰ oraz ustawę tymczasową o podatku dochodowym od osób fizycznych (5 października)¹¹. Kompleksowa regulacja systemu podatkowego Republiki Litewskiej została zawarta w ustawie o administrowaniu podatkami z dnia 28 czerwca 1995 r.¹² Sześć lat później uchwalono ważną z punktu widzenia omawianej tematyki ustawę o opodatkowaniu zysku¹³.

⁶ *Podatkowy słownik encyklopedyczny*, s. 173.

⁷ J. Szymańska, *Zachęty podatkowe na terenach specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] *Formy zmniejszenia wysokości podatków w Polsce*, s. 272–302.

⁸ W. Karasiev, *Nalogowoje lgoty i inyje instrumenty nalogovoj polityki i pravovyje aspekty*, „Finansowoje prawo” 2004, nr 5, s. 27 nn.; N. Solovjeva, *Nalogowoje lgoty w Rossijskoj Fiedieracji: ponjatje, widy, klassifikacija*; Voronezh State University, Faculty of Law; „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11 (11) 2012, s. 73–78.

⁹ B. Sudavicius, *Uprawnienia samorządu terytorialnego w sferze podatków w Republice Litewskiej*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11(11) 2012, s. 79–89.

¹⁰ *Juridiniu asmenu pelno mokescio istatymas*, Valstybes zinios 1990, nr 24–601.

¹¹ *Fizininiu asmenu pojamo mokescio laikinasis istatymas*, Valstybes zinios 1990, nr 31–742.

¹² *Mokesciu administravimo istatymas*, Valstybes Zinios 1995, nr 61–1525.

¹³ Ustawa z dnia 20 XII 2001 r., nr IX-675.

Podstawą opodatkowania litewskich osób prawnych jest dochód, którego źródło znajduje się na terenie tego kraju lub za granicą. Wprowadzono tam dwie stawki podatkowe 15% i 5%. Pierwsza z nich odnosi się przede wszystkim do:

- zysków litewskich podmiotów oraz mających siedzibę na Litwie;
 - dochodów z redystrybucjonowanego zysku.
- Niższą stawką obciążono zaś, z określonymi wyjątkami:
- podmioty zatrudniające mniej niż 10 osób;
 - dochód, który w roku podatkowym nie przekracza 1 miliona litów (aktualnie lity zostały zastąpione przez euro);
 - zysków firm uzyskujących ponad 50% dochodu z działalności rolniczej.

Kolejny przywilej przysługuje osobom prawnym zatrudniającym osoby niepełnosprawne, których ponad połowa dochodu pochodzi z własnej produkcji. W zależności od udziału procentowego niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych podatek dochodowy jest redukowany o 25%, 50%, 75% i 100%.

Prawo litewskie przewiduje też przywileje podatkowe dla podmiotów, które realizują projekty inwestycyjne. Określa ono samo pojęcie owych projektów (m.in. nakłady na wdrożenie nowych produktów czy zmianę istniejących procesów i technologii). Przywilej ma zastosowanie do sytuacji zaistniałych nie wcześniej niż przed dwu laty. Związane z nimi zyski mogą być opodatkowane nie więcej niż w wysokości 50%.

W art. I w punkcie drugim rozdziału dotyczącego zezwolenia na odliczenia od dochodu znajdujemy następujące pozycje odnoszące się do osób prawnych:

- koszty związane z likwidacją bądź amortyzacją majątku trwałego;
- koszty związane z eksploatacją, remontem i rekonstrukcją majątku trwałego;
- nieściągalne długi;
- podatki;
- ubytki w roku podatkowym.

Generalnie należy stwierdzić, że w wyniku reformy podatkowej wprowadzono na Litwie cztery rodzaje ulg¹⁴.

A. Ulgowa stawka podatkowa

- zgodnie z nową ustawą o podatku dochodowym od przedsiębiorstw sensem tej ulgi, stosowanej od 1 stycznia 2002 r., było obniżenie stawki podatkowej dla przedsiębiorstw zaliczanych do małych i średnich. Zgodnie z ustawą RL z dnia 22 października 2002 (nr IX-1142) za średnie przedsiębiorstwo uznano takie, w którym:
 - pracuje mniej niż 250 pracowników;
 - roczny przychód nie przekraczał 138 milionów litów lub wartość aktywów bilansu spółki nie przekraczała 93 mln litów;
 - zachowano samodzielność prawną.

¹⁴ R. Warsocka, *Optymalizacja opodatkowania dochodu przedsiębiorstw na Litwie*, UMK, Toruń 2004, s. 103–104 (maszynopis rozprawy doktorskiej, promotor – J. Głuchowski).

Za małe przedsiębiorstwo uznano takie, w którym:

- pracowało mniej niż 50 osób;
- roczny przychód nie przekraczał 24 milionów litów lub wartość aktywów bilansu spółki nie przewyższała 17 milionów litów;
- zachowano samodzielność prawną.

Za mikroprzedsiębiorstwo uznano firmę, w której:

- pracowało mniej niż 10 zatrudnionych;
- roczny przychód nie przewyższał 7 milionów litów, a wartość aktywów bilansu nie przekraczała 5 milionów litów;
- zachowano samodzielność prawną.

B. Zmniejszenie przedmiotu opodatkowania

Ustawa o podatku dochodowym dokładnie określiła sposób ustalania dochodu będącego podstawą opodatkowania. Globalny przychód spółki pomniejszono o przychody niezaliczane do podstawy opodatkowania. Równocześnie wprowadzono prawo odjęcia od kwoty uzyskanych przychodów kosztów ich osiągnięcia w całości lub w części. W związku z powyższym dochód podlegający opodatkowaniu jest kształtowany zarówno przez przychody, jak i koszty ich uzyskania.

C. Rzadko spotykana ulga dotycząca terminu płatności podatku dochodowego

D. Zwolnienia podmiotowe

Na podstawie cz. 2, art. 3 ustawy RL o podatku dochodowym od osób prawnych zwolniono z obowiązku jego płacenia następujące podmioty:

- instytucje budżetowe;
- Bank Państwowy Litwy;
- spółki, których statutowym celem działalności nie jest osiągnięcie zysku;
- przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe – w określonym ustawowo zakresie;
- służby, instytucje i organizacje rządowe i samorządowe.

Wreszcie wśród możliwości redukcji podatku dochodowego od osób prawnych w oficjalnej informacji rządowej na pierwszym miejscu wymieniono specjalne strefy ekonomiczne¹⁵. Ich celem było przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium państwa poprzez:

- rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
- rozwój eksportu;
- zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- tworzenie nowych miejsc pracy;

¹⁵ *Corporate Income Tax*, General Information Ministry of Finance, Vilnius 2012, p. 3.

- zagospodarowanie nieużytkowanych zasobów naturalnych z zachowaniem wymogów równowagi ekologicznej¹⁶.

Na Litwie przyjęto zasadę, że przedsiębiorstwa, w których wniesiono kapitał w wysokości co najmniej miliona euro, nie płaciły podatku od dochodu przez 6 kolejnych lat podatkowych, a przez 10 dalszych miały uiszczać tylko jego połowę. Równocześnie wprowadzono zasadę, że przywilej ten przysługiwał tylko tym firmom, które co najmniej $\frac{3}{4}$ dochodu osiągnęły w tychże strefach.

Preferencyjnie potraktowano też przedsiębiorstwa zatrudniające osoby niepełnosprawne, inwestujące oraz ponoszące wydatki na badania naukowe i eksperymentalny rozwój.

3. Przywileje w opodatkowaniu dochodu osób prawnych w Rosji

W Rosji ulgi podatkowe są prawnie uregulowane. Wedle kodeksowego określenia wiążą się one z przyznaniem poszczególnym podatnikom i płatnikom określonych preferencji, w porównaniu z innymi podatnikami i płatnikami, łącznie z możliwością niepłacenia podatku lub uiszczenia go w niższej wysokości¹⁷. Od chwili wprowadzenia nowego systemu podatkowego w Rosji obowiązywała duża liczba ulg, które nie zawsze miały uzasadnioną rację bytu. Nie pełniły one roli stymulacyjnej, lecz obniżały ciężar podatkowy. W momencie uchwalenia Kodeksu maksymalnie zredukowano ich liczbę. Świadczy o tym pośrednio fakt, że pojęcie ulgi podatkowej dotyczy jedynie dwóch podatków, od majątku osób prawnych i gruntowego. Ale równocześnie Kodeks zawiera znaczną liczbę rozwiązań, będących w istocie ulgami fiskalnymi, chociaż nie są tak wprost nazwane¹⁸. W tej sytuacji stwierdzono, że rezygnując z praktyki stosowania ulg podatkowych, ustawodawca pozbyswa się możliwości użycia bardzo skutecznego instrumentu techniki podatkowej, wprowadzając równocześnie takie mechanizmy prawne, które w większym stopniu niż ulgi stwarzają warunki do różnorodnych nadużyć¹⁹.

Generalnie rzecz biorąc, Kodeks podatkowy Federacji Rosyjskiej wprowadził następujące ulgi podatkowe:

- wyłączenia z podatku określonych przedmiotów opodatkowania, w tym dochodów;
- zwolnienia, w tym czasowe, określonych kategorii podatników od płacenia określonego podatku;
- obniżenia stawek podatkowych;

¹⁶ J. Szymańska, *Zachęty*, s. 272.

¹⁷ Art. 56 Kodeksu podatkowego Federacji Rosyjskiej.

¹⁸ M.W. Titowa, *Nałogowe prawo, Obszcza czast: Kurs liekcji*, RAP, Moskwa, s. 126.

¹⁹ W. Karasiew, *Nałogowe lgoty*, s. 27.

– zmniejszenia podstawy opodatkowania²⁰.

Płatnikami podatku dochodowego w Rosji są też zagraniczne osoby prawne, które prowadzą działalność gospodarczą w tym kraju za pośrednictwem stałych przedstawicielstw.

Przedstawicielstwem stałym prawnej osoby zagranicznej w Federacji Rosyjskiej w rozumieniu podatkowym są: filie, oddziały, biura, kancelarie, agencje, inne podmioty regularnie prowadzące działalność przynoszącą dochód na terytorium Rosji, a także różne organizacje i osoby fizyczne upoważnione przez zagraniczne osoby prawne do pełnienia funkcji reprezentacyjnych w Rosji. Działalność ta może być związana z eksploatacją zasobów naturalnych, wykonywaniem prac kontraktowych związanych z budową, obsługą, sprzedażą czy prowadzeniem innej działalności przysparzającej dochodu²¹.

* * *

Osoby prawne, szczególnie największe firmy w skali krajowej mają dodatkowe możliwości wpływu na obniżenie wysokości uiszczanych podatków. Poza ulgami i zwolnieniami – przyznanymi im podobnie jak pozostałym przedsiębiorstwom – mają na to wpływ ich wyodrębnione komórki, których zadaniem jest optymalizacja podatkowa. Jej zadaniem jest przede wszystkim zmniejszenie rozmiarów świadczeń podatkowych.

Opodatkowanie dochodu ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednostek gospodarczych. Dochodem jest nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym. Jeśli natomiast koszty uzyskania przychodów przekraczają ich sumę, to różnica jest stratą. Bez względu na różnice w rosyjskich i litewskich regulacjach prawnych należy stwierdzić, że opodatkowanie dochodu ma tam bezpośredni wpływ na podejmowane decyzje gospodarcze oraz uzyskiwane rezultaty finansowe. Nic więc dziwnego, że w momencie zaistnienia nowych zasad gospodarki rynkowej podmioty gospodarcze na Litwie i w Rosji dostosowały się do nowych okoliczności. Tak w tych krajach, jak i w innych, zawsze w związku ze zmianą modelu gospodarczego, wprowadzono regulacje dostosowujące opodatkowanie dochodów osób prawnych do warunków gry rynkowej²².

²⁰ N. Soloveva, *Ułgi podatkowe w Federacji Rosyjskiej: pojęcie, rodzaje, kwalifikacja*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11(11) 2012, s. 73–78.

²¹ J. Głuchowski, E. Jasiński, *Opodatkowanie dochodu zagranicznych osób prawnych i fizycznych w Federacji Rosyjskiej*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2001, nr 1(1), s. 145–154.

²² J. Gałuszka, *Strategie przedsiębiorstw w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych*, [w:] *Strategie podatkowe przedsiębiorstw*, pod red. B. Ciupek i T. Famulskiej, Katowice 2013, s. 109–146.

Co decydowało o powodach ustanowienia ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób prawnych na Litwie i w Rosji oraz ich strukturze? Były one, generalnie rzecz biorąc, podobne jak w innych krajach i można do nich zaliczyć przede wszystkim:

- rozdział ustawodawczych i wykonawczych organów w państwie;
- bieżącą politykę fiskalną;
- tradycję.

Wola rządu i przyzwolenie ustawodawcy mogą usankcjonować określone korzyści podatników lub wyeliminować istniejące. Propozycje ulg i zwolnień są przygotowywane przez organy wykonawcze, a przede wszystkim resorty finansów i gospodarki. Ich kierownicy reprezentują określone partie polityczne oraz ich programy.

Przykładem rozwiązań związanych z bieżącą polityką fiskalną są litewskie strefy ekonomiczne. Ich ustanowienie było zarówno efektem inicjatywy centralnej, jak i władz lokalnych. Za przejaw tradycji można uznać fakt, że ulgi i zwolnienia zawsze występowały w systemach podatkowych obu państw. Różnice sprowadzały się jedynie do ich ilości i podmiotowego charakteru.

Bibliografia

- Corporate Income Tax*, General Information Ministry of Finance, Vilnius 2012.
- Fiziniu asmenu pojamu mokescio laikinasis istatymas*, Valstybes zinios 1990, nr 31.
- Gałużka J., *Strategie przedsiębiorstw w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych*, [w:] *Strategie podatkowe przedsiębiorstw*, pod red. B. Ciupek i T. Famulskiej, Katowice 2013.
- Głuchowski J., Jasiński E., *Opodatkowanie dochodu zagranicznych osób prawnych i fizycznych w Federacji Rosyjskiej*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2001, nr 1(1).
- Głuchowski J., *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Głuchowski J., *Podatek*, [w:] *Encyklopedia katolicka*, t. XV, Lublin 2011.
- Juridiniu asmenu pelno mokescio istatymas*, Valstybes zinios 1990, nr 24.
- Karasiev W., *Nałogovoje lgoty i inyje instrumenty nałogovoj polityki i pravovyje aspekty*, „Finansovoje pravo” 2004, nr 5.
- Kodeks podatkowy Federacji Rosyjskiej, art. 56.
- Małecki J., *Ulgia podatkowa*, [w:] *Leksykon finansów*, pod red. J. Głuchowskiego, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Mokesciu administravimo istatymas*, Valstybes zinios 1995, nr 61.
- Nykiel W., *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.

- Solovjeva N., *Natogovoje lgoty w Rossijskoj Fiedieracji: ponjatje, widy, klassifikacija*, Voronezh State University, Faculty of Law; „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11 (11) 2012.
- Soloveva N., *Ulgi podatkowe w Federacji Rosyjskiej: pojęcie, rodzaje, kwalifikacja*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11 (11) 2012.
- Sudavicius B., *Uprawnienia samorządu terytorialnego w sferze podatków w Republice Litewskiej*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu”, nr 11 (11) 2012.
- Szymańska J., *Zachęty podatkowe na terenach specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Titowa M.W., *Natogowoje prawo. Obszcza czast: Kurs liekcji*, RAP, Moskwa.
- Ustawa z dnia 20 XII 2001 r., nr IX.
- Warsocka R., *Optymalizacja opodatkowania dochodu przedsiębiorstw na Litwie*, UMK, Toruń 2004.

Lithuanian and Russian Tax Reliefs and Tax Exemptions in Corporation Income Tax

Summary

Tax reliefs and tax exemptions are considered an important tool in developing social and tax policy of a state. Being a mechanism to reduce the burden of taxation they may help to promote economic development of the state, stimulate economic growth and in part of regulation that provides governmental support to those in the country who most require. Among others there are legal entities obliged to pay corporation income tax. That is why the aim of this paper is to carry out a comparative analysis of tax reliefs and tax exemption separately in Lithuania Republic and Russian Federation. Final part of article are conclusions.

Opodatkowanie pracy a wzrost gospodarczy. Wysokość i struktura klina podatkowego w Polsce na tle wybranych krajów Unii Europejskiej

W dyskusjach na temat rozwoju przedsiębiorczości w Polsce bardzo często podkreśla się występowanie wysokich, pozapłacowych obciążeń, związanych z wypłatą wynagrodzeń dla pracownika, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. Redukcja pozapłacowych kosztów wynagrodzenia, a zatem zmniejszenie obciążeń ubezpieczeniowych dotyczących pracodawcę prowadzi do obniżenia kosztów pracy, a więc zwiększa opłacalność zatrudnienia. Dążąc więc do stosunkowo szybkiego osiągnięcia poziomu rozwoju zbliżonego do średniej unijnej, powinniśmy zmniejszać skalę fiskalizmu, w szczególności ograniczając wysokość opodatkowania czynników produkcji. Nasuwa się więc pytanie, jak kształtują się pozapłacowe koszty związane z wypłatą wynagrodzenia dla pracownika w Polsce? Czy różnią się one od obciążeń nakładanych na wynagrodzenia w innych krajach Unii Europejskiej? Pytania te są głównymi kierunkami rozważań w artykule. Przed ich podjęciem przyjrzyjmy się problemowi od strony teoretycznej.

1. Klin podatkowy – definicja

Pojęcie klina podatkowego jako składowej kosztów pracy zostało upowszechnione przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Klin podatkowy (*tax wedge*) jest definiowany jako relacja między wysokością sumy podatków płaconych przez przeciętnego pojedynczego pracownika (np. osobę samotną, bezdzietną, zarabiającą 100% przeciętnego wynagrodzenia), składek na ubezpieczenia

* Dr Katarzyna Jabłońska-Karczmarczyk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katedra Gospodarki Opartej na Wiedzy, kasiaj@kul.lublin.pl.

społeczne płacone przez pracownika i pracodawcę do odpowiedniego całkowitego kosztu pracy dla pracodawcy¹.

W Polsce na klin podatkowy składają się: podatek od dochodów osób fizycznych (PIT), składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pokrywane przez pracowników i pracodawców oraz składki pracodawców na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Należy zaznaczyć, że obciążenia podatkowe nakładane na pracowników zależą w dużym stopniu od wysokości ich zarobków oraz sytuacji rodzinnej, jak liczba dzieci. Z tego względu do wyznaczania poziomu klina podatkowego dla np. poszczególnych krajów bierzemy pod uwagę różne typy gospodarstw domowych.

Klin podatkowy jest ważnym wskaźnikiem pokazującym obciążenia podatkowe pracy. Można go przedstawić za pomocą następującego wzoru.

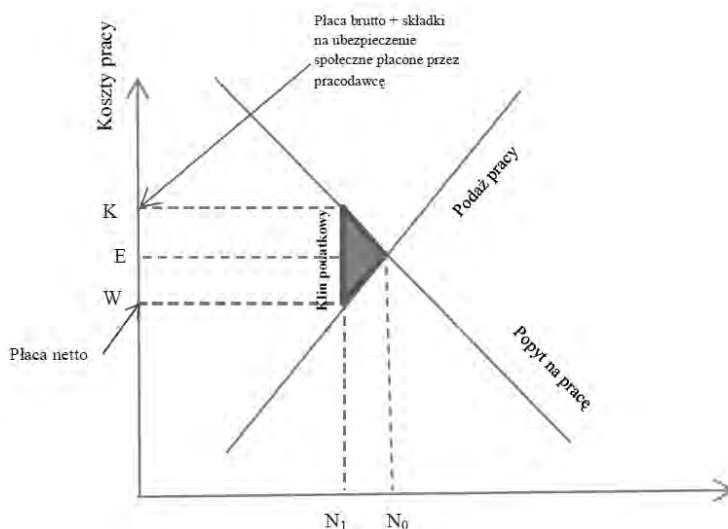
$$\text{klin podatkowy} = \frac{\text{podatek dochodowy} + \text{składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawcę i pracownika} - \text{ulgi, świadczenia rodzinne}}{\text{łączne koszty pracy (płaca brutto} + \text{składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawcę)}} \cdot 100\%$$

Najczęściej w analizie klina podatkowego przyjmuje się osoby samotne, nieposiadające dzieci i zarabiające 100% przeciętnego wynagrodzenia w danym kraju.

Termin klin podatkowy pochodzi od graficznego kształtu na wykresie, przedstawiającym wpływ opodatkowania pracy na sytuację na rynku pracy (rysunek 1). Punkt E na wykresie oznacza brak opodatkowania pracy, wynagrodzenie pracownika jest równe kosztowi pracodawcy, występuje też relatywnie wysoki poziom zatrudnienia N_0 . Wraz z opodatkowaniem pracy pojawia się charakterystyczny trójkąt, którego kształt zależy od wysokości obciążeń podatkowych oraz elastyczności popytu i podaży na rynku pracy. Wprowadzenie opodatkowania pracy lub wzrost tego opodatkowania skutkuje wzrostem kosztów pracodawcy i zmniejszeniem wynagrodzenia pracownika. Różnica między kosztem pracodawcy a płacą netto stanowi wartość klina podatkowego w ujęciu bezwzględnym (na wykresie odcinek KW). W konsekwencji ma miejsce na rynku pracy zmniejszenie popytu na pracę przy jednoczesnym zmniejszeniu podaży pracy. Liczba zatrudnionych maleje z poziomu N_0 do N_1 . Podsumowując, należy podkreślić, że wzrost klina podatkowego prowadzi do podwyższania kosztów pracy i ograniczania zatrudnienia. Wysoki klin podatkowy ma negatywny wpływ zwłaszcza na sytuację osób słabo wykwalifikowanych lub osób, które dopiero wchodzą na rynek pracy².

¹ <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (dostęp: 14.01.2017).

² J. Wąsowicz, *Klin podatkowy i stopień regulacji rynku pracy – implikacje dla sytuacji na rynku pracy*, [w:] *Deregulacja rynku pracy i koszty pracy jako determinanty wzrostu zatrudnienia*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009, s. 38.



Rysunek 1. Wpływ opodatkowania na rynek pracy – klin podatkowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Polarczyk, *Klin podatkowy a bezrobocie*, Infos nr 17, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 1–2.

2. Opodatkowanie pracy a wzrost gospodarczy

Zależność pomiędzy rozmiarami sektora publicznego a stopą wzrostu gospodarczego jest często podejmowanym problemem w literaturze przedmiotu. Zgodnie z neoklasyczną teorią wzrostu skala redystrybucji pozostaje bez wpływu na stopę wzrostu w długim okresie. Natomiast endogeniczna teoria wzrostu przekonuje o negatywnym wpływie zarówno zbyt niskich, jak też zbyt wysokich wydatków państwa. W skali fiskalizmu upatruje się główny powód słabego wzrostu gospodarczego w krajach europejskich³. Ekonomiści wielokrotnie podejmowali próby ustalenia zależności pomiędzy wysokością podatków i innych obciążeń fiskalnych oraz wydatków publicznych a wzrostem PKB. Marian Podstawka i Agnieszka Deresz podkreślają, że podatki mogą oddziaływać na rozwój gospodarki zarówno proinwestycyjnie, jak też antymotywowacyjnie.

Cele polityki makroekonomicznej sprowadzić można do czterech podstawowych grup, a mianowicie: dążenia do wysokiego i rosnącego poziomu produktu realnego, ukształtowania wysokiego zatrudnienia i niskiego bezrobocia; ustabilizowania lub łagodnego wzrostu poziomu cen oraz stabilnych i zbilansowanych stosunków z zagranicą. Podstawowymi rodzajami polityki makroekonomicznej są zatem: polityka fiskalna, polityka monetarna, polityka dochodowa oraz zagraniczna polityka ekono-

³ M. Dynus, *Fiskalizm w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, 2/2007, s. 43.

miczna (polityka międzynarodowych stosunków ekonomicznych). Polityka fiskalna obejmuje sobą dwa z głównych narzędzi makroekonomicznych, a mianowicie wydatki publiczne oraz system podatkowy. Pierwsze z nich są narzędziem, za pomocą których państwo wyznacza relatywną wielkość sektora publicznego i prywatnego. Z kolei w systemie podatkowym (czyli inaczej w opodatkowaniu) jako narzędziu polityki fiskalnej należy dostrzec dwie role: pierwszą – jako oddziaływanie na dochody indywidualne, co wyraża się tym, że zwiększenie podatków skutkuje mniejszą ilością pieniędzy do wydania przez gospodarstwa domowe i prowadzi do obniżenia ich wydatków konsumpcyjnych; oraz drugą – jako oddziaływanie na poziom potencjalnego produktu. Opodatkowanie zatem to niezwykle złożone zjawisko społeczne, gospodarcze, wymagające rozpatrywania z różnych punktów widzenia. Struktura systemu podatkowego może zmieniać rzeczywiste decyzje dotyczące wielkości inwestycji, a także wyboru miejsca lokalizacji inwestycji. Rozwój przedsiębiorstw oraz napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest bardzo ważny dla każdego kraju z uwagi na to, że m.in. zapewnia kapitał dla inwestowania w nowe przedsięwzięcia gospodarcze. Może także zaoferować inne korzyści, takie jak: wprowadzenie nowych technologii, technik zarządzania i marketingu, umiejętności zarządzania finansami, dostępu do rynków eksportowych itd. Decyzja w sprawie lokalizacji inwestycji zależy od tego, gdzie i jak szybko zostaną osiągnięte największe zyski, jednym z czynników wpływających na poziom zysków jest opodatkowanie. W przypadku każdego kraju, w tym i Polski, podstawowym przedmiotem troski jest to, aby system podatkowy nie stwarzał antybodźców dla inwestycji krajowych oraz zagranicznych⁴.

Istotnym warunkiem tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości jest stałe obniżanie kosztów zatrudnienia. Należy w tym miejscu przypomnieć postać prof. Zyty Gilowskiej, która jako wicepremier i minister finansów w rządach Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego stawała wielokrotnie na stanowisku konieczności obniżania klina podatkowego w Polsce. To dzięki niej doszło w Polsce do znacznej obniżki stawek podatkowych oraz składki rentowej, a także wprowadzenia ulgi prorodzinnej.

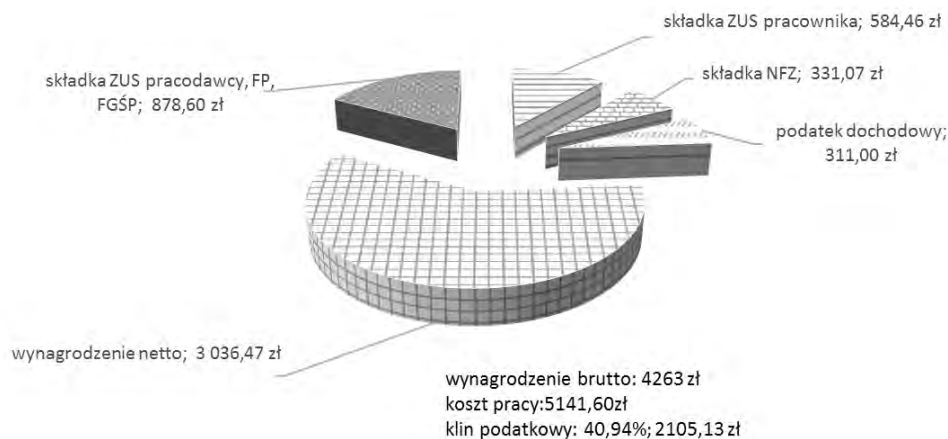
3. Struktura klina podatkowego w Polsce

Do obliczeń klina podatkowego jako podstawę przyjęto prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2017 r.⁵ oraz koszty uzyskania przychodu dla pracownika miejscowego. W strukturze wyliczonego klina podatkowego znajduje się:

⁴ M. Podstawka, A. Deresz, *Podatek dochodowy od osób fizycznych a wzrost gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, Vol. 5, nr 20, s. 126–127.

⁵ Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i ren-

- podatek dochodowy od osób fizycznych (którego wysokość dla rozpatrywanego wynagrodzenia kształtuje się w pierwszym progu podatkowym);
- ubezpieczenia społeczne obciążające pracownika;
- ubezpieczenie zdrowotne;
- ubezpieczenie społeczne obciążające pracodawcę;
- składka na Fundusz Pracy;
- składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.



Rysunek 2. Struktura kosztów pracy przy prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniu w Polsce w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyliczenia pokazują, że całkowity udział obciążeń pracy zawarty w klinie podatkowym w Polsce jest znaczny. Przy prognozowanym miesięcznym wynagrodzeniu w 2017 r. 4263 zł wynosi on 2105,13 zł, czyli 40,94% całkowitych kosztów pracy. Biorąc pod uwagę udział poszczególnych elementów w strukturze kosztów pracy, można zauważyć, że podatek dochodowy stanowi jego najmniejszą część. Przy całkowitych kosztach pracy w wysokości 5141,60 zł podatek wynosi 311 zł, czyli 6,05%. Z kolei wydatki związane ze składkami na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, FP i FGŚP stanowią 37,01% łącznych kosztów pracy.

Do analizy struktury klina podatkowego w ujęciu międzynarodowym zostały wybrane niektóre kraje Unii Europejskiej, zarówno kraje tzw. starej Unii, jak i kraje, które razem z Polską 1 maja 2004 stały się członkami Wspólnoty. We wszystkich krajach klin podatkowy składa się z dwóch zasadniczych części: podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek ubezpieczeniowych, płaconych zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. Pozostałe obciążenia pracy występują nie we

towe w roku 2017 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, Monitor Polski 2016, poz. 1188.

wszystkich krajach, a ponadto rzadko są większe od 1% całego klina, dlatego zostają najczęściej w metodologii OECD pominięte. Dokonując analizy struktury klina podatkowego w wybranych 19 krajach w 2015 r., można zwrócić uwagę na zróżnicowany poziom i strukturę klina podatkowego (tabela 1). Rozpiętość między najwyższym poziomem (Belgia) a najniższym (Irlandia) wynosi 27,8%. Najwyższy poziom obciążeń fiskalnych pracy występuje w Belgii, Austrii, Niemczech, na Węgrzech i we Francji. Najniższy poziom występuje w Irlandii i Wielkiej Brytanii. Polska znajduje się na trzecim miejscu, z poziomem klina równym 34,7%. Nie bez znaczenia pozostaje struktura klina podatkowego, we wszystkich krajach oprócz Danii największy udział mają składki na ubezpieczenia społeczne. Największe składki odprowadzane są we Francji – 37,6%, w Austrii i na Węgrzech, najniższe w Danii i Irlandii.

Tabela 1. Struktura klina podatkowego oraz roczne koszty pracy w 2015 r. w krajach Unii Europejskiej

Lp.	Kraje	Klin podatkowy (%)	Podatek dochodowy (w %)	Ubezpieczenia społeczne		Roczne koszty pracy na osobę (w dolarach)
				pracownik (%)	pracodawca (%)	
1	Irlandia	27,5	14,2	3,6	9,7	45 467
2	Wielka Brytania	30,8	12,8	8,4	9,7	56 929
3	Polska	34,7	5,0	15,3	14,4	29 939
4	Holandia	36,2	15,2	12,1	8,9	66 838
5	Dania	36,4	35,8	0,0	0,8	54 473
6	Luksemburg	38,3	16,0	11,4	10,9	68 267
7	Grecja	39,3	7,1	12,4	19,7	42 681
8	Hiszpania	39,6	11,6	4,9	23,0	51 348
9	Słowacja	41,3	7,4	10,2	23,8	28 555
10	Portugalia	42,1	14,0	8,9	19,2	36 744
11	Szwecja	42,7	13,5	5,3	23,9	61 345
12	Czechy	42,8	9,2	8,2	25,4	32 805
13	Finlandia	43,9	18,4	6,7	18,7	58 454
14	Francja	48,5	10,7	10,3	27,5	63 582
15	Włochy	49,0	17,5	7,2	24,3	54 484
16	Węgry	49,0	12,5	14,4	22,2	31 236
17	Niemcy	49,4	16,1	17,2	16,2	71 579
18	Austria	49,5	13,1	14,0	22,4	69 060
19	Belgia	55,3	21,6	10,8	22,9	74 137

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, Taxing Wages 2016, s. 21.

Uzupełnieniem analizy poziomu i struktury klina podatkowego powinna być analiza przeciętnego poziomu wynagrodzeń w poszczególnych krajach. Pokazuje to koszty pracy w ujęciu wartościowym. W tym przypadku kraje o najniższych kosztach pracy to kraje nowej Unii: Słowacja, Polska, Węgry, Czechy. Należy podkreślić, że

to właśnie Polska wśród tych krajów posiada najniższy klin podatkowy. W związku z tym pogląd, że klin podatkowy w Polsce jest wysoki w porównaniu z innymi krajami Wspólnoty, powinniśmy odrzucić. Owszem, istnieją kraje, które nakładają na pracowników i pracodawców niższe obciążenia (Irlandia, Wielka Brytania), jednak większość analizowanych krajów znajduje się na zbliżonym lub wyższym poziomie.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że w większości analizowanych krajów na przestrzeni lat dążono do zmniejszania klina podatkowego. W przypadku Polski występują w analizowanym okresie dwa ważne momenty, tj. rok 2008, w którym nastąpiła obniżka składki rentowej do 6%⁶, oraz rok 2012 – podwyżka tej składki do 8%. Te działania nie pozostały bez wpływu na poziom klina w Polsce w analizowanym okresie. Klin zmniejszył się o 4,67% w 2009 roku w stosunku do 2006 roku. Podwyższenie tej samej składki od lutego 2012 roku spowodowało wzrost klina podatkowego o 1,26% w ciągu roku. Dlatego ostatecznie mamy w analizowanym okresie w przypadku Polski spadek klina o 2,41%.

Anna Krajewska wskazuje na inny problem związany z klinem podatkowym w Polsce. Jej zdaniem brakuje rozwiązań, które skłaniałyby pracodawców do zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach lub dopiero wchodzących na rynek pracy. Kolejny problem to pogłębianie się ubóstwa wśród osób o niskich zarobkach oraz obarczonych dziećmi⁷. W związku z tym warto przyrzeć się bliżej obciążeniom pracy w kontekście poziomu wynagrodzeń i sytuacji rodzinnej podatnika.

4. Klin podatkowy a poziom wynagrodzeń

W tabeli 3 zostały przedstawione dane dotyczące klina podatkowego dla osoby samotnej, bezdzietnej, otrzymującej wynagrodzenie w wysokości 67%, 100% i 167% płacy przeciętnej. Różnice w poziomie klina między różnymi wysokościami wynagrodzenia świadczą o stopniu redystrybucji dochodów. Najwyższy poziom redystrybucji, czyli różnica między opodatkowaniem osób o dochodach najwyższych i najniższych, był w 2015 r. w Irlandii. W grupie krajów wykorzystujących opodatkowanie pracy jako narzędzie redystrybucji dochodów znalazły się również Luksemburg, Włochy i Grecja. Wśród krajów o najmniejszym stopniu progresywności znalazły się Węgry, Polska, Słowacja i Czechy. W Polsce osoba zarabiającą 167% średniego wynagrodzenia płaci podatek tylko o 2,27% wyższy niż osoba otrzymująca 67% płacy przeciętnej.

⁶ Stawka ubezpieczenia rentowego malała stopniowo, w lipcu 2007 zmalała z 13% do 10%, a następnie od stycznia 2008 uległa obniżeniu do 6%.

⁷ A. Krajewska, *Opodatkowanie pracy w OECD. Analiza porównawcza i wnioski dla Polski*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Vol. 50, nr 1, s. 677–678.

Tabela 2. Klin podatkowy w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005–2015 dla osoby samotnej, bezdzietnej, zarabiającej 100% przeciętnego wynagrodzenia w tych krajach

Lp.	Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015–2005
1	Irlandia	23,47	22,97	22,23	22,30	24,74	25,83	25,82	26,93	27,58	27,94	27,47	4,00
2	Wielka Brytania	33,94	33,98	34,12	32,78	32,41	32,58	32,46	32,09	31,36	30,97	30,83	-3,12
3	Polska	37,07	37,40	36,64	33,18	32,73	32,88	33,07	34,33	34,43	34,58	34,66	-2,41
4	Holandia	38,92	38,40	38,67	39,20	38,02	38,10	38,03	38,77	36,96	36,78	36,19	-2,73
5	Dania	38,81	38,91	39,11	38,91	37,54	36,41	36,59	36,70	36,40	36,24	36,45	-2,36
6	Luksemburg	33,40	34,01	35,02	34,66	33,87	34,33	36,26	36,00	37,23	37,65	38,28	4,89
7	Grecja	41,25	42,27	42,06	41,50	41,29	40,06	43,19	42,91	41,59	40,52	39,25	-2,00
8	Hiszpania	38,97	39,11	38,99	37,99	38,26	39,75	39,99	40,62	40,66	40,72	39,56	0,59
9	Słowacja	38,01	38,30	38,44	38,84	37,72	37,92	38,83	39,62	41,13	41,25	41,35	3,34
10	Portugalia	36,80	37,52	37,33	36,95	36,54	37,13	38,00	37,60	41,38	41,20	42,06	5,26
11	Szwecja	48,05	47,75	45,32	44,81	43,23	42,76	42,81	42,86	43,01	42,46	42,71	-5,35
12	Czechy	43,73	42,53	42,88	43,44	42,01	42,13	42,61	42,45	42,44	42,58	42,75	-0,98
13	Finlandia	44,39	44,02	43,88	43,84	42,50	42,29	42,35	42,49	43,11	43,69	43,88	-0,51
14	Francja	45,91	46,05	46,39	46,65	46,79	47,18	47,60	47,72	47,85	47,79	47,87	1,96
15	Włochy	50,51	49,75	49,75	49,76	49,84	49,90	49,96	50,13	48,88	48,41	48,46	-2,05
16	Węgry	51,07	51,92	54,53	54,10	53,10	46,61	49,49	49,52	49,03	49,03	49,03	-2,05
17	Niemcy	52,13	52,31	51,80	51,34	50,79	49,05	49,68	49,63	49,22	49,25	49,44	-2,70
18	Austria	48,14	48,45	48,76	49,03	47,95	48,17	48,54	48,84	49,18	49,42	49,51	1,37
19	Belgia	55,51	55,49	55,56	55,88	55,65	55,93	56,09	55,99	55,66	55,59	55,31	-0,20
20	średnia OECD	35,97	35,99	36,01	35,55	35,03	35,01	35,48	35,64	35,79	35,85	35,87	-0,10
21	średnia UE	42,17	42,17	42,08	41,73	41,26	41,03	41,63	41,82	41,88	41,84	41,75	-0,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD iLibrary, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/taxing-wages/comparative-tables_data-00265-en (dostęp: 15.01.2017).

Tabela 3. Klin podatkowy w wybranych krajach Unii Europejskiej w roku 2015 dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie wynagrodzenia

Lp.	Kraj	Klin podatkowy dla			Różnica
		67%	100%	167%	
		przeciętnego wynagrodzenia			
1	Irlandia	21,63	27,47	38,82	17,19
2	Luksemburg	31,07	38,28	45,215	14,14
3	Włochy	40,88	48,46	54,208	13,33
4	Grecja	34,69	39,25	46,766	12,08
5	Portugalia	36,21	42,06	47,956	11,75
6	Finlandia	38,33	43,88	49,716	11,39
7	Wielka Brytania	25,99	30,83	37,305	11,32
8	Belgia	49,45	55,31	60,685	11,23
9	Francja	43,47	47,87	54,305	10,84
10	Holandia	30,97	36,19	41,483	10,52
11	Szwecja	40,72	42,71	50,962	10,24
12	Hiszpania	35,97	39,56	44,16	8,19
13	Dania	34,25	36,45	42,402	8,15
14	Austria	44,95	49,51	52,197	7,25
15	Niemcy	45,27	49,44	51,31	6,04
16	Czechy	39,88	42,75	45,091	5,21
17	Słowacja	38,79	41,35	43,428	4,64
18	Polska	33,41	34,66	35,683	2,27
19	Węgry	49,03	49,03	49,027	0,00
20	średnia UE	37,69	35,87	46,528	8,84
21	średnia OECD	32,04	41,75	40,407	8,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD iLibrary, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/taxing-wages/comparative-tables_data-00265-en (dostęp: 15.01.2017).

5. Klin podatkowy a sytuacja rodzinna

Dane zawarte w tabeli 4 pozwalają na analizę prorodzinną funkcji podatków w poszczególnych krajach. Są to dane dotyczące klina podatkowego dla osoby samotnej, bezdzietnej i wychowującej dwoje dzieci. Z danych wynika, że wśród analizowanych krajów występują znaczne różnice w opodatkowaniu pracy osób bezdzietnych i wychowujących dzieci.

Wśród krajów o największej różnicy między klinem podatkowym dla osoby bez dzieci i wychowującej dzieci znajdują się Irlandia, Dania, Luksemburg i Holandia. Najmniej progresywny klin podatkowy występuje w Grecji, Szwecji, Francji i Polsce. Należy zaznaczyć, że analizowane dane pochodzą z roku 2015, a w roku 2016 uruchomiony został w Polsce program 500+, który wprowadza istotne zmiany w wyso-

kości klina podatkowego wśród gospodarstw domowych wychowujących minimum dwoje dzieci.

Tabela 4. Klin podatkowy dla osoby samotnej zarabiającej 67% płacy przeciętnej, bezdzietnej oraz posiadającej dwoje dzieci w 2015 r.

Lp.	Kraj	Osoba samotna		Różnica
		bez dzieci	z dwójką dzieci	
1	Irlandia	21,63	-18,64 ⁸	40,26
2	Dania	34,25	7,60	26,65
3	Luksemburg	31,07	7,06	24,02
4	Holandia	30,97	8,78	22,19
5	Węgry	49,03	27,23	21,79
6	Wielka Brytania	25,99	5,36	20,63
7	Austria	44,95	29,35	15,60
8	Włochy	40,88	25,44	15,45
9	Czechy	39,88	24,52	15,36
10	Niemcy	45,27	30,84	14,43
11	Belgia	49,45	35,78	13,67
12	Hiszpania	35,97	24,09	11,88
13	Słowacja	38,79	27,24	11,56
14	Portugalia	36,21	25,24	10,97
15	Finlandia	38,33	28,35	9,98
16	Polska	33,41	24,04	9,37
17	Francja	43,47	35,87	7,60
18	Szwecja	40,72	33,44	7,28
19	Grecja	34,69	30,91	3,78
20	średnia UE	37,69	21,15	16,54
21	średnia OECD	32,04	17,09	14,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD iLibrary, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/taxing-wages/comparative-tables_data-00265-en (dostęp: 15.01.2017).

* * *

W ostatnich dziesięciu latach Polska gospodarka rozwijała się w relatywnie szybkim tempie, zwłaszcza na tle UE. Jednakże na skutek niekorzystnych uwarunkowań

⁸ Znak minus oznacza, że dochody osoby samotnej wychowującej dwójkę dzieci zarabiającej 67% przeciętnego wynagrodzenia przewyższa ich wynagrodzenie brutto. Wynika to z dodatkowych świadczeń adresowanych do tej grupy gospodarstw domowych.

zewnątrznych, a także z uwagi na wyczerpywanie się w Polsce prostych rezerw wzrostu uruchomionych po transformacji ustrojowej (tania siła robocza, środki zewnętrzne, w tym z UE), przy braku nowych czynników napędowych, wzrost gospodarczy w ostatnich latach spowolnił. W rezultacie istnieje zagrożenie trwałego osłabienia tempa rozwoju gospodarczego. Bez potrzebnych reform, w tym reformy klina podatkowego skala negatywnych zjawisk nadal będzie rosła. Głównym celem reformy klina podatkowego powinno być zwiększenie stopy zatrudnienia poprzez zmniejszanie szarej strefy. Wysoki klin podatkowy ma negatywny wpływ na miejsca pracy, w szczególności na których zatrudniane są osoby o niższych kwalifikacjach. Przy niższych kosztach pracy osoby niedoświadczone mogą zdobyć nowe umiejętności i znaleźć lepszą pracę. A należy pamiętać, że co drugi bezrobotny w Polsce to osoba poniżej 35. roku życia i co drugi bezrobotny ma wykształcenie co najwyżej zawodowe.

Choć opodatkowanie pracy w Polsce wciąż wyższe jest niż w Wielkiej Brytanii, to jest ono znacząco niższe niż w większości analizowanych krajów. Pamiętać jednak należy o tym, że w różnych krajach różna jego część niesie za sobą uprawnienia do świadczeń emerytalnych, więc tam gdzie emerytury w większym stopniu oparte są na funduszach pracowniczych i własnych oszczędnościach emerytalnych, klin podatkowy w konsekwencji może być niższy.

Z prezentowanych w artykule analiz wynika, że głównym problemem w Polsce nie jest poziom klina podatkowego dla typowej umowy o pracę, który jest na średnim poziomie wśród państw UE. Chodzi o jego charakter (bardzo niską progresję) i strukturę (znacznie większy udział składek na ubezpieczenia społeczne niż podatku).

Niska progresja klina podatkowego w Polsce to wynik również tego, że od wielu lat nie była waloryzowana kwota wolna od podatku. Była na stałym poziomie i przy wzroście średnich wynagrodzeń okazywało się, że te obciążenia podatkowe wzrastały. A w wielu krajach Unii ta kwota była jednak co roku waloryzowana.

Z powyższych analiz płyną dwa wnioski dotyczące opodatkowania pracy. Po pierwsze, w Polsce są potrzebne działania z zakresu zwiększania progresywności klina podatkowego (wyższa kwota wolna od podatku, degresywna kwota wolna od podatku, więcej progów podatkowych, ulgi rodzinne, zwolnienia ze składek ubezpieczeniowych dla pracowników o najniższych dochodach lub podejmujących pierwszą pracę). Po drugie, aby klin podatkowy mógł być niższy, potrzebne są inne źródła finansowania budżetu państwa.

Bibliografia

- Dynus M., *Fiskalizm w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, 2/2007, s. 43.
<https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm> (dostęp: 15.02.2017).
- Krajewska A., *Opodatkowanie pracy w OECD. Analiza porównawcza i wnioski dla Polski*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, Vol. 50, nr 1, s. 677–678.

- Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2017 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, *Monitor Polski* 2016, poz. 1188.
- OECD iLibrary, http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/taxing-wages/comparative-tables_data-00265-en (dostęp: 15.02.2017).
- Podstawka M., Deresz A., *Podatek dochodowy od osób fizycznych a wzrost gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, Vol. 5, nr 20, s. 126–127.
- Polarczyk K., *Klin podatkowy a bezrobocie*, *Infos* nr 17, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 1–2.
- Wąsowicz J., *Klin podatkowy i stopień regulacji rynku pracy – implikacje dla sytuacji na rynku pracy*, [w:] *Deregulacja rynku pracy i koszty pracy jako determinanty wzrostu zatrudnienia*, red. D. Kotlorz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009, s. 38.

Streszczenie

Z danych zawartych w artykule wynika, że w większości analizowanych krajów na przestrzeni lat dążono do zmniejszania klina podatkowego. W przypadku Polski występują w analizowanym okresie dwa ważne momenty, tj. rok 2008 (obniżka składki rentowej do 6%) oraz rok 2012 (podwyżka tej składki do 8%). W wyniku tych działań klin zmniejszył się o 4,67% w 2009 roku w stosunku do 2006 roku. Podwyższenie tej samej składki od lutego 2012 roku spowodowało wzrost klina podatkowego o 1,26% w ciągu roku. Dlatego ostatecznie mamy w analizowanym okresie w przypadku Polski spadek klina o 2,41%. Opodatkowanie pracy w Polsce jest znacząco niższe niż w większości analizowanych krajów. To co jest głównym problemem w Polsce, to nie poziom klina podatkowego dla typowej umowy o pracę, ale jego bardzo niska progresja i znacznie większy udział składek na ubezpieczenia społeczne niż podatku w jego strukturze.

Summary

The data contained in the article shows that most countries, in the analyzed period, sought to reduce the tax wedge over the years. In the case of Poland have occurred in the analyzed period, two important moments: the year 2008 (in which there was a reduction in pension contribution up to 6%) and the year 2012 (increase the contribution to 8%). These activities have effected on the level of a wedge in Poland in the analyzed period. First the wedge declined by 4,67% in 2009 and in-

creased in 2012 by 1,26%. Taxation of labor in Poland is significantly lower than in most of the analyzed countries. The main problem in Poland is not the level of the tax wedge for a typical contract of employment, but its very low progression and a much larger share of social security contributions than taxes in its structure.

Barierzy decentralizacji finansów publicznych sformułowane przez Zytę Gilowską w 2001 r. – wciąż aktualnym wyzwaniem rozwojowym

Problematyka decentralizacji władzy jest przedmiotem wielu dyskusji, sporów politycznych, jak i badań naukowych. Funkcjonowanie samorządów było też jednym z najważniejszych obszarów zainteresowań naukowych i działalności parlamentarno-rządowej Z. Gilowskiej. Celem opracowania jest ocena procesu decentralizacji władzy w Polsce na tle wystąpień i publikacji Z. Gilowskiej z 2001 r. w ramach Zachodniopomorskiego Forum Finansowo-Kapitałowego w Szczecinie. Zgodnie z wiodącymi wątkami wystąpienia Z. Gilowskiej skoncentrowano uwagę na decentralizacji władztwa podatkowego oraz na poszerzeniu podmiotowości samorządów za pomocą kontraktów samorządowych.

1. Bariery decentralizacji władzy

Zadania samorządów regulują odpowiednie ustawy, dzieląc je na własne, zleczone i porozumieniowe. Kwoty na zadania publiczne realizowane przez samorządy systematycznie rosną. Ich poziom w 2015 r. wyniósł dla całego podsektora samorządowego 210,8 mld zł. Ogółem wydatki całego Sektora Finansów Publicznych wyniosły 731,8 mld zł (40,9% w PKB). Biorąc pod uwagę fakt, że wydatki podsektora ubezpieczeń społecznych (w kwocie 262,4 mld zł za 2015) stanowią strumień pieniędzy finansowany głównie ze składek ubezpieczeniowych (poza FER rolników) oraz to, że z budżetu państwa finansowane są ubezpieczenia społeczne funkcjonariuszy publicznych, należy jednoznacznie stwierdzić, że polityka społeczno-gospodarcza w kraju realizowana jest w znaczącym stopniu przez JST. Do podsektora rządowego

* Prof. zw. dr hab. Teresa Lubińska, Uniwersytet Szczeciński, Instytut Finansów, Katedra Finansów, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, tlub@wneiz.pl.

należą zadania centralne, jak wymiar sprawiedliwości, polityka zagraniczna, obronność, bezpieczeństwo czy nauka. Podsektor ten finansuje drogą transferów również w ogromnej mierze zadania JST, wzmacniając jednocześnie pozycję wydatkową samorządów.

Art. 163 Konstytucji RP mówi, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

Z chwilą powstania, od 1.01.1999 r., powiatów i samorządów wojewódzkich, a więc **pełnej organizacji terytorialnej samorządów, sporna stała się kwestia decentralizacji władzy** w systemie finansów publicznych. Sama kwestia decentralizacji władzy w systemie finansów publicznych wymaga naświetlenia istoty szerokiej problematyki decentralizacji i centralizacji systemów zarządzania państwami¹. Kompleksowe ujęcie tego zagadnienia prezentuje praca S. Flejterskiego i M. Ziolo², w której już na wstępie wskazano, że dyskusja dotycząca wyboru między centralizacją a decentralizacją jest ponadczasowa i ma wymiar uniwersalny. Autorzy dokonali bardzo interesującego przeglądu rozwiązań decentralizacyjnych w krajach UE, parametryzując wg kryteriów ilościowych i jakościowych główne płaszczyzny decentralizacji, obejmujące finanse publiczne, administrację i ustrojowo-polityczne czynniki. Z punktu widzenia dalszych rozważań szczególnie ważna jest teza S. Flejterskiego i M. Ziolo, że **procesy decentralizacji są niejednorodne w poszczególnych krajach**, co warunkowane jest głównie czynnikami: politycznymi, demograficznymi, geograficzno-topograficznymi, ekonomicznymi i kulturowymi³.

Powyższa teza upoważnia do stwierdzenia, że stałe zainteresowanie badaczy problematyką funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w świetle kategorii decentralizacji władzy było i jest w pełni uzasadnione. Problematyce decentralizacji poświęcono szereg publikacji i konferencji. Tematyka ta była również ostatnio przedmiotem debat w sesjach panelowych konferencji w Jachrance w 2013 r. pt. „Samodzielność finansowa JST czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów”⁴, organizowanej przez redakcję „Finansów Komunalnych”, wydawcę Wolters Kluwer SA, Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Już w dwa lata po wprowadzeniu powiatów i samorządów wojewódzkich samodzielno decentralizacji władzy znakomicie zaprezentowała prof. Z. Gilowska na

¹ Por. K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009, s. 34–36.

² Por. S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(33)/2008, s. 76.

³ Por. tamże, s. 81.

⁴ Por. *Sprawozdanie z debat konferencji pt. „Samodzielność finansowa JST czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów”*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014, s. 120–124.

sesji plenarnej Zachodniopomorskiego Forum Finansowo-Kapitałowego – Twój Kapitał w 2001 r.⁵

Autorka identyfikuje w 2001 r. również bariery poszerzenia skali decentralizacji finansów publicznych w Polsce. Wymienia następujące główne obszary decentralizacji władzy w zakresie finansów publicznych:

- władzy w zakresie pobierania publicznych środków finansowych;
- władzy w zakresie koncentrowania tych środków w odpowiedniej formie;
- władzy w zakresie dysponowania publicznymi środkami finansowymi;
- władzy w zakresie zaciągania zobowiązań angażujących te środki.

Rozpatrując powyższe płaszczyzny decentralizacji, autorka stwierdza, że nie udało się w Polsce zdecentralizować systemu finansów publicznych w taki sposób, aby procesowi delegowania władzy w zakresie zadań i kompetencji samorządów towarzyszył proces decentralizacji władztwa podatkowego. Podkreśla, że zmiany w systemie podatkowym skoncentrowane były „na interesach państwa”, a nie na „interesach terytorialnych korporacji mieszkańców”. Nowe jednostki samorządu terytorialnego zasilono w 1999 r. dotacjami i subwencjami, co – jak stwierdza raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁶ – było neutralne dla finansów publicznych. Dotacjami celowymi finansowano wszystkie zadania zlecone. **W podsumowaniu rozważań nt. decentralizacji władztwa podatkowego Z. Gilowska stwierdza w 2001 r., że „w niedalekiej perspektywie możliwość przebudowy systemu dochodów samorządowych nie wydaje się realna”⁷.**

Mimo upływu wielu lat główne tezy artykułu Z. Gilowskiej są nadal aktualne, o czym wyraźnie mówią wypowiedzi i publikacje z ostatnich kilku lat. Nawiązując do wspomnianej wcześniej konferencji samorządowej z 2013 r. w Jachrance, należy przytoczyć wypowiedź T. Dębowskiej-Romanowskiej⁸. Identyfikując kategorię adekwatności, ściśle związaną z procesem decentralizacji finansów publicznych, stwierdza na podstawie interpretacji zapisów art. 15 i art. 16 oraz art. 167 Konstytucji RP⁹,

⁵ Por. Z. Gilowska, *Finansowanie polityk wspierania rozwoju regionalnego*, [w:] Monografia „Twój Kapitał 2001 r.”, Zachodniopomorskie Forum Finansowo-Kapitałowe, Uniwersytet Szczeciński 2001, s. 39–49.

⁶ Por. Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, IBnGR, nr 17, Warszawa 2000, s. 48 (seria: Polska Regionów).

⁷ Por. Z. Gilowska, *Finansowanie*, s. 46.

⁸ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014, s. 7–11.

⁹ Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483, 1997 r., Art. 15.1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Art. 16.1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przy-

że zapisy te sprzyjają bardziej dekoncentracji zadań niż decentralizacji odpowiednich praw do samorządów. Jak autorka wskazuje dalej, „sama zasada adekwatności źródeł dochodów samorządu terytorialnego, choć ma zadania gwarancyjne”, ze swej natury jest zdana na niepewne i trudne do przewidzenia orzecznictwo TK i sądów administracyjnych. Podkreśla trudności z odpowiedzią na pytanie, jak mierzyć nieadekwatność źródeł dochodów. W uzupełnieniu należy dodać, że T. Dębowska-Romanowska pokazuje równocześnie niezmiernie istotne, pozytywne zjawisko w funkcjonowaniu samorządów, tzn. lepsze i rosnące rozumienie roli samorządu w Polsce jako wspólnoty politycznej. Działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w pełni to potwierdzają.

Jednoznaczne stanowisko w kwestii decentralizacji prezentuje J. Glumińska-Pawlic¹⁰, która wieloletni okres dyskusji nt. samodzielności finansowej samorządów, w tym nad zmianą źródeł ich dochodów, określa jako „stracone złudzenia”. Autorka uczestniczyła w pracach wielu zespołów, które wypracowały projekty ustaw dotyczących zasadniczo dochodów JST. Stwierdza, że wyniki prac tych zespołów „znikały wraz z kolejnymi wyborami do parlamentu”¹¹. J. Glumińska-Pawlic widzi więc barierę decentralizacji głównie po stronie rządowej.

Zmiany centralizacyjne w strukturze dochodów w latach 1999–2012 dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego (JST) przejrzyście prezentuje K. Surówka¹², określając je jako regresję samodzielności finansowej. Główne zmiany K. Surówka określa następująco:

- w gminach wzrasta znaczenie transferów, w tym dotacji celowych w dochodach ogółem;
- w miastach na prawach powiatu również wzrasta znacząco udział dotacji celowych w dochodach ogółem;
- powiaty, którym nie przypisano źródeł dochodów w postaci podatków i opłat lokalnych, posiadają od początku niski wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem na poziomie ok. 15%, który również uległ zmniejszeniu w wyniku zwiększenia roli dotacji celowych;

sługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Art. 167.1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. 3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. 4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

¹⁰ Por. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014, s. 120.

¹¹ Tamże.

¹² Por. K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samorządności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014, s. 21–26.

- samorządy wojewódzkie zanotowały szczególnie znaczący wzrost wskaźnika udziału dotacji celowych w dochodach ogółem. Autor wskazuje tu na rolę tzw. dotacji rozwojowych, które są przekazywane poprzez budżety samorządów wojewódzkich.

W podsumowaniu K. Surówka stwierdza, że niezbędna jest korekta systemu finansowania JST, która wprowadzi podatek katastralny i przekształci udziały w podatku PIT i w podatku CIT w dodatki do podatków. Autor, identyfikując regresję w samodzielności finansowej JST, wyraża jednocześnie stanowisko, iż ważniejsza od samodzielności finansowej jest adekwatność dochodów do zadań JST oraz zmiana granic zadłużenia się JST. Równocześnie w dyskusji w sesji pt. „Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego”, która miała miejsce we wspomnianej wcześniej konferencji w Jachrance, K. Surówka zauważa, że znalezienie consensusu jest tu niezmiernie trudne, gdyż budżet państwa i budżet JST tworzą system naczyń połączonych.

Kierunki ewolucji w zakresie decentralizacji na poziomie lokalnym zdiagnozował A. Babczuk¹³ na dużej próbie badań ankietowych. Pokazują one, że zdecydowana większość opowiada się za zwiększeniem dochodów z tytułu udziałów w podatkach państwowych oraz zwiększaniem transferów z tytułu subwencji ogólnych.

Powyższe wskazuje wyraźnie, że problematykę decentralizacji i adekwatności należy widzieć zawsze z punktu widzenia całego systemu finansów publicznych oraz innych uwarunkowań¹⁴. Pamiętać równocześnie należy o barierach w interpretacji adekwatności, o których mówi T. Dębowska-Romanowska.

2. Kontrakty wojewódzkie jako instrument aktywizacji samorządów wojewódzkich

Nawiązując w tym miejscu ponownie do sceptycyzmu Z. Gilowskiej co do możliwości decentralizacji uprawnień w zakresie władztwa podatkowego samorządów, z wielkim uznaniem należy zauważyć, że w cytowanej wcześniej publikacji z 2001 r. Z. Gilowska kieruje uwagę na inną, aktualną wówczas i ważną płaszczyznę działania samorządów, tzn. kontraktów wojewódzkich, która znalazła odbicie po wielu latach w ww. zmianach, odnoszących się do struktury dochodów w samorządach wojewódzkich. Z. Gilowska podjęła nowatorskie w 2001 r. zagadnienie jakości kontraktów¹⁵ dla samorządów wojewódzkich, podkreślając wysoką

¹³ Por. A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne”, nr 6/2009, s. 7–16.

¹⁴ Por. K. Piotrowska-Marczak, T. Uryszek, *Paradygmat zarządzania finansami publicznymi*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 189–198.

¹⁵ Por. Z. Gilowska, *Finansowanie*, s. 45–46.

ranę systemu „negocjowania warunków współpracy i finansowania zadań polityki wspierania rozwoju regionalnego”. Zarówno okres przedakcesyjny, jak i pierwszej i obecnej Perspektywy Finansowej skutkowały i będą skutkować wzrostem roli samorządów wojewódzkich – jako kreatorów rozwoju regionalnego – drogą inwestycji ze środków UE. Rzadko poruszonym przez środowisko „finansistów” efektem prac nad kontraktami wojewódzkimi, a następnie regionalnymi programami operacyjnymi jest mechanizm współpracy rządu i samorządów wojewódzkich oraz pozostałych JST. **Z. Gilowska apelowała w 2001 r., aby rząd prowadził regionalną politykę dotacyjną, która będzie nastawiona na efektywne wykorzystanie środków UE oraz na aktywizację samorządów wojewódzkich jako podmiotów kierujących własną polityką rozwoju regionalnego.** Niezależnie od nieprawidłowości i tzw. przeszacowanych inwestycji Perspektywy Finansowej lat 2007–2013, dotychczasowe osiągnięcia polityki regionalnej oraz gminnej należy uznać za znaczący sukces samorządów oraz polityki dotacyjnej rządu, o którą apelowała Z. Gilowska.

Powstaje pytanie, dlaczego mimo upływu wielu lat i licznych debat nie nastąpiły w Polsce zmiany, które zwiększałyby samodzielność dochodową samorządów drogą decentralizacji uprawnień do gromadzenia dochodów publicznych w postaci wydajnych podatków samorządowych? Odpowiedź z pewnością jest trudna. Finanse publiczne podlegały znaczącym przeobrażeniom transformacyjnym¹⁶, które w pełni zasługiwały na miano reform, czyli przedsięwzięcia istotnie zmieniającego funkcjonowanie i gospodarkę finansową sektora finansów publicznych. Jedną z tych reform była dwuetapowa reforma samorządowa. Drugi etap reformy samorządowej wdrażany był w warunkach wczesnego stabilizowania systemu dochodów podatkowych szczebla centralnego oraz implementacji reformy emerytalnej. W okresie późniejszym znaczącym wyzwaniem dla finansów publicznych, w tym samorządowych, stały się z kolei programy absorpcji środków UE.

* * *

Konkludując niniejsze rozważania, z wielkim uznaniem należy stwierdzić, że bardzo wysoki poziom profesjonalizmu zawodowego Zyty Gilowskiej oraz wnikliwa orientacja w uwarunkowaniach politycznych, które towarzyszą procesom tworzenia prawa publicznego, zaowocowały niezwykle trafną diagnozą stanu i barier decentralizacji władzy, z równoczesnym wskazaniem realnego instrumentu zwiększenia aktywności samorządów, jakim były kontrakty wojewódzkie.

W uzupełnieniu można postawić konstruktywną, w mojej opinii, hipotezę o „naturalnej niedojrzałości ustrojowej” w latach 1995–1999 środowiska samorządowe-

¹⁶ Por. T. Lubińska, *Methodological Aspects of Modernization of Public Finance in Poland as a Country of Young Market Economy*, „Transformations in Business & Economics”, Vol. 12, 2013, pp. 42–59.

go do rzetelnego formułowania kierunków zmian prawa podatkowego, na drodze partnerskiej współpracy z organami parlamentarnymi, jak i hipotezę o „naturalnej pasywności ministerstwa finansów” w kwestii decentralizacji władztwa w zakresie dochodów podatkowych. Prowadzone w okresie ostatnich kilku lat dyskusje nt. zmian w systemie dochodów wyrównawczych drogą zmian tzw. Janosikowego, jak i nieudane próby zwiększania roli samorządowców w pracach Senatu RP wyraźnie mówią, że problematyka decentralizacji władzy jest szczególnie złożona i nadal budzi kontrowersje.

Nawiązując do art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, który mówi, że podział terytorialny państwa winien uwzględnić więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, oraz do rozważań S. Flejterskiego i M. Ziolo, stwierdzić należy, że bariery wymienione przez Z. Gilowską w 2001 r. warunkowane były w Polsce przede wszystkim czynnikami politycznymi i kulturowymi. Dodać należy również specyfikę kraju, podlegającego transformacji z systemu centralistycznego w gospodarkę wczesnego rynku. Wyrażało się to nie tylko koniecznością przeprowadzenia wielu reform, lecz także prywatyzacją majątku. M.in. w początkowym okresie funkcjonowania JST dysponowały dużymi dochodami ze sprzedaży majątku. Miało to korzystny wpływ na rating JST, ale równocześnie ograniczało możliwości zmiany systemu dochodów publicznych w kierunku zwiększenia roli władztwa podatkowego JST.

Bibliografia

- Babczuk A., *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne”, nr 6/2009.
- Dębowska-Romanowska T., *Dylematy przekształceń ustroju finansów lokalnych*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(33)/2008.
- Gilowska Z., *Finansowanie polityk wspierania rozwoju regionalnego*, [w:] Monografia „*Twój Kapitał 2001 r.*”, Zachodniopomorskie Forum Finansowo-Kapitałowe, Uniwersytet Szczeciński 2001.
- Gilowska Z., Misiąg W., *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, IBnGR, nr 17, Warszawa 2000 (seria: Polska Regionów).
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014.
- Konstytucja RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483, 1997 r.
- Lubińska T., *Methodological Aspects of Modernization of Public Finance in Poland as a Country of Young Market Economy*, „Transformations in Business & Economics”, Vol. 12, 2013.

- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Paradygmat zarządzania finansami publicznymi*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z debat konferencji pt. „Samodzielność finansowa JST czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów”*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014.
- Surówka K., *Ograniczenia faktyczne samorządności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2/2014.

Streszczenie

Jednym z ważniejszych obszarów zainteresowań Zyty Gilowskiej była gospodarka finansowa samorządów. Celem artykułu była ocena procesu decentralizacji na tle tez sformułowanych przez Zytę Gilowską w 2001 r. Szczególną uwagę poświęcono barierom decentralizacji dochodów podatkowych. Negatywnie oceniono zmiany w strukturze dochodów podatkowych. Dodatkowo zweryfikowano opinię Zyty Gilowskiej nt. roli kontraktów wojewódzkich. Tezy Zyty Gilowskiej są wciąż aktualne.

Summary

One of the most important areas of interest of Zyta Gilowska was system of local finance. The aim of article has been assessment of decentralization proces, based of theses formulated of Zyta Gilowska in 2001 year. Particular attention has been paid on limitations of tax revenue decentralization. Changes in the structure of local tax revenue have got negative note. Additionaly, opinion of Zyta Gilowska on value of regional contracts have been verified. The theses of Zyta Gilowska are still valid.

Słowa kluczowe: decentralizacja finansów publicznych

Keywords: decentralization of public finance

Równowaga między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowieka przysługujące podatnikom

W zakresie ochrony praw człowieka państwo pełni podwójną rolę. Po pierwsze, jest gwarantem tej ochrony. Po drugie, w określonych okolicznościach zastrzega sobie możliwość podejmowania ingerencji w te prawa. Jednocześnie państwo jako organizacja podlega pewnym ogólnym zasadom funkcjonowania, a to m.in. oznacza konieczność zapewnienia państwu środków finansowych warunkujących istnienie, a nawet rozwój państwa i zasiedlającego je społeczeństwa. Nierzadko mówi się wprost o dążeniu do osiągnięcia dobrobytu gospodarczego (*well-being of the country*). Dobrobyt gospodarczy to wartość, która powinna być postrzegana przede wszystkim w kategoriach pewności i uczciwości obrotu gospodarczego. Pojęcie to kojarzy się ze stabilnością gospodarczą państwa, rozwojem, poszanowaniem własności, sprawiedliwym podziałem dóbr i obciążeń nakładanych na obywateli. Stabilność obrotu gospodarczego zakłada konieczność kontroli wykonywania określonych obowiązków związanych z tym obrotem. Przykładem może być w tym wypadku system kontroli wykonywania przez obywateli ich obowiązków publicznoprawnych oraz egzekucji tych obowiązków¹. Dlatego istotą niniejszego tekstu jest refleksja nad sposobem znajdowania równowagi między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowieka jednostkom postrzeganym przez pryzmat statusu podatnika.

Aksjologiczne podstawy państwa są zawarte w jego konstytucji. Słusznie przyjmuje się w doktrynie, że konstytucja nie powstaje w próżni historycznej i kulturowej², konstytucje nie przychodzą z nieba czy też nie rosną jak winorośl; konstytucja

* Dr hab. Kinga Machowicz, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katedra Gospodarki Opartej na Wiedzy, machowicz@kul.pl.

¹ Por. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 212.

² Por. S. Filipowicz, *Konstytucja: oczekiwania i nadzieje*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje. Materiały z konferencji naukowej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu*

to ludzkie tworzenie, efekt umowy i wyboru specyficznej historii określonych ludzi i prawa, to efekt politycznej walki i kompromisu³. Konstytucje nie są tworzone „w pustym polu”; istnieje dziedzictwo i tradycja konstytucyjna. Część dziedzictwa może być obciążająca i dlatego odrzucana, do tradycji zaś twórcy nowej konstytucji będą zapewne świadomie sięgać i nawiązywać⁴. Metody urzeczywistniania aksjologicznych podstaw muszą być spójne z tymi podstawami. Dlatego „dobre prawo, nigdy nie będzie obojętne aksjologicznie”⁵. Odwrotna teza jest co prawda „popularna, ale nieprawdziwa, gdyż nie można odrywać prawa od wszelkich systemów moralnych, przekonani światopoglądowych czy filozoficznych”⁶.

1. Przesłanki podejmowania przez państwo ingerencji w prawa człowieka

Zgodnie z art. 2 Konstytucji⁷ Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Uważa się, że elementy pojęcia państwa prawnego można jedynie nakreślić w uproszczonej formie, pamiętając, że bliższe, bardziej precyzyjne ich określenie wymaga treściowej charakterystyki ustroju konkretnego państwa, analizy jego konstytucji i analizy orzecznictwa sądowego⁸. Z koncepcją demokratycznego państwa prawnego koresponduje art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający regułę proporcjonalności⁹ w zakresie ingerencji w prawa człowieka. Artykuł ten ma co prawda kluczowe znaczenie dla zasady proporcjonalności, ale nie umożliwi ustalenia szczegółowych kryteriów korzystania z tej zasady. By móc stwierdzić realizację wynikających z niej wymogów, konieczna jest uprzednia konfrontacja praw i wolności, mających ulec ograniczeniu, z wartościami i dobrami chronionymi konkretną regulacją prawną. Istotne znaczenie ma ponad-

Warszawskiego, 14–15 listopad 1996 r.: pod patronatem Marszałka Sejmu RP Józefa Zycha, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1997, s. 123.

³ H. Pitkin, *The Idea of Constitution*, „Journal of Legal Education” 1987, nr 37, s. 167, cyt. za: M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej*, Zakamycze 2003, s. 75.

⁴ Por. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 44–45.

⁵ Tamże.

⁶ W. Łączkowski, *Spór o wartości konstytucyjne*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2001, s. 153–154.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 16.

⁹ Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

to specyfika poszczególnych praw i wolności. Odpowiedź na pytanie o ewentualne naruszenie zasady proporcjonalności powinna być udzielona nie tylko na podstawie przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3, ale także z uwzględnieniem aksjologii całej Konstytucji, w tym przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawnego, koncepcji wolności i idei dobra wspólnego¹⁰. Ta regulacja może stanowić samodzielną podstawę ograniczania praw człowieka, jeśli zostały one zagwarantowane bez użycia szczegółowych klauzul ograniczających, a na ograniczenie tego prawa wyrażają zgodę przepisy zawarte w aktach międzynarodowego prawa publicznego; *a contrario* – niedopuszczalne są ograniczenia praw, których prawo międzynarodowe nie przewiduje¹¹.

2. Prawa człowieka mogące doznawać ograniczeń w związku z ochroną interesów państwa w zakresie finansów publicznych

Wśród praw człowieka mogących doznawać ograniczeń w związku z ochroną interesów państwa w zakresie finansów publicznych należy wymienić przede wszystkim prawo do własności i prawo do życia prywatnego. Państwo ingeruje w prawo do własności, pobierając daniny publiczne. Tym samym wywołuje uszczuplenie majątku jednostki. Jednocześnie co do zasady podatnik ma obowiązek dostarczania właściwym organom władzy informacji o wydarzeniach ze swojego życia, które mogą mieć wpływ na powstanie zobowiązania podatkowego. To z kolei oznacza ingerencję państwa w prywatne życie podatnika. Prawa do życia prywatnego nie można kojarzyć wyłącznie z osobami fizycznymi. W zakresie poszanowania dobrego imienia, siedziby, przedstawicielstwa lub pomieszczeń, w których prowadzą działalność, korzystają też z prawa do życia prywatnego osoby prawne¹². Na gruncie polskiego porządku prawo do życia prywatnego przysługuje również jednostkom niebędącym osobami prawnymi, jeżeli ustawa przyznała im zdolność prawną. Do takich jednostek odpowiednio stosuje się bowiem przepisy o osobach prawnych (art. 33¹ k.c.¹³).

Wymienione prawa człowieka są gwarantowane nie tylko przez polską konstytucję, ale również przez szereg umów międzynarodowych, w tym Międzynarodowy

¹⁰ Por. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 706.

¹¹ Por. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 55, 58.

¹² Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Stés Colas Est i in. przeciwko Francji*, Izba II, skarga nr 37971/97.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380, 585.

Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁴ i Konwencję Praw Człowieka¹⁵. Gwarancjom ochrony praw człowieka ustanawianym w traktatach przysługuje status tzw. standardów minimalnych. Dla ustanowienia jeszcze lepszych gwarancji właściwe są systemy prawa krajowego poszczególnych państw. Nie istnieje przy tym jedyny sposób ulepszania gwarancji udzielanych na arenie międzynarodowej. Może to być m.in. zrezygnowanie z pewnego zakresu możliwości ingerencji jeszcze dopuszczalnego na gruncie zobowiązań międzynarodowych. Rola organów na podstawie traktatów strzegących wykonania zobowiązań płynących z tychże umów sprowadza się do sprawdzania, czy w założeniu bardziej wyśrubowane krajowe wymagania dotyczące ochrony praw człowieka w praktyce wpisują się chociaż w międzynarodowy standard minimalny. Organy te nie są jednak kompetentne, by oceniać, czy władze państwa postępują zgodnie z własnym prawodawstwem. W zasadzie rozstrzygnięcia zapadające w poszczególnych sprawach mają charakter jednostkowy, a państwo ma obowiązek podporządkować się mu. Seria identycznych co do *meritum* orzeczeń stwierdzających naruszenie zobowiązań międzynarodowych może okazać się dla państwa nader kosztowna, zwłaszcza gdy przyczyna takich orzeczeń tkwi w utrwalonej praktyce lub samym prawodawstwie krajowym¹⁶.

W ONZ-owskim systemie ochrony praw człowieka upowszechniła się wykładnia, zgodnie z którą ingerencja w prawa człowieka nie może następować w sposób bezprawny lub arbitralny. Zakaz bezprawnej ingerencji oznacza brak dopuszczalności jakiegokolwiek ingerencji z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w ustawie. Przesłanki warunkujące podjęcie ingerencji muszą jednak odpowiadać postanowieniom oraz celom i przedmiotowi Paktu. Zakaz arbitralnej ingerencji dotyczy natomiast tych działań organów państwowych, które są podejmowane na podstawie regulacji prawnych. Ingerencja musi odbywać się zgodnie ze wszystkimi normami prawa krajowego, jak również z postanowieniami oraz celem i przedmiotem Paktu. Musi być utrzymana w rozsądnych granicach, odpowiednio do okoliczności. Oceniając ingerencję, trzeba będzie zatem stwierdzić czy założony cel ingerencji nie naruszał istoty chronionych praw człowieka oraz czy zastosowane środki były wystarczające do osiągnięcia zamierzonego celu i jednocześnie jak najmniej uciążliwe dla jednostek doświadczających ograniczeń praw człowieka.

Z kolei art. 8 ust. 2 Konwencji Praw Człowieka pozwala władzy publicznej na ingerencję w prawo do życia prywatnego w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę po-

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

¹⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁶ Por. K. Machowicz, *Juridyczne uwarunkowania wolności wypowiedzi w Polsce jako kategoria praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 97–98.

rządu i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Konstytucyjnym przejawem ochrony dobrobytu gospodarczego jest art. 84, wprowadzający obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Państwo m.in. w ten sposób, przy udziale podmiotów podległych swojej jurysdykcji, zapewnia sobie środki służące kreowaniu dobrobytu gospodarczego¹⁷. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika przy tym, że z przejawów życia prywatnego nie podlega wykluczeniu działalność handlowa lub zawodowa, ponieważ także i w tych sferach kształtują się stosunki międzyludzkie. Interesy można prowadzić, przebywając w pomieszczeniach prywatnych i odwrotnie – sprawy osobiste mogą być załatwiane również z biura. W działalności zawodowej bardzo istotna jest możliwość zachowania warunków poufności w kontaktach osoby prowadzącej taką działalność z jej klientami¹⁸, co dodatkowo wskazuje na prywatny charakter tych relacji. Prywatnością i autonomią informacyjną niewątpliwie są informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki, jakkolwiek w tej sferze odnotować można łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej. Obowiązek wyjawienia całego majątku zgromadzonego w ciągu całego życia (z drobiazgowym wyczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości) głęboko wkracza w sferę życia prywatnego. Ochrona prywatności i autonomia informacyjna nie mają charakteru absolutnego, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek czy potrzeby życia w zbiorowości. Wszelkie jednak ingerencje w prywatność muszą mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji. Obowiązek ujawnienia informacji o sobie, stanowiąc ograniczenie autonomii informacyjnej, może być zatem dokonany tylko w ustawie i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności¹⁹.

Pobieranie danin publicznych stanowi również ingerencję w prawo do własności. Ingerencja ta jest tak bardzo poważna, że nie pozostawiono jej wyłącznie ustawodawstwu zwykłemu. Artykuł 64 Konstytucji stanowi co prawda: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, ale jednocześnie art. 217 Konstytucji stwierdza, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad

¹⁷ Por. K. Machowicz, *Prawo do prywatności przysługujące uczestnikom obrotu gospodarczego*, [w:] *Newralgiczne aspekty współczesnych relacji między człowiekiem a biznesem*, red. K. Machowicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 48.

¹⁸ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemietz przeciwko RFN*, A. 251 – B.

¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Pewne trudności może budzić ustalanie zakresów znaczeniowych pojęć użytych we wskazanych normach konstytucyjnych. W przypadku danin publicznych, czyli terminu o najszerszym zakresie znaczeniowym, rozbieżności doktrynalne i orzecznicze powstają na tle charakteru danin oraz przy rozpatrywaniu celów, którym daniny publiczne mają służyć. Spory koncentrują się wokół tego, czy danina może mieć charakter wyłącznie pieniężny, czy też naturalny, czy ustanowieniu daniny muszą przyświecać cele fiskalne, czy możliwe jest jej wprowadzenie tylko dla prewencji lub karania²⁰. Jako słuszne jest oceniane stanowisko przyjęte przez TK, zgodnie z którym funkcjonowanie daniny, której organy władzy wykonawczej nie mogą skutecznie osiągnąć, stoi w sprzeczności z celem jej ustanowienia, jakim jest gromadzenie środków potrzebnych na prawidłowe działanie państwa i jego instytucji²¹.

Należy zatem przyjąć, że państwo może określać sytuacje implikujące powstanie obowiązku uiszczenia daniny publicznej i zapewnić sobie egzekucję tego świadczenia. Jednak w literaturze podkreśla się, że jednostki nie mają obowiązku „wchodzenia” w te sytuacje. Prawo podatkowe określa sytuacje, których zaistnienie u podatnika powoduje powstanie zobowiązania podatkowego. Nie istnieje jednak w polskim porządku prawnym przepis, który nakładałby na podatnika obowiązek znalezienia się w takiej sytuacji. Jeżeli istnieją dwie różne metody, pozwalające podatnikowi na osiągnięcie zamierzonego celu gospodarczego, nie jest on zobowiązany do wyboru tej, która będzie dla niego najmniej korzystna, a najbardziej korzystna dla państwa. Zatem podatnik, korzystając z różnorodnych form czynności przewidzianych przez prawo cywilne, może wybierać takie, które zapewnią mu jak najmniejsze opodatkowanie²².

To prawo jednostki „niewchodzenia w sytuacje podatkogenne” po stronie organów władzy implikuje obowiązek poszanowania tego prawa. W tym sposobie myślenia należy upatrywać przyczyn stanowiska: „Wykładnia gramatyczna nie może być uznana za jedyną dopuszczalną wykładnię przepisów dotyczących ulg i zwolnień podatkowych, zwłaszcza kiedy jej zastosowanie nie daje jednoznacznych rezultatów. Interpretator dokonujący wykładni przepisów dotyczących ulg i zwolnień podatkowych nie może – zasłaniając się zasadą powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji RP) – poprzestać jedynie na wykładni gramatycznej określonego przepisu (przepisów) prawa, wybierając spośród kilku jego znaczeń wersję najmniej korzystną

²⁰ Por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 2(35)/2011, s. 47.

²¹ Por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(108) 2012, s. 27.

²² Por. J. Niedojadło, *Nullum tributum sine lege – dopuszczalność wyboru drogi najmniej opodatkowanej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, nr 1/2014, s. 53.

dla podatnika²³. Ochrona potencjalnego podatnika nie jest jednak przesadnie rozległa – „Należy zauważyć, że przepisy dotyczące ulg i zwolnień podatkowych stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania wynikającej z art. 84 Konstytucji RP i dlatego powinny być interpretowane ściśle. Ustawodawca posiada przy tym swobodę w określaniu warunków skorzystania z ulg i zwolnień podatkowych. Nie można domniemywać czy uzupełniać przesłanek skorzystania z nich w drodze wykładni celowościowej, jeżeli nie zostały one wyraźnie przewidziane w przepisach prawnych”²⁴. Przy tym co prawda brak jest podstaw do przyjęcia, aby organy podatkowe mogły ingerować w zawierane umowy cywilnoprawne, jednakże mają one prawo do oceny skutków podatkowych takich umów i w wypadku gdy wykazany zostanie zamiar obejścia prawa podatkowego, mają prawo uznać, że umowa taka nie wywiera skutku sprowadzającego się do zmniejszenia obciążenia podatkowego strony²⁵.

* * *

Z oczywistej konieczności zapewnienia państwu środków finansowych na jego funkcjonowanie wynika prawo ściągania w konkretnych przypadkach uzasadnionych danin publicznych. Z drugiej strony potencjalny podatnik ma prawo poszukiwać okoliczności, pozwalających na zgodne z prawem uniknięcie złożenia daniny. Jednak państwo, dzięki różnej konstrukcji stosunku cywilno- i administracyjnoprawnego, na gruncie prawa administracyjnego ma możliwość zapewnienia sobie uzyskania należnej daniny we właściwej wysokości bez podejmowania jednoczesnej ingerencji w zasadę swobody zawierania umów na gruncie prawa cywilnego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 16.
- Filipowicz S., *Konstytucja: oczekiwania i nadzieje*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje. Materiały z konferencji naukowej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, 14–15 listopad 1996 r.: pod patronatem Marszałka Sejmu RP Józefa Zycha*, red. T. Bodio, W. Jakubowski, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1997, s. 123.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 stycznia 2011 r., I SA/Bk 549/10, LEX nr 707974.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2011 r., III SA/Po 372/11, LEX nr 1087622.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Bydgoszczy z dnia 13 sierpnia 2003 r., SA/Bd 712/03, LEX nr 103673.

- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 2(35)/2011, s. 47.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(108) 2012, s. 27.
- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 706.
- Łączkowski W., *Spór o wartości konstytucyjne*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2001, s. 153–154.
- Machowicz K., *Jurydyczne uwarunkowania wolności wypowiedzi w Polsce jako kategoria praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 97–98.
- Machowicz K., *Prawo do prywatności przysługujące uczestnikom obrotu gospodarczego*, [w:] *Newralgiczne aspekty współczesnych relacji między człowiekiem a biznesem*, red. K. Machowicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 48.
- Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Zakamycze 2006, s. 212.
- Niedojadło J., *Nullum tributum sine lege – dopuszczalność wyboru drogi najmniej opodatkowanej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne”, nr 1/2014, s. 53.
- Pitkin H., *The Idea of Constitution*, „Journal of Legal Education” 1987, nr 37, s. 167, cyt. za: M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej. O legitymizacji władzy sędziowskiej*, Zakamycze 2003, s. 75.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, oprac. B. Oliwa-Radzikowska, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 55, 58.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 44–45.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380, 585.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie *Niemietz przeciwko RFN*, A. 251 – B.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Stés Colas Est i in. przeciwko Francji*, Izba II, skarga nr 37971/97.
- Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Bydgoszczy z dnia 13 sierpnia 2003 r., SA/Bd 712/03, LEX nr 103673.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 stycznia 2011 r., I SA/Bk 549/10, LEX nr 707974.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2011 r., III SA/Po 372/11, LEX nr 1087622.

Streszczenie

Istotą niniejszego tekstu jest refleksja nad sposobem znajdowania równowagi między zapewnianiem państwu środków finansowych a ingerencją w prawa człowieka. Z konieczności zapewnienia państwu środków finansowych na jego funkcjonowanie wynika prawo ściągania danin publicznych. Z drugiej strony potencjalny podatnik ma prawo poszukiwać okoliczności pozwalających na zgodne z prawem uniknięcie złożenia daniny. Jednak państwo w sferze prawa administracyjnego ma możliwość zapewnienia sobie uzyskania należnej daniny we właściwej wysokości bez podejmowania jednoczesnej ingerencji w zasadę swobody zawierania umów w sferze prawa cywilnego.

The balance between the provision of state funds and interference in the human rights of taxpayers

Summary

The essence of this text is a reflection on the way of finding a balance between the provision of state funds and interference in human rights. With the need to provide state funds for its operation results in the right to have a public tributes. On the other hand potential taxpayer has the right to seek circumstances allow lawful avoid submission tribute. But the state in the sphere of administrative law, has the ability to provide a due tribute to obtain an appropriate amount without taking simultaneous interfering with the principle of contractual freedom in the sphere of civil law.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, dobrobyt gospodarczy kraju, finanse

Keywords: human rights, well-being of the country, finance

Pozorna aksjologia akcyzy

1.

Aksjologia podatku akcyzowego wydaje się prosta i od dawna znana – coś w rodzaju bezdyskusyjnego aksjomatu typu „pełne podporządkowanie funkcji fiskalnej”. I koniec dyskusji. Na poparcie tej tezy przytacza się „szokująco wysoki” poziom stawek, „kompleksową i całkowicie szczelną” reglamentację podatkową obrotu wyrobami akcyzowymi oraz „wszechwładzę” organów podatkowych, jakoby niepodzielnie rządzących tym podatkiem.

Pozory rzeczywiście są po stronie tych, którzy są zgodni z powszechną poprawnością. Dane empiryczne nasuwają jednak inne przypuszczenia oraz wnioski. Przede wszystkim od dłuższego czasu obniża się efektywność fiskalna tego podatku w wielu krajach, w tym oczywiście w Polsce. Co prawda nominalna wielkość rocznych dochodów budżetowych z tego tytułu nie obniża się lub nawet rośnie, lecz tempo wzrostu słabnie, a udział dochodów w PKB powoli, lecz systematycznie spada mimo wzrostu stawek i zakresu opodatkowania. Najważniejszy jest jednak inny miernik tego zjawiska: jest nim udział kwoty wpłaconego podatku w obrotach wyrobami akcyzowymi: on spada i to w zastanawiająco stabilnym trendzie. W funkcji czasu jest to typowy podatek regresywny w każdym znaczeniu tego słowa: w analizie marginalnej udział kwot tego podatku spada wraz ze wzrostem obrotów, co już powinno dać analitykom coś do myślenia. Częściowo wynika to z konstrukcji podatku, gdzie zasady i sposób opodatkowania wielu zdarzeń będących przedmiotem tego podatku jest całkowicie niezależny od wielkości obrotów rozumianych jako wartość sprzedaży tych towarów na rynku krajowym. Oczywiście wpływ na to zjawisko ma również konstrukcja stawek, które są w większości kwotowe, co z istoty skutkuje regresywnością podatku w przypadku wzrostu wartości rynkowej opodatkowanych towarów.

* Prof. dr hab. Witold Modzelewski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji.

2.

Gdyby jednak regresja opodatkowania była skorelowana ze spadkiem lub przynajmniej stabilizacją zysków podmiotów będących podatnikami, można by uznać, że zjawisko regresji opodatkowania jest wywołane przez obiektywne okoliczności. Tak jednak nie jest: w ostatnich latach nastąpił ogólny, mimo określonych wahań, wzrost zysków w większości „branży akcyzowej” i w istotnej części liczących się podatników. Obrazowo mówiąc: każde kolejne przyrosty wartości sprzedaży, stanowiące nadwyżkę ponad koszt własny (bez podatku akcyzowego), wiążą się z szybciej rosnącą korzyścią podatników przy relatywnym spadku udziału ciężaru podatku akcyzowego. To zjawisko może już niepokoić – zwłaszcza w czasie, gdy ogólny kryzys dochodów budżetowych zmusza rządzących do wielu drastycznych i nie zawsze racjonalnych posunięć. „Fiskalizm” tego podatku jest częścią pozornej lub fałszywej świadomości, która być może ma określony sens, gdyż jest kamuflażem dla istoty zjawiska. Nikt nie wie w Polsce, ile wyrobów faktycznie wyprodukowanych w kraju lub importowanych z innych państw UE oraz spoza UE jest efektywnie opodatkowanych: wiadomo, ile wyrobów jest opodatkowanych, ale jest to tylko jakaś część wolumenu konsumpcji krajowej, która jest częściowo zaspokojona podażą nieopodatkowaną, a jej udział stale rośnie: szacunki „szarej strefy” wahają się od 10 do 30% konsumpcji.

3.

W podatku akcyzowym ogniskują wszystkie istotne zjawiska, które charakteryzuje współczesny system podatkowy. Wymieńmy te najważniejsze:

- brak krajowej polityki tego podatku, którą ukształtowałyby którykolwiek ośrodek polityczny: analiza wszystkich (bez wyjątku) programów politycznych ogółu partii z ostatnich dwudziestu lat potwierdza tezę, że nie ma nawet śladowej wizji politycznej tego podatku;
- dominacja lobbystyczna trybu tworzenia przepisów tego podatku: projekty powstają często poza oficjalnymi strukturami rządowymi, „wrzucane” są do oficjalnych procedur i bez żadnej refleksji są następnie zatwierdzane w procesie legislacyjnym;
- częściowe opanowanie tego podatku przez zagraniczny biznes podatkowy, który jest autorem istotnych elementów jego koncepcji (np. opodatkowania wyrobów węglowych): „zasługą” tego biznesu jest głęboka patologizacja tego podatku i spadek jego efektywności fiskalnej¹;

¹ Należy jednak zauważyć, że znaczenie zagranicznego biznesu podatkowego w tym podatku jest wciąż znacznie mniejsze niż w przypadku podatku od wartości dodanej, który już w pełni został opanowany przez podmioty działające na szkodę interesu publicznego.

- minimalne znaczenie doktryny sądowej: wymiar sprawiedliwości jak dotąd nie nauczył się tego podatku i nic nie wskazuje na to, aby pojął tę umiejętność;
- dominacja ręcznego sterowania tymi podatkami przez niepublikowane „wyjaśnienia” pracowników resortu finansów², dla których treść przepisów nie ma większego znaczenia;
- niewspółmiernie niski poziom kar (zarówno wynikających z przepisów prawa, jak i faktycznie orzekanych przez sądy) w stosunku do korzyści uzyskiwanych dzięki ucieczce od tego podatku.

4.

Należy zadać pytanie o kierunek ewolucji tego podatku. Ma on w Polsce tzw. płytkie rezerwy, które umożliwiają zwiększenie dochodów budżetowych do 80 mld zł w 2017 r., czyli o ponad 10 mld zł (prognoza budżetowa na ten rok przewiduje wzrost nominalny dochodów do 69 mld zł). Owe płytkie rezerwy wynikają:

- z możliwości ograniczenia lub nawet wyeliminowania nieopodatkowanej podaży wyrobów akcyzowych: dotyczy to paliw silnikowych, papierosów, napojów alkoholowych;
- z zasadniczej zmiany koncepcji opodatkowania wyrobów węglowych, która jest całkowicie nieefektywna fiskalnie;
- ze zwiększenia wielkości, a zwłaszcza proporcjonalności kar za przestępstwa akcyzowe w stosunku do korzyści uzyskiwanych z tego procederu: można to zrobić w sposób doraźny przepisem zmiany w kodeksie karnym skarbowym;
- utworzenie wyspecjalizowanych organów podatkowych, zajmujących się wyłącznie akcyzą z podziałem wewnętrznym na poszczególne grupy wyrobów: nie ma obiektywnej możliwości wykształcenia dostatecznej liczby specjalistów zajmujących się w każdym właściwym organie wszystkimi podsystemami tego podatku. Wystarczy powołać pięć dużych organów zajmujących się paliwami silnikowymi, również pięć wyrobami tytoniowymi i 7-9 zajmujących się pozostałymi wyrobami, w tym zwłaszcza napojami alkoholowymi, piwem i wyrobami gazowymi oraz węglowymi.

Wyczerpuje się koncepcyjnie współczesna wizja tego podatku. Oczywiście istnieje możliwość zwiększenia dochodów budżetowych poprzez złagodzenie regresji opodatkowania. Można to osiągnąć zarówno poprzez bardziej elastyczne dostosowanie stawek do zmian w wyniku obrotów, jak i kosztów działalności podatników. Można również rozszerzyć nieco zakres przedmiotowy tego podatku w ramach podstawowych grup wyrobów akcyzowych; zmiany te jednak wymagałyby nowelizacji dyrektyw UE lub mogłyby zostać zrealizowane w wersji niezharmonizowanej tego podatku.

² Jest to typowy przykład „prawa celnika” (nie ma „prawa celnego”, lecz jest „prawo celnika”).

5.

Należy jednak podjąć wreszcie zasadnicze prace koncepcyjne nad tym podatkiem, biorąc za punkt wyjścia zmianę jego aksjologii. Podatek ten należy koncepcyjnie podzielić na dwie zasadnicze części:

- opodatkowanie produkcji, importu i nabycia wewnątrzspółnotowego wszystkich istotnych wyrobów akcyzowych (pierwotny obowiązek podatkowy), który musi uwzględniać nowe zjawiska występujące w tym zakresie. Należy wreszcie stworzyć pełną ewidencję (wykaz) tych podatników oraz objąć ich (w zasadzie bez wyjątku) szczególnym nadzorem podatkowym;
- opodatkowanie zmiany przeznaczenia, zużycia oraz strat wyrobów nieopodatkowanych ze względu na przeznaczenie lub opodatkowanych niższymi stawkami ze względu na przeznaczenie (wtórny obowiązek podatkowy): tu podatek ten ma charakter powszechny i wymaga opracowania innej koncepcji opodatkowania.

Musimy wreszcie pogodzić się ze zmianą aksjologii tego podatku, który wymaga nowej wizji koncepcyjnej i legislacyjnej.

Streszczenie

Podatek akcyzowy ukształtowany w Polsce w latach 2004-2016 wymaga zasadniczych zmian w związku ze stale obniżającą się jego efektywnością fiskalną. Aby tego dokonać, należy poddać rewizji aksjologię tego podatku, której obecny obraz nie pozwala poznać przyczyn kryzysu tego podatku. Wyczerpuje się koncepcyjnie wizja tego podatku, którego regresywny charakter sprzyja obniżeniu dochodów budżetowych z tego tytułu. Należy podjąć zasadnicze prace koncepcyjne nad tym podatkiem, biorąc za punkt wyjścia zmianę jego aksjologii. Podatek ten należy podzielić na dwie zasadnicze części: pierwszą – opodatkowanie produkcji, importu i nabycia wewnątrzspółnotowego wszystkich istotnych wyrobów (pierwotny obowiązek podatkowy), drugą – opodatkowanie zmiany przeznaczenia, zużycia i strat nieopodatkowanych wyrobów ze względu na ich przeznaczenie (wtórny obowiązek podatkowy). Pierwotny obowiązek podatkowy powstaje w ograniczonej ilości podmiotów, które można poddać szczególnemu nadzorowi podatkowemu. Wtórny obowiązek podatkowy ma charakter powszechny i wymaga wypracowania innej koncepcji podmiotowości w tym podatku.

The apparent axiology of excise tax

Summary

Excise tax, that had been created in Poland during years 2004 and 2016 needs substantial changes due to its steadily declining fiscal efficiency. One method to do

so is to revise its axiology. The previous conceptual vision of excise tax comes to an end and now its regressive nature causing decreasing budget revenue that comes from it. Fundamental conceptual studies based on changes in axiology should be begun. Excise tax should be divided into two main parts: first one – taxation of production, import and intra-community acquisition of all significant products, second one – taxation of change in intended purpose, consumption and losses in tax exempt products due to intended purpose (secondary duty). Primary duty occurs in limited amount of tax entities, that can be adequately controlled. Secondary duty has more widespread nature which causing the need to develop another conception of subjectivity in this tax.

Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych

Jednostki sektora finansów publicznych powinny sprawnie funkcjonować, efektywnie realizować przypisane im zadania oraz skutecznie osiągać wytyczone cele. Aby było możliwe zrealizowanie tych postulatów, należy doskonalić działalność oraz usuwać zauważone nieprawidłowości. Usprawnienie funkcjonowania jednostek sektora publicznego powinno się przyczynić do poprawy jakości świadczonych przez nie usług. Ważne jest także właściwe gospodarowanie mieniem oraz odpowiednie gromadzenie i rozdysponowanie środków publicznych.

Realizacja wskazanych zadań jednostek sektora finansów publicznych wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi, które poprawiają gospodarkę finansową i systemy zarządzania. Narzędzia te powinny obejmować swoim zakresem przedmiotowym wszystkie aspekty funkcjonowania, a jednocześnie były powiązane z wyznaczaniem i osiąganiem celów oraz wykonywaniem zadań przez poszczególne jednostki organizacyjne. Chodzi także o to, aby wprowadzić do sektora finansów publicznych takie narzędzia, które zbliżają system zarządzania w administracji publicznej do menedżerskiego modelu zarządzania.

Instrumentami wspomagającymi zarządzanie w jednostkach sektora finansów publicznych są audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Problematyce tych dwóch instrumentów stosowanych w sektorze publicznym jest poświęcone niniejsze opracowanie. Głównym jego celem jest ukazanie wpływu audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej na poprawę funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Dodatkowym celem jest ukazanie wzajemnych relacji między audytem wewnętrznym i kontrolą zarządczą. Zasadnicza teza opracowania zawiera się w stwierdzeniu, że audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza dysponują technikami i metodami, które

* Prof. dr hab. Edward Nowak, Uniwersytet Ekonomiczny, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, Instytut Rachunkowości, Katedra Rachunku Kosztów, Rachunkowości Zarządczej i Controllingu; e-mail: edward.nowak@ue.wroc.pl.

umożliwiają ocenę efektywności funkcjonowania oraz poprawiają skuteczność realizacji celów. Zastosowaną metodą badawczą jest krytyczna analiza literatury oraz aktów normatywnych z zakresu sektora finansów publicznych.

1. Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce nie jest narzędziem całkowicie nowym. W ciągu ostatnich piętnastu lat przeszła ona natomiast istotne zmiany w uregulowaniach prawa o finansach publicznych. Zmiany te należy ocenić pozytywnie, gdyż sprzyjają one podniesieniu skuteczności jej stosowania. Ważne jest także ujednoczenie form kontroli w całym sektorze finansów publicznych. Istotne jest ponadto zbliżenie polskich uregulowań do rozwiązań zalecanych przez międzynarodowe organizacje zajmujące się audytem wewnętrznym¹.

Pierwotną w stosunku do kontroli zarządczej w polskim sektorze finansów publicznych była kontrola finansowa, która została wprowadzona w 2001 roku na podstawie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. Kontrola finansowa w jednostkach sektora publicznego była natomiast pewną formą kontroli wewnętrznej. Ta forma kontroli została określona przez organizację INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), która ma na celu wspieranie krajów członkowskich w kontroli sektora publicznego dla zapewnienia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Organizacja ta wydaje międzynarodowe wytyczne oraz opracowuje metodykę kontroli w różnych dziedzinach administracji publicznej. Według definicji INTOSAI kontrola wewnętrzna jest zorganizowanym procesem realizowanym przez zarząd jednostki oraz jej pracowników. Jest ona tak zaprojektowana, aby osiągnąć zapewnienie, że działania jednostki są ukierunkowane na wypełnienie misji przy uwzględnieniu towarzyszącego temu ryzyka.

Kontrola finansowa koncentrowała się na obszarach funkcjonowania jednostek sektora publicznego, które mają wymiar finansowy oraz dotyczą ich zasobów majątkowych. Nie była ona natomiast ukierunkowana na wypełnianie misji oraz realizację celów jednostek. To było przyczyną wprowadzenia w jednostkach administracji publicznej kontroli zarządczej w miejsce kontroli finansowej na podstawie ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., która obowiązuje od 2010 r. W ustawie tej kontrola zarządcza została zdefiniowana jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (art. 68 ust. 1).

Kontrola zarządcza obowiązująca w sektorze finansów publicznych jest ważnym elementem systemu zarządzania jednostką. Wiadomo, że zarządzanie obejmuje m.in.

¹ E. Chojna-Duch, *Audyty wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 5.

formułowanie celów i zadań jednostki. W procesie kontroli zarządczej następuje natomiast sprawdzenie, czy cele są osiągnięte, a zadania realizowane w odpowiedni sposób. Zadaniem kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jest w szczególności zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów majątkowych;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem działalności.

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jest koordynowane przez Ministra Finansów. Zadaniem ministra w tym zakresie jest m.in. wydawanie oraz upowszechnianie standardów kontroli zarządczej, które powinny być zgodne ze standardami międzynarodowymi. Celem standardów w sektorze finansów publicznych jest prowadzenie wspólnych zasad, umożliwiających stworzenie i wdrożenie modelu skutecznego systemu kontroli zarządczej w różnych jednostkach.

Standardy kontroli zarządczej wydane przez Ministra Finansów nie stanowią aktów normatywnych, które obciążałyby powszechnie wszystkie jednostki tego sektora. Mają one natomiast charakter wytycznych, które określają ogólne wymogi stawiane systemom kontroli zarządczej. Są one ponadto wskazówkami dla kierowników jednostek dla opracowania, monitorowania i doskonalenia systemów kontroli zarządczej w sektorze publicznym².

Minister Finansów wydał 22 standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Zostały one przedstawione w pięciu następujących grupach problemowych:

- środowisko wewnętrzne;
- zarządzanie ryzykiem;
- mechanizmy kontroli;
- informacja i komunikacja;
- monitorowanie i ocena.

Wyodrębnione grupy standardów dotyczą wszystkich najważniejszych obszarów kontroli zarządczej w jednostkach administracji publicznej. Każda grupa obejmuje po kilka szczegółowych standardów, które wzajemnie uzupełniają się oraz są ze sobą powiązane, tworząc spójny system kontroli zarządczej dla tych jednostek. Ważne jest, że standardy kontroli zarządczej nie są oderwane od działalności jednostek, lecz są zintegrowane z procesem zarządzania. To powoduje, że system kontroli zarządczej

² E. Nowak, *Management Audit in Public Finance Entities*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2012, nr 177.

pełni ważną rolę jako instrument doskonalenia funkcjonowania jednostek sektora publicznego³.

Zakres kontroli zarządczej określony w ustawie o finansach publicznych jest znacznie szerszy niż to było przy kontroli finansowej. Kontrola zarządcza nie dotyczy tylko bowiem finansowego wymiaru działalności jednostek sektora finansów publicznych. Obejmuje ona także różne aspekty funkcjonowania tych jednostek. Istota kontroli zarządczej w sektorze publicznym jest zbliżona do tej, która jest realizowana w jednostkach prowadzących działalność gospodarczą nastawionych na osiąganie zysku. Tak rozumiana kontrola zarządcza jest elementem procesu zarządzania organizacjami, w którym to procesie kontrola jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania.

Kontrola zarządcza jest systemem obejmującym różne procedury i instrumenty, które powinny zapewnić taki sposób działania jednostki, aby wytyczone cele były osiągnięte. Przy czym w jednostkach sektora finansów publicznych ma ona charakter zarówno kontroli funkcjonalnej, jak i administracyjnej. Kontrola zarządcza jest kontrolą funkcjonalną, gdyż jest związana z realizacją funkcji zarządzania. Ta forma kontroli polega bowiem na ustalaniu stanu faktycznego, porównywaniu go ze stanem pożądanym oraz ustalaniu i analizie odchyleń między tymi stanami. Kontrola zarządcza jest także kontrolą administracyjną, ponieważ jest sprawowana przez kierownika jednostki. Ta forma kontroli jest natomiast ukierunkowana na okresowe sprawdzanie działalności w każdej komórce organizacyjnej.

2. Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych

Ważnym instrumentem wspierającym kierownictwo jednostek sektora finansów publicznych jest audyt wewnętrzny. Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie audytu wewnętrznego jest ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Ważnym aktem prawnym dotyczącym tych kwestii jest także rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego z dnia 1 lutego 2010 r. Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują jednostki administracji publicznej, które powinny prowadzić audyt wewnętrzny.

W ustawie o finansach publicznych (art. 272) audyt wewnętrzny został zdefiniowany jako obiektywna i niezależna działalność, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Analizowana instytucja wskazuje jednoznacznie na powiązanie audytu wewnętrznego z kontrolą zarządczą w jednostkach sektora

³ *Kontrola zarządcza – zintegrowana koncepcja ramowa*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1999, s. 24–25.

publicznego⁴. Zadaniem audytu wewnętrznego jest bowiem w szczególności ocena adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w tych jednostkach.

Z przytoczonej definicji wynika, że najważniejszymi cechami prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora publicznego są niezależność i obiektywizm. To powoduje, że audyt wewnętrzny jest wyodrębniony organizacyjnie w strukturze jednostki w postaci komórki audytu wewnętrznego (większe jednostki) lub stanowiska audytora wewnętrznego (mniejsze jednostki). Przy tym kierownik komórki audytu wewnętrznego lub audytor jest podległy bezpośrednio kierownikowi jednostki. Ponadto nieodłącznym atrybutem wykonywania zadań audytowych jest obiektywizm.

Prowadzenie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań audytowych. Działania w tym zakresie są związane z realizacją dwóch rodzajów zadań: zapewniających i doradczych. Działania zapewniające mają na celu ocenę systemu kontroli zarządczej i jej najważniejszych obszarów wraz ze wskazaniem określonych zaleceń usprawnienia funkcjonowania jednostki. Natomiast działania doradcze obejmują inne zalecenia, wspierające różne procesy uzgodnione z kierownikiem jednostki, przy spełnieniu warunku niezależności audytu wewnętrznego.

Przy prowadzeniu audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych istnieje obowiązek działania zgodnie ze standardami określonymi przez Ministra Finansów. Jako standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych minister przyjął Międzynarodowe Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego, które zostały wydane przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors, IIA). Zatem jednostki mają obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego wyznaczają praktyki, ogólne procedury oraz etykę prowadzenia audytu. Treść aktualnie obowiązującej wersji standardów opracowanych przez instytut IIA jest następująca⁵:

- standardy atrybutów audytu wewnętrznego, które określają cele organizacji oraz osoby wykonujące działania audytu wewnętrznego;
- standardy działania, które opisują charakter działań audytu wewnętrznego oraz określają jakościowe kryteria służące ich ocenie;
- standardy wdrożenia, które odnoszą się do określonych rodzajów zadań i obejmują standardy dotyczące działań zapewniających i doradczych.

Kodeks etyki Instytutu Audytorów Wewnętrznych ma na celu promowanie kultury etyki przy wykonywaniu zawodu audytora wewnętrznego. Kodeks ten jest oparty na czterech zasadach postępowania etycznego: uczciwości, obiektywizmu, poufności i kompetencji. Zasady te pełnią rolę norm zachowań, jakie są oczekiwane

⁴ E. Chojna-Duch, *Audyty*.

⁵ R. Moeller, *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 244–262.

w działaniach audytorów wewnętrznych. Pomagają one także audytorom wewnętrznym w działaniach etycznych i rozwiązywaniu problemów etycznych przy wykonywaniu zawodu.

Audyty wewnętrzne dysponuje odpowiednimi technikami i metodami, które czynią go skutecznym instrumentem, wspomagającym zarządzanie jednostkami sektora finansów publicznych. Umożliwiają one bowiem ocenę funkcjonowania jednostki pod względem różnych kryteriów: zgodności z prawem, rzetelności, przejrzystości i jawności. Ważne jest, że audyt wewnętrzny przyczynia się do zapewnienia skuteczności realizacji celów oraz poprawę efektywności działania jednostki. Osiąga się to przez racjonalizację wykorzystania zasobów, ochronę mienia oraz przydzielonych jednostkom środków publicznych. Nie bez znaczenia jest zapobieganie, wykrywanie i usuwanie istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostek i gospodarowaniu posiadanymi zasobami.

Szczególne znaczenie przypada audytowi wewnętrznemu w dużych jednostkach sektora finansów publicznych. Takie jednostki mają zazwyczaj bardziej złożoną strukturę organizacyjną i szeroki zasięg działania. To powoduje, że ich działalność jest narażona na wysokie ryzyko w porównaniu z mniejszymi jednostkami. Dlatego ich funkcjonowanie wymaga specjalnego nadzoru i dokonywania oceny, w których to działaniach istotną rolę odgrywa audyt wewnętrzny⁶.

Audyty w sektorze finansów publicznych pełni nie tylko funkcję kontrolną i oceniającą. Wspiera on ponadto kierownika jednostki w osiągnięciu celów i wykonywaniu zadań. Audyt wewnętrzny ma bowiem także charakter praktyczny i jest wykorzystywany przez zarządzających na różnych poziomach struktury organizacyjnej jako skuteczny instrument. Ważna jest także doradcza funkcja audytu wewnętrznego w stosunku do kierownictwa jednostki. To wszystko powoduje, że audyt wewnętrzny wnosi pewną wartość dodaną do jednostki⁷.

W większych jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonują odrębne komórki audytu wewnętrznego, w których są zatrudnieni audytorzy wewnętrzni. W mniejszych jednostkach natomiast są zatrudniane pojedyncze osoby na stanowisku audytora wewnętrznego. Głównym odbiorcą usług wykonywanych przez audytora wewnętrznego (komórkę audytu wewnętrznego) jest kierownik jednostki. Przy tym kierownik ten sprawuje bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez komórkę audytu wewnętrznego. Ważne jest, aby kierownik jednostki stworzył odpowiednie warunki do prowadzenia audytu, tak aby był on niezależny, obiektywny i efektywny.

⁶ K. Sawicki, *Relacje między kontrolą wewnętrzną, audytem wewnętrznym, kontrolą zarządczą i rewizją finansową*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 718, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 53.

⁷ C. Paczuła, *Audyty wewnętrzne w świetle polskiej literatury i badań*, „Rachunkowość – Auditor” 2004, nr 4 (1).

3. Audyt wewnętrzny a kontrola zarządcza w sektorze publicznym

Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza są instrumentami zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych ukierunkowanymi na zapewnienie osiągnięcia założonych celów. Ważną ich rolą jest wspieranie funkcjonowania tych jednostek oraz eliminowanie wszelkich nieprawidłowości w tym zakresie. Przy czym działania związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego i dokonywaniem kontroli zarządczej dotyczą różnych obszarów, nie tylko sfery finansowej, a to przesądza o ich znaczeniu w podnoszeniu efektywności i skuteczności.

Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym nie są działaniami niepowiązаныmi ze sobą, lecz występują we wzajemnych współzależnościach. Kontrola zarządcza jest przedmiotem zadań audytowych w jednostkach sektora finansów publicznych. Dlatego ważnym zadaniem audytu wewnętrznego jest identyfikacja ryzyka funkcjonowania kontroli zarządczej. Rezultatem prowadzenia audytu wewnętrznego jest natomiast ocena efektywności i skuteczności systemów kontroli zarządczej.

W jednostkach sektora finansów publicznych dokonuje się także samooceny kontroli zarządczej, która jest zalecana przez standardy. Przedmiotem samooceny mogą być określone procesy zachodzące w jednostce, pewne obszary działalności lub też wybrane elementy systemu kontroli zarządczej. Wyniki samooceny stanowią źródło informacji dla ustalania stanu kontroli zarządczej oraz są wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji co do usprawnienia jej funkcjonowania. Wyniki samooceny kontroli zarządczej stanowią także podstawę do oceny systemu tej kontroli w procesie audytu wewnętrznego.

Końcowa ocena stanu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych jest dokonywana przy uwzględnianiu ustaleń audytu wewnętrznego oraz samooceny kontroli zarządczej. Taka ocena powinna dostarczyć uzasadnione zapewnienia o sprawności funkcjonowania kontroli zarządczej. Ponadto ważne jest wskazanie usprawnień w przebiegu procesów zachodzących w jednostce.

W podsumowaniu rozważań o relacjach między kontrolą zarządczą i audytem wewnętrznym w sektorze finansów publicznych można wskazać na ich mocne i słabe strony. Porównywane instrumenty wpisują się w obszar obligatoryjnego nadzoru nad działalnością jednostek tego sektora, a więc są „narzucone” z zewnątrz. W mniejszym zaś stopniu są one postrzegane jako czynniki o charakterze wewnętrznym pomagające w doskonaleniu funkcjonowania jednostki. Jednym z ich ważniejszych zadań jest zapobieganie, wykrywanie i usuwanie nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi. Można zatem uznać, że oszustwa i nieprawidłowości finansowe wymuszają rozwój kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Podstawowymi instrumentami zapewniającymi skuteczność audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej w sektorze publicznym są normy prawne i standardy. W mniejszym natomiast stopniu wykorzystuje się inne instrumenty (np. ekonomiczne) eliminujące przyczyny nieprawidłowości. Ponadto audyt wewnętrzny w praktyce

pełni przede wszystkim funkcję kontrolną. Ważne jest, aby spełniał on także w większym stopniu funkcję doradczą⁸.

Przedmiotem oceny w audycie wewnętrznym są procesy podejmowania decyzji przez zarządzających jednostką. Poprzez czynności doradcze oddziałuje on na usprawnienie funkcjonowania jednostki. Realizacja tego zadania audytu wewnętrznego jest w pewnym stopniu powieleniem zadań realizowanych przez kontrolę zarządczą. W tej sytuacji ważne jest ukierunkowanie audytu wewnętrznego na te procesy zarządzania, które mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania jednostki i wymagają udoskonalenia. Audyt wewnętrzny nie jest bowiem w stanie sprawdzić wszystkich aspektów działania kierownictwa jednostki.

Efektywność audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych zależy od sposobu jego przeprowadzania. Mimo istniejących przepisów prawnych i standardów na trafność ocen dokonywanych przez audytorów wpływ mają takie czynniki, jak doświadczenie zawodowe, wiedza specjalistyczna, cechy osobowościowe, zaangażowanie, relacje z innymi pracownikami jednostki itp. Dlatego ustalenia audytu wewnętrznego odnośnie do funkcjonowania kontroli zarządczej zawsze są obciążone pewnym ryzykiem co do ich trafności. Ostateczną decyzję co do wdrożenia tych ustaleń podejmuje kierownik jednostki⁹.

* * *

Doskonalenie funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych jest jednym z podstawowych warunków sprostania rosnącym wymaganiom co do jakości świadczonych przez nie usług i dostosowania do dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Takie podejście wpisuje się w japońską koncepcję zarządzania organizacjami *kaizen*. Termin ten oznacza ciągle doskonalenie działalności organizacji poprzez wprowadzenie różnych usprawnień oraz eliminowanie niegospodarności i marnotrawstwa¹⁰. Przeniesienie tej koncepcji z sektora prywatnego na grunt sektora publicznego jest pewną formą realizacji postulatów koncepcji *New Public Management* (nowe zarządzanie publiczne).

Efektywność doskonalenia działalności w sektorze finansów publicznych wymaga systematycznego sprawdzania, czy i w jakim stopniu cele postawione przed poszczególnymi jednostkami są osiąmane. Dla realizacji tego zadania wykorzystywane są różne instrumenty zarządzania, w tym audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Są to odmienne instrumenty, które jednakże są ze sobą mocno powiązane: audyt

⁸ *Audyt wewnętrzny w doskonaleniu instytucji. Aspekty teoretyczno-metodologiczne i praktyczne*, red. M. Lisiński, PWE, Warszawa 2011, s. 31–32.

⁹ K. Czerwiński, *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005, s. 23–24.

¹⁰ M. Imai, *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2007, s. 3–4.

wewnętrzny jest instrumentem komplementarnym w stosunku do systemu kontroli zarządczej.

Prawidłowe zaprojektowanie, poprawne wdrożenie i sprawne funkcjonowanie audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej przesądza w dużym stopniu o ich skuteczności jako instrumentów zarządzania. Ważne jest, aby to były rozwiązania nie tylko zgodne z odpowiednimi przepisami prawnymi i standardami, lecz uwzględniały także wewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania jednostek. Nie bez znaczenia dla jakości audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej jest ponadto spełnienie oczekiwań ze strony odbiorców ich produktów¹¹.

Bibliografia

- Audyty wewnętrzny w doskonaleniu instytucji. Aspekty teoretyczno-metodologiczne i praktyczne*, red. M. Lisiński, PWE, Warszawa 2011.
- Bednarek P., *Niestandardowe wyznaczniki jakości audytu wewnętrznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2016, nr 424.
- Chojna-Duch E., *Audyty wewnętrzny w sektorze finansów publicznych – aktualne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 5.
- Czerwiński K., *Audyty wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005.
- Imai M., *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2007.
- Kontrola zarządcza – zintegrowana koncepcja ramowa*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1999.
- Moeller R., *Nowoczesny audyt wewnętrzny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Nowak E., *Management Audit in Public Finance Entities*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2012, nr 177.
- Paczuła C., *Audyty wewnętrzny w świetle polskiej literatury i badań*, „Rachunkowość – Audytor” 2004, nr 4 (1).
- Puchacz K., *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2010.
- Sawicki K., *Relacje między kontrolą wewnętrzną, audytem wewnętrznym, kontrolą zarządczą i rewizją finansową*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 53.

Akty normatywne

International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs 2009.

¹¹ P. Bednarek, *Niestandardowe wyznaczniki jakości audytu wewnętrznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2016, nr 424.

- Międzynarodowe Standardy praktyki zarządczej audytu wewnętrznego, Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs 2012.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, Dz. Urz. MF Nr 21, poz. 108.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 24.

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony ważnym instrumentom zarządzania w sektorze publicznym, jakimi są audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza. Wdrożenie tych instrumentów powinno przyczynić się do poprawy efektywności funkcjonowania oraz skuteczności realizacji celów w jednostkach sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza w sektorze publicznym polega na sprawdzeniu, czy cele jednostki są osiągnięte, a zadania realizowane w odpowiedni sposób. Model skutecznego systemu kontroli zarządczej w różnych jednostkach powinien być oparty na standardach kontroli zarządczej wydanych przez Ministra Finansów. Audyt wewnętrzny stanowi obiektywną i niezależną działalność, która powinna wspierać kierownika jednostki w realizacji celów i zadań. Jest to osiągnięte przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Głównym celem niniejszego opracowania jest ukazanie istoty, znaczenia oraz wpływu audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej na poprawę funkcjonowania jednostek sektora publicznego, a także wzajemnych relacji między tymi narzędziami.

Internal audit and management control in the public finance sector

Summary

This paper is dedicated to significant management instruments in the public sector, namely internal audit and management control. Implementation of such instruments is expected to contribute to more efficient functioning and effective pursuit of goals in the units operating in the public finance sector. Management control in the public sector consists in checking whether the unit's objectives are achieved and tasks performed properly. The model of an effective management control system in

various units should be based on the management control standards issued by the Minister of Finance. Internal audit is an objective and independent activity, which is supposed to support the unit manager in pursuing objectives and tasks. This is achieved through systematic evaluation of management control and consulting activities. The aim of this study is to present the essence and significance of internal audit and management control and their contribution to improved functioning of the units operating in the public sector, and the correlations between these instruments.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, skuteczność funkcjonowania, efektywność działania, audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza

Keywords: public sector, effectiveness of functioning, efficiency of operations, internal audit, management control

Podatek dochodowy od osób prawnych jako źródło wpływów budżetowych

Podatki są głównym źródłem zasilania budżetu państwa. Są one nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze podkreśla się ponadto ogólny i jednostronny charakter tego świadczenia¹. Pieniężny charakter podatków odróżnia je od innych danin, które bywają nakładane na obywateli. Zbiór różnych podatków nakładanych na osoby fizyczne i prawne, zasad naliczania wysokości świadczeń² (baza podatkowa, skala podatkowa, wyłączenia, zwolnienia, ulgi itp.) oraz ich poboru tworzy system podatkowy, przez który rozumie się całokształt prawnoorganizacyjnych form opodatkowania³.

System podatkowy powinien, z jednej strony, zabezpieczyć dochody budżetowe na poziomie koniecznym do pokrycia niezbędnych wydatków publicznych, z drugiej zaś nie powodować negatywnych skutków dla rozwoju gospodarczego. Dlatego oczekuje się, by nie utrudniał on efektywnej alokacji zasobów, był prosty i względnie tani (niskie koszty poboru podatków), elastyczny, czyli reagował na zmianę warunków gospodarowania, oraz sprawiedliwy⁴. Wielu autorów zwraca uwagę również na dodatkową cechę, jaką jest wydajność systemu podatkowego, przez którą rozumie się zapewnienie dochodów publicznych na oczekiwanym poziomie⁵.

* Dr inż. Maria Paździor, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Instytut Ekonomii i Zarządzania, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych, mariapazdzior@kul.pl.

¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 154–155; J. Komorowski, *Finanse publiczne*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2013, s. 133.

² Zasady te nazywane są niekiedy w literaturze technicznymi elementami podatku. Por. M. Miszczuk, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 19.

³ Por. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, WN PWN, Warszawa 2007.

⁴ Por. J.E. Stieglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2013, s. 551.

⁵ Por. m.in. J. Komorowski, *Finanse publiczne*, s. 140.

Zbudowanie wewnętrznie spójnego i racjonalnego systemu podatkowego jest niezmiernie trudne. Największą trudność sprawia zapewnienie sprawiedliwości podatkowej. Ogólnie sprawiedliwość ta oznacza takie samo obciążenie podatkowe dla podatników o takiej samej zdolności podatkowej. Zdolność ta zależy natomiast od dochodów, jakimi dysponuje podatnik. Oznacza to, że podmioty osiągające wyższe dochody powinny płacić wyższe podatki. Trzeba jednak podkreślić, że ustalenie zdolności podatkowej jest również zadaniem niełatwym.

Celem artykułu jest ocena racjonalności podatku dochodowego jako źródła dochodów budżetowych. Analizie poddano zasady naliczania podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz jego rolę w zapewnieniu dochodów budżetowych. Mysłą przewodnią jest hipoteza o niskiej wydajności tego podatku i wysokiej jego kosztocłonności.

1. Podstawa opodatkowania podatkiem dochodowym

Podatek dochodowy, jak sama nazwa wskazuje, jest naliczany do dochodu podatnika. Dochodem nazywa się różnicę między przychodami osiąganymi z różnych źródeł a kosztami ich uzyskania⁶. Koszty uzyskania przychodów są kosztami poniesionymi w celu osiągnięcia przychodów oraz zachowania lub zabezpieczenia źródeł przychodów⁷. Ustawa szczegółowo definiuje przedmiot przychodów i kosztów ich uzyskania.

Tak rozumianego dochodu nie można utożsamiać z zyskiem, który jest nadwyżką przychodów osiągniętych w roku obrotowym nad kosztami związanymi z uzyskanymi przychodami. Wynika to z różnic w ustalaniu wyniku finansowego przedsiębiorstwa w podejściu bilansowym i podatkowym. Zgodnie z prawem bilansowym wynik finansowy (zysk lub strata) jest różnicą między przychodami a kosztami ustalonymi zgodnie z zasadami współmierności i memoriału⁸. W ustawie o rachunkowości zyski zdefiniowano jako uprawdopodobnione korzyści ekonomiczne, a koszty jako uprawdopodobnione zmniejszenie korzyści ekonomicznych o wiarygodnie określonej wartości w danym okresie sprawozdawczym⁹.

Wobec powyższego nie ma pełnej zgodności w definicjach przychodów i kosztów ich uzyskania, jakie są podstawą naliczania dochodu do opodatkowania i wyniku finansowego określanego zgodnie z obowiązującym standardem rachunko-

⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych z późn. zmianami, art. 7, pkt 2, Dz.U. 2016, poz. 1888.

⁷ Tamże, art. 15.

⁸ Por. J. Pfaff, Z. Messner (red.), *Rachunkowość finansowa z uwzględnieniem MSSF*, WN PWN, Warszawa 2011, s. 424.

⁹ Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. z późn. zmianami, art. 3.

wości finansowej¹⁰. Ponadto w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych przewidziano liczne zwolnienia przedmiotowe (art. 17) oraz odliczenia od podstawy opodatkowania (art. 18). Dochód do opodatkowania jest zatem różnicą między przychodami i kosztami skorygowaną o przysługujące podmiotowi zmniejszenia.

Wobec powyższego trudno uznać ten podatek za proste rozwiązanie. Poprawne ustalenie wysokości dochodu do opodatkowania jest zadaniem dość złożonym, a przez to obciążonym wysokim ryzykiem popełnienia błędu, nazywanego ryzykiem podatkowym. Ryzyko to składa się z dwóch elementów: ryzyka identyfikacji obowiązku podatkowego i ryzyka określenia wysokości zobowiązania podatkowego¹¹. Pierwszy element tego ryzyka związany jest z ustaleniem przychodów i kosztów, które trzeba uwzględnić przy ustalaniu wysokości dochodu, oraz określeniem, czy dotyczą danego okresu podatkowego. Drugi rodzaj ryzyka dotyczy wysokości zobowiązania podatkowego. W tym przypadku błędy mogą być związane z poprawną oceną prawa (tytułów) do zmniejszenia podstawy opodatkowania oraz ustaleniem wysokości podatku dochodowego. Z przeprowadzonych badań wynika, że w opinii przedsiębiorców największe ryzyko podatkowe dotyczy identyfikacji kosztów uzyskania przychodów i określenia terminu powstania przychodów¹².

Konsekwencje powyższych błędów są dla podatników bardzo dotkliwe. Mogą mieć one charakter finansowy, wizerunkowy oraz odpowiedzialności karnej zarządu. W obszarze finansowym związane są one z koniecznością wydatkowania dodatkowych środków pieniężnych z tytułu dodatkowego obciążenia podatkowego, odsetek za nieterminową płatność i ewentualnie dodatkowych kar finansowych. Może to negatywnie wpłynąć na płynność finansową jednostki, niejednokrotnie powodując konieczność dodatkowego zadłużenia w instytucjach finansowych. W przypadku podmiotów o słabej kondycji finansowej może to oznaczać upadłość. Trudności finansowe z tytułu obciążeń podatkowych mogą niekorzystnie wpłynąć na wizerunek przedsiębiorstwa, a w szczególności na jego wiarygodność. Wyplącalność jest bowiem podstawowym warunkiem wiarygodności jednostek gospodarczych¹³. Przedsiębiorstwa, które ją utraciły, przestają dotrzymywać umownych terminów płatności, co czyni je niewiarygodnymi kontrahentami. Tracą możliwości korzystania z kredytu kupieckiego i tym samym ich kłopoty płatnicze pogłębiają się. Jak podkreśla J. Komorowski, „niski poziom wiarygodności partnera handlowego zapowiada trudności we współpracy i prowadzić może do różnych form strat gospodarczych” i być syno-

¹⁰ Por. m.in. M. Supera-Markowska, *Polski model relacji pomiędzy uregulowaniami bilansowymi a podatkowymi*, [w:] H. Litwińczuk, *Wspólna korporacyjna podstawa opodatkowania w UE a opodatkowanie dochodu spółek w Polsce*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011, s. 59.

¹¹ Por. B. Ciupek, *Bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa a interpretacje w zakresie podatków dochodowych*, [w:] T. Famulska (red.), *Interpretacje podatkowe a finanse przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2013, s. 144.

¹² Por. tamże, s. 149.

¹³ Por. L. Kowalczyk, *Ocena wiarygodności przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 1999, s. 11.

nimem „wysokiego ryzyka podejmowania współpracy z takimi partnerami”¹⁴. Rezultatem takiej sytuacji jest zazwyczaj utrata reputacji w otoczeniu oraz spadek pozycji konkurencyjnej. W efekcie spada liczba zamówień, a utrzymanie się na rynku często wymusza spadek cen itp. Przedsiębiorstwo powoli zmierza ku upadłości.

Równocześnie złożony system ustalania dochodu do opodatkowania stwarza możliwości różnorodnych nadużyć, które mają na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych. Mogą być one dwojakiego rodzaju, a mianowicie: wykorzystanie dopuszczalnych prawem instrumentów do obniżenia podstawy opodatkowania lub działania niezgodne z prawem¹⁵. Do grupy pierwszej zaliczyć można ceny transakcyjne w obrocie między podmiotami powiązаныmi kapitałowo (grupach kapitałowych skupiających spółki funkcjonujące na terenie różnych krajów). Ceny te ustala się na takim poziomie, by zminimalizować dochody tych podmiotów, w których obowiązują wysokie stopy podatkowe, a zwiększyć tam, gdzie stopy te są znacząco niższe. Przykładem drugiej grupy jest ujmowanie przychodów i kosztów w niewłaściwych okresach, po to by zmniejszyć bieżący dochód i przesunąć płatność podatku dochodowego w późniejszych terminach.

Mała przejrzystość systemu podatkowego jest jedną z przyczyn rozwoju tzw. szarej strefy gospodarczej, czyli działalności poza oficjalną ewidencją. Jest to działalność ukrywana przed władzami publicznymi. Powszechnie uważa się, że rozwój tej strefy jest silnie powiązany z poziomem opodatkowania i złożonością przepisów podatkowych¹⁶.

Kolejnym problemem jest konieczność prowadzenia odpowiedniej dokumentacji podatkowej. Z uwagi na różnice między rozwiązaniami obowiązującymi w rachunkowości finansowej oraz ustawie podatkowej wiele zdarzeń wymaga prowadzenia podwójnej dokumentacji, co zwiększa koszty administracyjne przedsiębiorstw. Z kolei złożoność przepisów podatkowych często wymaga zaangażowania przez przedsiębiorstwa wyspecjalizowanych kancelarii prawnych w celu interpretacji określonych przepisów lub reprezentacji w sporach z urzędami podatkowymi. Są to dodatkowe, często wysokie koszty (wydatki), na które nie stać większości małych przedsiębiorstw.

Złożoność przepisów podatkowych zwiększa również konieczność kontroli ze strony administracji podatkowej. Zakres kontroli, jej czasochłonność, trudność oraz kosztochłonność są wprost proporcjonalne do złożoności przepisów prawa podatkowego. Jak zauważa J. Komorowski, koszty poboru podatku dochodowego rosną,

¹⁴ J. Komorowski, *Zagadnienie wiarygodności w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] A. Kopcuk, *Wiarygodność ekonomiczna przedsiębiorstwa – ocena i kształtowanie*, WSFiZ, Białystok 2004, s. 16.

¹⁵ Por. R. Witczak, *Zastosowanie metod szacowania podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych jako sposób przeciwdziałania oszustwom podatkowym*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, Difin, Warszawa 2013, s. 442.

¹⁶ Por. J. Gałuszka, *Korupcja i szara strefa wobec polityki gospodarczej państwa*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, Difin, Warszawa 2013, s. 271.

w miarę jak komplikuje się jego konstrukcja poprzez dodawanie różnych zwolnień i ulg o charakterze podmiotowym i przedmiotowym¹⁷. To sprawia, że system poboru podatku dochodowego w Polsce jest wysoce kosztowny.

2. Rola podatku dochodowego w dochodach budżetowych

Podatek dochodowy stanowi źródło zasilania budżetu. Wielkość wpływów z tego tytułu ma istotne znaczenie dla możliwości finansowania wielu zadań społecznych i gospodarczych. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane, by wpływy z tego tytułu były wysokie. Warto więc przeanalizować te wpływy z punktu widzenia wydajności podatkowej, nazywanej inaczej wydajnością fiskalną. Rozumie się przez nią wielkość wpływów budżetowych, jakie mogą być uzyskane dzięki danemu rodzajowi podatku. Wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce w latach 2011–2015 podano w tabeli 1.

Tabela 1. Podatek dochodowy w mln zł i jego udział w dochodach budżetowych w latach 2010–2015 w %

Lp.	Lata	Dochody ogółem	Dochody podatkowe	Podatek dochodowy	Udział w dochodach ogółem	Udział w dochodach podatkowych
1	2010	250 303	222 553	21 770	8,70	9,78
2	2011	277 557	243 211	24 862	8,96	10,22
3	2012	287 595	248 275	25 146	8,74	10,13
4	2013	279 151	241 651	23 075	8,27	9,55
5	2014	283 543	254 781	23 266	8,21	9,11
6	2015	289 137	259 674	25 813	8,93	9,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 645, 2014, s. 647 i 2016, s. 645.

Z danych tabeli 1 wynika, że dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2010–2015 stanowiły poniżej 9% ogólnych dochodów budżetu państwa, a w dochodach podatkowych ich udział oscylował ok. 10%. Mimo pewnych wahań był to udział w miarę stabilny, jednak o ok. 1,5 punktu procentowego niższy w porównaniu z latami 1995–2009¹⁸.

Warto również rozpatrzyć obciążenia tym podatkiem z punktu widzenia podatników. W tym celu zbadamy relacje podatku dochodowego w stosunku do wyniku finansowego i przychodów z podziałem na podmioty publiczne i prywatne. W tabeli 2 podano przychody i wyniki finansowe przedsiębiorstw w latach 2010–2015.

¹⁷ Por. J. Komorowski, *Finanse publiczne*, s. 145.

¹⁸ Por. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2012, s. 139.

Tabela 2. Przychody i wynik finansowy w mln zł oraz rentowność sprzedaży i relacja strat do zysków w % w sektorze przedsiębiorstw

Lata	Przychody ogółem	Wynik na działalności	Rentowność działalności	Zysk brutto	Strata brutto	Relacja straty do zysku
2010	2 559 608	133 964	5,23	154 410	20 593	13,59
2011	2 895 145	137 473	4,75	177 383	39 830	22,45
2012	2 992 224	127 970	4,28	163 745	35 834	21,88
2013	3 013 185	131 566	4,37	164 490	32 763	19,92
2014	3 089 786	135 638	4,39	173 431	37 508	21,63
2015	3 181 931	121 482	3,82	176 810	55 105	31,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 583, 2014, s. 584 i 2016, s. 583.

W latach 2010–2015 obserwuje się spadek rentowności prowadzonej działalności gospodarczej mierzonej relacją wyniku finansowego z działalności gospodarczej do ogółu przychodów. W roku 2015 była ona średnio o ok. 27% niższa w porównaniu z rokiem 2010. Wskazuje to na obniżenie wydajności fiskalnej podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Warto zauważyć, że o ile zysk brutto przedsiębiorstw rentownych w badanym okresie wzrósł o 14,5% (zysk roku 2015 do zysku brutto roku 2010), o tyle strata przedsiębiorstw deficytowych w tym samym okresie wzrosła o 167,6%.

Spadek wydajności fiskalnej nieco inaczej kształtował się w przedsiębiorstwach publicznych, a nieco inaczej w przedsiębiorstwach prywatnych. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabelach 3 i 4. W obu grupach podmiotów gospodarczych spadła rentowność prowadzonej działalności gospodarczej. O ile na początku badanego okresu (lata 2010–2011) rentowność ta w przedsiębiorstwach publicznych była od 1,5 do 2 razy wyższa niż w przedsiębiorstwach prywatnych, o tyle już w roku 2015 jej poziom w obu grupach był zbliżony. Należy podkreślić, że kwota zysku brutto w tych przedsiębiorstwach w okresie 6 lat zmniejszyła się o połowę. W tym samym czasie zysk brutto przedsiębiorstw prywatnych ulegał niewielkim zmianom, oscylując ok. 110 mld zł.

Tabela 3. Przychody i wynik finansowy w mln zł oraz rentowność sprzedaży i relacja podatku dochodowego do zysków brutto w % w sektorze przedsiębiorstw publicznych

Lata	Przychody ogółem	Wynik na działalności	Rentowność działalności	Zysk brutto	Podatek dochodowy	Relacja podatku do zysku brutto
2010	312 764	23 662	7,57	23 606	3 749	15,88
2011	323 956	27 880	8,61	27 910	4 375	15,66
2012	307 342	18 127	5,90	18 159	3 507	19,31
2013	296 807	16 050	5,41	16 156	2 650	16,40
2014	298 294	18 395	6,12	18 395	4 110	22,34
2015	285 209	11 702	4,10	11 779	3 407	28,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 583, 2014, s. 584 i 2016, s. 583.

Tabela 4. Przychody i wynik finansowy w mln zł oraz rentowność sprzedaży i relacja podatku dochodowego do zysków brutto w % w sektorze przedsiębiorstw prywatnych

Lata	Przychody ogółem	Wynik na działalności	Rentowność działalności	Zysk brutto	Podatek dochodowy	Relacja podatku do zysku brutto
2010	2 246 844	110 342	4,91	110 211	17 559	15,93
2011	2 571 189	109 539	4,26	109 643	19 619	17,89
2012	2 684 882	109 663	4,08	109 752	16 879	15,38
2013	2 716 378	115 516	4,25	115 571	16 704	14,45
2014	2 791 492	117 243	4,20	117 540	17 234	14,66
2015	2 896 722	109 780	3,79	109 926	16 438	14,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 583, 2014, s. 584 i 2016, s. 583.

Relatywnie niski udział sektora publicznego w gospodarce w sposób oczywisty wpływa na jego udział w dochodach budżetowych. W analizowanym okresie wpływy z tytułu podatku dochodowego i innych obciążeń wyniku finansowego od przedsiębiorstw sektora publicznego stanowiły ok. 20% wpływów od jednostek gospodarczych sektora prywatnego. Mimo wahań wysokości wpłat do budżetu przedsiębiorstw publicznych z tytułu omawianego podatku rósł udział tych obciążeń w zysku brutto. W latach 2010–2015 wzrósł on z ok. 16% (lata 2010–2011) do prawie 29% (2015).

Odmienną sytuację zaobserwowano w sektorze prywatnym. Mimo w miarę ustabilizowanej kwoty zysku zmieniał się udział podatku dochodowego w zysku brutto. W roku 2015 spadł on o ok. 1 punktu procentowego. Przy obowiązującej 19% stopie podatku dochodowego od osób prawnych w sektorze tym rzeczywisty udział podatku dochodowego w zysku brutto nie przewyższał 15%. Nieco wyższy był w pierwszych latach badanego okresu. Można zatem przypuszczać, że przedsiębiorstwa te w szerszym zakresie niż przedsiębiorstwa publiczne wykorzystywały narzędzia optymalizacji podatkowej, dzięki czemu obniżały podstawę opodatkowania. Teoretycznie optymalizacja podatkowa oznacza wykorzystywanie obowiązujących przepisów prawa podatkowego do takiego kształtowania przychodów i kosztów ich uzyskania (np. przesuwania przychodów na okresy późniejsze, a kosztów na okresy wcześniejsze), by zminimalizować bieżące obciążenia podatkowe. Opóźnienie wydatków podatkowych, szczególnie w warunkach wysokiej inflacji, zmniejsza realną wartość obciążeń podatkowych. Chcąc zapobiegać zmniejszeniu wpływów podatkowych, wprowadza się odpowiednie rozwiązania w prawie podatkowym, które zazwyczaj system podatkowy czynią bardziej skomplikowanym.

Przedsiębiorstwa wykazujące dochód stanowiły w badanym okresie ok. 70% wszystkich przedsiębiorstw podlegających prawu o podatku dochodowym (por. tabela 5). Część z nich korzystała z różnego rodzaju zwolnień (np. z tytułu lokalizacji w specjalnej strefie ekonomicznej, z tytułu statusu inwestycji zagranicznej itp.). W związku z tym przedsiębiorstwa wykazujące podstawę opodatkowania stanowiły

Tabela 5. Podatnicy wykazujący odliczenia w podatku dochodowym

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba podmiotów	343 165	357 067	378 964	400 944	434 398	456 190
Podmioty wykazujące dochód	239 286	252 614	265 241	284 156	300 733	315 268
Udział (%) podmiotów wykazujących dochód w ogólnej liczbie podmiotów	69,75	70,75	69,99	70,87	69,23	69,11
Podmioty wykazujące podstawę opodatkowania	129 838	136 591	144 446	156 944	167 893	178 576
Podmioty wykazujące podstawę opodatkowania/ Podmioty wykazujące dochód	54,26	54,07	54,46	55,23	55,83	56,64
Podmioty wykazujące podstawę opodatkowania/ Ogólna liczba podmiotów (%)	37,84	38,25	38,12	39,14	38,65	39,15
Podatnicy korzystający z odliczeń	32 623	35 542	35 608	40 518	43 461	45 868
Podatnicy z odliczeniami/ Podatnicy wykazujący podstawę opodatkowania (%)	25,13	26,02	24,65	25,82	26,14	25,69
Podatnicy odliczający straty z lat ubiegłych	26 228	29 535	30 114	35 223	37 981	40 147
Kwota odliczeń w mln zł	11 613,3	14 770,2	13 900,3	16 252,5	16 000,7	14 027,3
- z tytułu strat lat ubiegłych	11 280,2	14 486,6	13 556,8	15 928,9	15 608,6	13 705,1
- z tytułu darowizn	309,7	278,9	319,5	284,0	301,0	300,8
- pozostałe	23,4	4,7	24,0	39,6	91,1	21,4
Relacja kwoty odliczeń do zysku brutto (%)	8,68	10,74	10,60	12,09	11,77	11,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego Rzeczypospolitej Polski*, GUS, Warszawa 2013, s. 660, 2014, s. 663 i 2016, s. 661.

ok. 55% podmiotów wykazujących dochód oraz niecałe 40% (średnio między 38% a 39%) ogółu jednostek gospodarczych. Świadczy to o tym, że podatek dochodowy od osób prawnych nie jest w praktyce podatkiem powszechnym, skoro uiszcza go zaledwie 40% podmiotów gospodarczych. Około 25% podatników wykazujących podstawę opodatkowania skorzystało z prawa do odliczeń, przy czym były to odliczenia głównie z tytułu strat poniesionych w okresach ubiegłych. Wartość tych odliczeń w badanym okresie wahała się od ok. 9% zysku brutto (2010) do nieco ponad 12% (2013).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że podatek dochodowy od osób prawnych zapewnia dochody budżetowe w niecałych 9%. Płaci go zaledwie niecałe 40% podmiotów podległych ustawie o tym podatku. Znacząca część podatników korzysta ze zwolnień podmiotowych. Efektywna stopa podatkowa w przypadku przedsiębiorstw prywatnych jest niższa od oficjalnej stopy, która wynosi 19%. Przedsiębiorstwa te w większym zakresie wykorzystują narzędzia optymalizacji podatkowej.

* * *

Wskazane w pierwszej części opracowania niedoskonałości podatku dochodowego potwierdzają wnioski wypływające z przeprowadzonej analizy obciążeń podatkowych przedsiębiorstw i wpływów budżetowych z tego tytułu. Podatek dochodowy jest rozwiązaniem skomplikowanym, a przez to stwarzającym, z jednej strony, warunki do nadużyć, z drugiej zaś zwiększający ryzyko podatników. Istnieje bowiem duża niepewność co do interpretacji często zmieniających się przepisów¹⁹. Równocześnie pobór oraz kontrola tego podatku są względnie drogie. Im bardziej złożony jest system naliczania podatku, tym większa pracochłonność związana z gromadzeniem, przetwarzaniem i przechowywaniem informacji o przychodach i kosztach ich uzyskania.

W tej sytuacji kontrowersyjna jest motywacyjna funkcja tego podatku. Niepewność podatnika spowodowana częstą zmianą zasad ustalania podstawy opodatkowania (np. poprzez katalog kosztów potrącalnych i niepotrącalnych) osłabia wrażliwość przedsiębiorstw na oczekiwane przez państwo ich zachowania²⁰. Dla rozwoju przedsiębiorstwa bardziej istotna jest rentowność prowadzonej działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa deficytowe podatku dochodowego nie płacą, a w podmiotach o niskiej rentowności podatek ten, niezależnie od wysokości stopy podatkowej, tę ren-

¹⁹ Por. A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 60.

²⁰ Badania przeprowadzone przez M. Jakubiak i M. Markiewicz nt. przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) ze starych do nowych krajów UE nie wykazały znaczącej zależności między poziomem inwestycji zagranicznych a wysokością stóp podatkowych. Por. D. Wawrzyniak, *Wpływ opodatkowania przedsiębiorstw na lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2013, s. 75.

towność obniża. Jednakże ewentualne ulgi w tym podatku nie są na tyle zachęcające, by mogły stanowić wystarczający impuls dla ich rozwoju²¹.

Warto również zauważyć, że wpływy budżetowe z tytułu tego podatku nie są zbyt wysokie. W badanym okresie oscylowały ok. 10% ogółu wpływów budżetowych. Równocześnie stanowiły mniej niż jeden procent przychodów ze sprzedaży netto. W badanym okresie udział podatku dochodowego w przychodach netto przedsiębiorstw podlegających tej formie opodatkowania wahał się od 0,62% (2015) do 0,83% (2010 i w 2011), czyli średnio w roku 0,71%. W tej sytuacji rodzi się pytanie czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby zastąpienie podatku dochodowego podatkiem przychodowym? Podatek ten ma wiele cech wspólnych z podatkiem dochodowym, takie jak: bezpośredniość, możliwość stosowania ulg i zwolnień o charakterze społecznym i gospodarczym itp.²² Biorąc pod uwagę prostotę podatku przychodowego oraz niskie koszty jego poboru i kontroli taka zamiana wydaje się uzasadniona.

Bibliografia

- Ciupek B., *Bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa a interpretacje w zakresie podatków dochodowych*, [w:] T. Famulska (red.), *Interpretacje podatkowe a finanse przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2013.
- Gałuszka J., *Korupcja i szara strefa wobec polityki gospodarczej państwa*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Jasiński W., *Nadużycia w przedsiębiorstwie. Przeciwdziałanie i wykrywanie*, Poltext, Warszawa 2013.
- Komorowski J., *Finanse publiczne*, [w:] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2013.
- Komorowski J., *Zagadnienie wiarygodności w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] A. Kopczuk, *Wiarygodność ekonomiczna przedsiębiorstwa – ocena i kształtowanie*, WSFiZ, Białystok 2004.
- Kowalczyk L., *Ocena wiarygodności przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 1999.
- Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Pfaff J., Messner Z. (red.), *Rachunkowość finansowa z uwzględnieniem MSSF*, WN PWN, Warszawa 2011.
- Stieglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2013.
- Supera-Markowska M., *Polski model relacji pomiędzy uregulowaniami bilansowymi a podatkowymi*, [w:] H. Litwińczuk, *Wspólna korporacyjna podstawa opodatk-*

²¹ Por. *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004, s. 109.

²² Por. R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 37.

- wania w UE a opodatkowanie dochodu spółek w Polsce, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński (red.), Difin, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych z późn. zmianami, art. 7, pkt 2, Dz.U. 2016, poz. 1888.
- Wawrzyniak D., *Wpływ opodatkowania przedsiębiorstw na lokalizację bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2013.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
- Witczak R., *Zastosowanie metod szacowania podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych jako sposób przeciwdziałania oszustwom podatkowym*, [w:] *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2012.

Streszczenie

Podatek dochodowy od osób prawnych w Polsce ma dość skomplikowaną konstrukcję. Wynika to zarówno ze sposobu ustalania przychodów podlegających opodatkowaniu, jak również kosztów ich uzyskania. Ponadto częstym zmianom ulegają przepisy podatkowe w części dotyczącej zasad ustalania dochodu do opodatkowania, jak również ich interpretacja przez urzędy skarbowe. To wpływa na wzrost ryzyka podatkowego przedsiębiorstw. Przeprowadzona analiza wpływów budżetowych z tego podatku oraz obciążeń podatników wykazała, że stanowią one ok. 10% przychodów budżetowych, a podatek ten płaci ok. 40% przedsiębiorstw podlegających temu opodatkowaniu. Efektywna stopa podatkowa w przedsiębiorstwach prywatnych kształtowała się w latach 2013–2015 poniżej 15%. Powstaje pytanie, czy nie należałoby tego podatku zastąpić podatkiem przychodowym, który jest prosty w konstrukcji, tani w pborze i trudniejszy w unikaniu opodatkowania.

Income tax as a source of budget revenues

Summary

Income tax in Poland has a fairly complicated structure because the methods of determining taxable income, and their costs are not easy. Tax laws and their inter-

pretation are difficult and ambiguous. It affects the growth of tax risk businesses. The analysis of budget revenue from the tax burden on taxpayers, and showed that they represent 10% of budget revenues. This tax pays 40% of the companies are subject to this tax. In the years 2013–2015 effective tax rate in private companies was below 15%. It should ask the question whether this tax would replace the sales tax. It is simple in design, inexpensive to consumption and harder to tax avoidance.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, dochód, stopa podatkowa, podatek przychodowy, budżet

Keywords: income tax, income, corporation tax, tax rate, tax revenues, budget

W poszukiwaniu racjonalności finansów publicznych

Postulat racjonalności przyświecał i wciąż przyświeca wysiłkom reformatorskim podejmowanym w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Taki też zamysł leżał u podstaw propozycji przygotowywanych przez międzyresortowy zespół ds. reformy systemu finansów publicznych, powołany w lutym 2006 r. przez wicepremiera – ministra finansów, Panią Profesor Zytę Gilowską. Uczestniczyłam w pracach tego zespołu jako doradca ministra i wiceprzewodnicząca. Dzięki temu miałam niezwykle okazję współpracy przy tworzeniu nowych rozwiązań systemowych, których ostateczną egzemplifikacją stała się ustawa o finansach publicznych przyjęta przez Sejm RP 27 sierpnia 2009 r. Dziś, po kilku latach, trudno oddać atmosferę tamtych spotkań, żywość dyskusji, ogrom prac analitycznych, kwerend merytorycznych. Dla mnie najistotniejszą ich osnowę stanowiło przekonanie, iż nie jest możliwa racjonalność finansów publicznych bez klarownej koncepcji modelowej państwa, jego roli i – co za tym idzie – zakresu realizowanych zadań publicznych. Finanse publiczne stanowią wszak instrument sprawowania władzy publicznej i nie przyniosą spodziewanego efektu racjonalizującego ich reformy, jeśli odpowiednio nie zostaną skorelowane z zamierzeniami społeczno-gospodarczymi. Racjonalność finansów publicznych jest zatem immanentnie powiązana z jasno wyartykułowaną i realizowaną wizją państwa. Niestety, ze względu na brak jednoznacznie przyjętego i konsekwentnie wdrażanego modelu państwa zarówno przemiany w sferze społeczno-gospodarczej, jak i próby reformowania sektora finansów publicznych w całym okresie transformacyjnym charakteryzowała daleko idąca niespójność: zmieniały się rządy i parlamenty, zmieniały doktryny polityczne, poszczególne programy okazywały się często wewnątrznie sprzeczne. I mimo iż stale

* Dr hab. Jolanta Szołno-Koguc, prof. nadzw., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Ekonomiczny, Dyrektor Instytutu Ekonomii i Finansów, Kierownik Katedry Finansów Publicznych, e-mail: jszolno@hetor.umcs.lublin.pl.

przewijał się element racjonalizacji wydatków publicznych, naprawy finansów państwa, podejmowane działania okazywały się w praktyce mało skuteczne, a ewentualne efekty – krótkotrwałe i iluzoryczne, z reguły podporządkowane bieżącym celom gospodarczym i/lub politycznym.

1. Istota racjonalności

Racjonalność oznacza oparcie działań na motywach czy zasadach naukowych: działanie racjonalne to działanie rozumne, zgodne ze wskazaniami posiadanej wiedzy (łac. *ratio* – umysł, *racjonalis* – rozumny, rozsądny)¹. W psychologii racjonalność wiąże się z działaniem podejmowanym z rozmysłem, w przeciwieństwie do działania impulsywnego czy odruchowego. Podejście socjologiczne zakłada, iż podmiot racjonalny kieruje się hierarchią wartości, preferencji uznanych w danej zbiorowości społecznej². Wreszcie z ekonomicznego punktu widzenia racjonalność rozważana jest w kontekście realizacji określonych celów działania przez podmiot gospodarujący. Racjonalność gospodarowania oznacza działalność człowieka zgodną ze stanem wiedzy o otaczającej rzeczywistości, co pozwala mu osiągnąć najlepsze rezultaty społeczne i ekonomiczne³. Z racjonalnością gospodarowania nierozzerwalnie wiąże się efektywność. Efektywność jest pojęciem węższym, w ujęciu ekonomicznym uwzględnia rachunek nakładów i wyników, a nie wszystkie z nich i nie w każdej sytuacji dadzą się zmierzyć i wyrazić w jednostkach pieniężnych. Szczególnie istotne jest to na gruncie gospodarowania środkami publicznymi: wszak przy ich rozdysponowaniu nie tyle chodzi o bezpośredni efekt ekonomiczny, ile o dobro (interes) publiczne. Racjonalność zatem oznacza nie tylko efektywność, ale również aspekt sprawiedliwości społecznej⁴.

W ujęciu ekonomicznym można wyróżnić dwa modele racjonalności: racjonalność instrumentalną, pojmowaną jako dążenie do wzrostu rozmiarów działalności i równocześnie poprawy jej efektywności, oraz racjonalność teleologiczną, rozszerzoną o sferę rozumnego kształtowania celów⁵. W pierwszym modelu chodzi o optymalne w świetle wiedzy działającego podmiotu zestawienie dostępnych środków do realizacji określonego celu (celów). Z kolei model drugi wiąże się z zapewnieniem zgodności działań z istniejącymi regułami, uznawanymi wzorcami, co odgrywa szczególne znaczenie w odniesieniu do sfery finansów publicznych. Zasoby

¹ *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 621–622; *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1987, s. 758.

² M. Pypec, *Cele i kryteria racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych w warunkach deficytu budżetowego*, red. A. Pomorska i M. Pypec, Radom 2004, s. 17 n.

³ S. Owsiak, *Metody budżetowania sfery nieprodukcyjnej*, Kraków 1983, s. 13.

⁴ Zob. J. Wiklin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Warszawa 1997.

⁵ Z. Leśkiewicz, *Racjonalność w ekonomii*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1994, s. 58.

pieniądza publicznego są ze swej natury ograniczone (granice opodatkowania, jak i zadłużenia publicznego), a zatem ograniczone muszą być również wydatki publiczne. Racjonalność finansów publicznych nie wyraża się zatem w samym rozmiarze wydatków publicznych. Parametr ten nie daje bowiem wystarczającej podstawy do oceny działalności finansowanej ze środków publicznych, zwłaszcza w kontekście lepszego dostosowania zakresu i standardu (jakości) tej działalności do potrzeb danej zbiorowości. Racjonalność ta sprowadza się raczej do wartościowania i wyborów celów oraz kształtowania struktury wydatków publicznych przeznaczonych na osiągnięcie tych celów.

Racjonalność systemu finansów publicznych można rozpatrywać w płaszczyźnie makro- bądź mikroekonomicznej. Racjonalność w ujęciu makroekonomicznym odnosi się do właściwego rozdziału środków publicznych i oznacza zarówno odpowiedni poziom dochodów i wydatków państwa, zwłaszcza w relacji do PKB, jak i optymalną ich strukturę wewnętrzną. Podejście makroekonomiczne nawiązuje zatem do problemu dokonywania wyborów: jakie cele i zadania powinny być finansowane ze środków publicznych. Stąd też najważniejszym kryterium racjonalizacji finansów publicznych staje się tutaj kryterium skuteczności (racjonalizacja wyborów). Makroekonomiczna racjonalność wydatków publicznych, a zatem i całego systemu finansów publicznych ma charakter względny. Może być rozpatrywana w kontekście środków niezbędnych do wykonania zadań publicznych. Najpierw jednakże powinien być ustalony odpowiedni zakres i wielkość tych zadań, a dopiero w dalszej kolejności wydatki (w rozumieniu zaangażowania określonych zasobów finansowych) na ich realizację, a nie odwrotnie. Tylko bowiem w ten sposób uzasadnienie znaleźć może konieczność występowania i finansowania budżetu niezrównoważonego.

Ujęcie mikroekonomiczne dotyczy natomiast racjonalizacji na poziomie jednostek i podmiotów sektora finansów publicznych, bezpośrednio zaangażowanych w procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W szczególności chodzi o wykazanie, jakie formy organizacyjnoprawne sprzyjają racjonalnemu gospodarowaniu pieniądzem publicznym, optymalnemu dostosowaniu środków do zadań. Podstawowym kryterium tak rozumianej racjonalizacji jest efektywność, zwłaszcza w kontekście poszukiwania oszczędności w nakładach przy realizacji porównywalnych efektów. Należy przy tym zauważyć, iż pełne zestawienie nakładów i efektów nastrocza wiele trudności praktycznych: o ile nakłady są określone w budżecie i planach finansowych jednostek, o tyle efekty są zazwyczaj trudno czy wręcz niemierzalne, nierzadko znacznie odroczone w czasie⁶.

Ww. ujęcia – makroekonomiczne i mikroekonomiczne – są ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie uwarunkowane. Bez jednoczesnego zapewnienia racjonalności rozdziału środków na poszczególne dziedziny i zadania, trudno mówić o racjonalności finansowania poszczególnych jednostek i podmiotów sektora finansów publicz-

⁶ S. Owsiak, *Metody*, s. 206.

nych. Stąd tylko łączne traktowanie może zapewnić powodzenie. Warto zauważyć, iż w doktrynie finansowej dominuje raczej podejście makroekonomiczne, eksponujące kontekst i konsekwencje wyborów politycznych⁷. W praktyce natomiast najczęściej pojawiają się postulaty w skali mikroekonomicznej, dotyczące gospodarki finansowej konkretnych instytucji publicznych – ich odosobniony charakter niestety nie gwarantuje racjonalności w skali makro, systemowej.

2. Racjonalność w świetle zasad finansów publicznych

Racjonalność finansów publicznych nierzadko eksponowana jest w postaci teoretycznych zaleceń, zwanych zwyczajowo zasadami finansowymi, a stanowiącymi w swojej istocie wypracowane na bazie dotychczasowych doświadczeń zalecane wzorce czy postulaty nauki pod adresem praktyki. Najwcześniej i najszerzej objęły one system gromadzenia danin publicznych, tworząc katalog zasad podatkowych⁸, oraz gospodarkę budżetową, tworząc właśnie katalog zasad budżetowych. Zasady budżetowe znalazły i nadal znajdują rozwinięcie szczególnie na gruncie europejskiej myśli finansowej⁹, w szczególności francuskiej, niemieckiej czy polskiej. Mniej-sze znaczenie przypisuje się im natomiast w krajach anglosaskich (m.in. w Stanach Zjednoczonych), gdzie racjonalność gospodarowania środkami publicznymi raczej wiązana jest z pewną elastycznością działań, jak też możliwą optymalizacją dokonywanych wyborów¹⁰. Warto podkreślić istotne zróżnicowanie poglądów zarówno na temat istoty i charakteru zasad budżetowych, jak i ich treści. Niejednokrotnie w doktrynie podkreśla się, iż względnie trwałymi pozostają jedynie idee, z których zasady wypływają, natomiast konkretne ich rozwinięcie ulegało i ulega modyfikacjom w poszczególnych okresach rozwoju gospodarki budżetowej – treści zasad zmieniają się zależnie od warunków, miejsca i czasu, ale też poglądów poszczególnych autorów piszących na temat budżetu i systemu budżetowego, reprezentujących przecież różne

⁷ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997; por. J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

⁸ Zob. A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Warszawa 2001.

⁹ Zob. dziesięć zasad prawa finansowego: *authoritativeness, annual basis, universality, unity, specificity, balance* jako zasady klasyczne oraz *accountability, transparency, stability (predictability), performance (efficiency, economy, effectiveness)* jako reguły uznawane za nowoczesne. *The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*, „OECD Journal on Budgeting” Special Issue, Vol. 4, No. 3, p. 132–150 (Part III. *Is There an Optimum Legal Framework for the Budget System?*).

¹⁰ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1976, s. 7 n., za: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 90–91. Zob. J. Szołno-Koguc, [w:] J. Szołno-Koguc (red.), *Racjonalność w absorpcji środków unijnych*, Lublin 2009, s. 25 n.

kierunki myśli ekonomicznej i prawniczej. W literaturze znaleźć można zatem wiele, często niepokrywających się ze sobą katalogów zasad budżetowych¹¹. Katalogi są bardzo zróżnicowane pod względem tak liczby, jak i charakteru wyróżnianych walorów. Wiele postulowanych przy tym zasad można odnieść nie tylko do budżetu i gospodarki budżetowej, ale do całego systemu politycznego, społecznego czy gospodarczego państwa. W każdym działaniu należy bowiem przestrzegać normatywnych zasad legalności i rzetelności. Szersze zastosowanie w różnych przedsięwzięciach mają także zasady jasności, gospodarności, dokładności czy realności – powinny dotyczyć każdego efektywnego wysiłku.

Do katalogu najczęściej formułowanych zasad *stricte* budżetowych należy zaliczyć: zasadę powszechności, zasadę jedności, zasadę szczegółowości (łącznie z zasadą specjalizacji), zasadę roczności, zasadę równowagi, zasadę uprzedniości, zasadę jawności, zasadę przejrzystości oraz zasady rzetelności i realności¹².

Aktualnie w związku z wyraźną ewolucją poglądów doktryny finansów i prawa finansowego w kierunku globalnego i kompleksowego traktowania publicznej gospodarki finansowej coraz częściej podejmowane są próby rozwinięcia tradycyjnych zasad budżetowych w ogólne reguły dotyczące całości systemu finansów publicznych¹³. Pośród wielu pojawiających się współcześnie postulatów na szczególną uwagę w drodze ku racjonalności zasługują wzorce odnoszące się do następujących obszarów: organizacji sektora finansów publicznych (racjonalność strukturalna), procedur gromadzenia i rozdysonowania środków publicznych (racjonalność proceduralna) oraz samych strumieni pieniądza pobieranego i wykorzystywanego na potrzeby publiczne (racjonalność strumieniowa)¹⁴. Realizacja eksponowanych w ww. zakresie zaleceń powinna mieć kompleksowy wymiar, łączący wszystkie wyżej wymienione płaszczyzny, choć przy ewentualnym założeniu etapowego, częściowego charakteru, z ekspozycją albo aspektu strukturalnego, proceduralnego względnie strumieniowego.

¹¹ Choć warto zwrócić uwagę, iż ten brak zbieżności przy głębszej analizie może okazać się i niezadko okazuje się tylko pozorny: analogicznym ideałom nadawane są różne nazwy. Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 32.

¹² Zob. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 27 n.; J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Vol. 39, s. 129–144.

¹³ A. Pomorska, *Zasady ogólne finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 6/2002.

¹⁴ J. Szolno-Koguc, *Od czego zacząć reformę finansów publicznych – struktur, procedur czy strumieni?*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska i M. Wypych, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, s. 17–22.

3. Racjonalność strukturalna finansów publicznych

Zmiany w zakresie struktur powinny przede wszystkim nieść daleko idące i konsekwentne uporządkowanie instytucjonalne, w tym likwidację anachronicznych form organizacyjnych¹⁵, ale też weryfikację charakteru prawnoorganizacyjnego pozostałych¹⁶. Istotne jest także, aby skutecznie zerwać z zasadą rozwiązywania problemów poprzez samą instytucjonalizację – to, że zachowany zostanie dotychczasowy czy utworzony nowy urząd, czy agencja, nie oznacza automatycznie skutecznej realizacji określonego zadania czy poprawy sytuacji w określonym obszarze życia społecznego i gospodarczego. Takie działanie ogranicza natomiast alokację środków publicznych, zmniejsza elastyczność zarządzania finansowego. Sukcesywnie podejmowane działania restrukturyzacyjne stanowią natomiast doskonałą okazję do przeglądu istniejących jednostek organizacyjnych pod kątem realizowanych przez nie zadań, skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych.

Dla zapewnienia właściwych ram instytucjonalnych sektora finansów publicznych w Polsce konieczna jest ciągła weryfikacja rozwiązań organizacyjnych, coraz szersze wykorzystanie za systemem ESA idei określającej przynależność do tzw. *general government sector*, przy uwzględnieniu funkcji realizowanych przez dane jednostki, jak i sposobu ich finansowania¹⁷. Zmiany idące w tym kierunku stanowią wyraz nie tylko potrzeby dostosowania sektora finansów publicznych do standardów wspólnotowych, ale także dążeń do poprawy jawności i przejrzystości, spełnienia wymogów efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Ważna jest także konsekwencja wprowadzania nowych rozwiązań, spójność regulacji przyjmowanych w tym zakresie z innymi przepisami prawa, aby nie pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy i w jakim zakresie dana jednostka organizacyjna gospodarująca środkami publicznymi w realizacji zadań publicznych tworzy czy też nie sektor finansów publicznych. Wtórny aspekt stanowi zagadnienie, czy i w jakim zakresie

¹⁵ Reforma 2009 r. przyniosła ostatecznie tylko częściową likwidację zakładów budżetowych, pozostawiając wspomniane instytucje na szczeblu samorządowym, z kolei likwidowane gospodarstwa pomocnicze w licznych przypadkach zastępując prawdziwą efemerydą w postaci instytucji gospodarki budżetowej. Zob. J. Szolno-Koguc, *Istota i zakres reorganizacji sektora finansów publicznych w świetle nowej regulacji ustawowej*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. nauk. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 149–158.

¹⁶ Warto zauważyć, iż poza sektorem finansów publicznych pozostają „Lasy Państwowe” jako ważna instytucja realizująca istotne zadania państwa z obszaru gospodarki leśnej; nie do końca jasny wciąż jest status organizacyjnoprawny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹⁷ ESA (*European System of Accounts*) – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych, przyjęty w 1995 roku (ESA-95), zmodyfikowany w 2010 (ESA-2010). Standard ESA wskazuje na dwa kryteria: jako główne – redystrybucję narodowego dochodu i bogactwa jako działalność podstawową danej jednostki oraz dodatkowe – regulę 50% (tzn. mniej niż 50% kosztów produkcji finansowana jest z przychodów/dochodów ze sprzedaży).

jednostka ta powiązana jest finansowo z budżetem państwa czy samorządowym jako zasadniczymi instytucjami o charakterze prawnofinansowym, służącymi redystrybucji środków publicznych.

4. Racjonalność proceduralna finansów publicznych

Zmiany proceduralne odnoszą się między innymi do prawidłowej gospodarki środkami publicznymi, obejmują w szczególności dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów lub optymalnego wyboru metod i środków dla osiągnięcia założonych celów. Niestety, w treści ustawy o finansach publicznych, jak też w innych przepisach prawnych brakuje wyjaśnienia, co oznacza celowość i oszczędność wydatkowania publicznego. Z pewnością wykorzystanie środków publicznych powinno służyć realizacji celów i zadań polityki społeczno-gospodarczej. Jest to jednakże bardzo ogólne stwierdzenie, które trudno poddać weryfikacji w praktyce, jeśli wspomnianym celem i zadaniem nie zostaną przyporządkowane określone mierniki, pozwalające na wiarygodną i obiektywną ocenę, czy i w jakim stopniu poniesione wydatki przyczyniły się do ich realizacji. Sam zapis ustawowy bez odpowiednio rozbudowanego systemu określania celów i zadań – tak w układzie jakościowym, jak i w miarę możliwości ilościowym (mierzalnym), a przede wszystkim monitorowania ich realizacji, i na tej podstawie kontrolowania celowości ponoszenia wydatków niewiele ma wspólnego z faktyczną racjonalizacją publicznej gospodarki finansowej. W krajach anglosaskich zasada celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych wyrażana jest w regule tzw. 3E (*three E's*), obejmującej wymóg gospodarności (*economy*) zestawiony z efektywnością czy wydajnością (*efficiency*) oraz skutecznością (*effectiveness*). Łącznie wymienione kryteria są wykorzystywane do przeprowadzania kontroli tzw. efektu za pieniądze (*value for money*, VFM)¹⁸.

Dla poprawy skuteczności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi kluczowe znaczenie ma postępująca od kilku lat reorientacja z administracyjnego wydatkowania na zarządzanie w kontekście układu zadaniowego. Metoda budżetu zadaniowego może i powinna być wprowadzona przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych nie tylko na poziomie administracji rządowej, ale i samorządowej – każda z nich realizuje określone zadania na rzecz społeczności kraju, regionu, wspólnoty lokalnej, wydaje środki publiczne i ważne jest, aby czyniła to w sposób możliwie najbardziej efektywny, z uwzględnieniem elementów optymalizacji ponoszonych kosztów. Formuła zadaniowa zakłada, iż zanim zostaną zaplanowane wydatki na finansowanie określonego zadania budżetowego, konieczna jest nie tylko weryfikacja tego, co konkretnie przewiduje się zrobić, jakiego rodzaju przedsię-

¹⁸ W. Zdasiński, *Kontrola „efekt za pieniądze – value for money” na przykładzie dorobku Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa”, nr 2/2001, s. 68–82.

wzięcia, po co i co chce władza publiczna przez to osiągnąć? w jaki sposób chce to zrobić, czy i w jakim stopniu uwzględniając partycypację sektora niepublicznego? ile to kosztuje i jakie w związku z tym są potrzebne środki finansowe, ale przede wszystkim jak można zmierzyć efekty podjętych przedsięwzięć. Podejście zadaniowe do planowania, wykonywania i kontroli budżetu niesie również poprawę jawności i przejrzystości (transparentności) gospodarowania środkami publicznymi.

Warto zauważyć, iż zadaniowe ujęcie budżetu wymaga modyfikacji reguł ewidencji budżetowej, ich dostosowania do standardów międzynarodowych, w tym wprowadzenia księgowości memoriałowej. Wreszcie znikłaby iluzoryczność niskiego deficytu budżetowego – ograniczone zostałyby możliwości „manipulowania” jego rozmiarami poprzez opóźnianie płatności czy kreatywne rozszerzanie tzw. płatności wynikających z odrębnych ustaw z kategorii wydatków do kategorii rozchodów, jako finansowanych w założeniu przychodami z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub majątku JST, a w praktyce (ze względu na to, iż już na etapie planowania rozmiar tych rozchodów wielokrotnie przewyższa wpływy prywatyzacyjne) środki pozyskane z emisji obligacji i bonów skarbowych, zwiększając tym samym i tak niemały dług publiczny. Czy to jest jawne i przejrzyste, a przede wszystkim zgodne z rozsądnym gospodarowaniem finansami?

Układ budżetu powinien pozwalać na klarowne rozgraniczenie wydatków „własnych” organów państwa i podlegających im jednostek organizacyjnych od transferów redystrybucyjnych, wydatków operacyjnych i wydatków majątkowych, w szczególności inwestycyjnych, z możliwością wskazania w przypadku tych ostatnich źródeł finansowania (własnych, unijnych i obcych). Bez stosownego w tym zakresie podziału, nienaruszającego klasycznej zasady jedności budżetu, nie jest możliwa ocena, czy i w jakim stopniu zwiększające się zadłużenie publiczne wynika z coraz większej skali realizacji inwestycji prorozwojowych czy też bieżącego utrzymania administracji państwa.

Pełna formuła budżetu zadaniowego wymaga także stworzenia systemu ewidencji księgowej, który umożliwiłby wyliczenie faktycznych kosztów wykonywania zadań, kosztów zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, z uwzględnieniem ewentualnych konsekwencji zaniechania realizacji, jej przerwania itp.

Warunkiem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania sektora finansów publicznych jest sprawnie działająca kontrola pozyskiwania i wydatkowania środków przez jednostki sektora finansów publicznych. Analiza dotychczasowych doświadczeń praktycznych w tym zakresie rodzi wątpliwości, zwłaszcza odnośnie do kryteriów przeprowadzanych kontroli i możliwości dokonania na ich podstawie pełnej oceny gospodarki finansowej kontrolowanych podmiotów. Prowadzenie gospodarki finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa jest czynnikiem koniecznym, ale niewystarczającym dla skuteczności i efektywności działania danego podmiotu. Wskazane jest zatem rozwijanie kryteriów kontroli, aby na podstawie jej wyników możliwe było przygotowanie pełnych danych dotyczących kondycji finansowej całego sektora finansów publicznych i które mogłyby być aktywnie wykorzystywane w procesach decyzyjnych zarówno przez organy rządowe, jak i samorządowe.

Przekształceniom modelu systemu kontroli finansów publicznych winno towarzyszyć ewoluowanie od znaczącej dominacji kryterium legalności do szerokiego i powszechnego stosowania kryterium celowości, gospodarności oraz efektywności.

Wreszcie problem audytu – zwłaszcza chodzi tutaj o audyt zewnętrzny, którego brakuje w sektorze finansów publicznych: przynajmniej w zakresie obowiązkowego badania sprawozdań budżetowych i finansowych przez zewnętrznych audytorów. Pojawia się istotny problem, kto taki audyt, zakładając profesjonalizm i obiektywizm oceny, powinien przeprowadzać: jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych (Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe?) czy audytorzy spoza sektora finansów publicznych.

Kluczowe zagadnienie to także system dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pomimo podejmowanych prób zmian pozostaje w znacznym stopniu dysfunkcyjny, nie stanowi skutecznej gwarancji prawidłowości funkcjonowania finansów publicznych, nie chroni efektywnie interesu fiskalnego państwa. Konieczne są istotne reformy systemowe, o podłożu usprawniającym i uszczelniającym, a nie tylko kosmetyczne korekty, stanowiące próbę zachowania *status quo* określonych organów i instytucji, pomimo zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych. Przede wszystkim chodzi o to, aby wyraźnie określić charakter prawny ww. odpowiedzialności. Najrozsądniejszym i najbardziej uzasadnionym merytorycznie i proceduralnie rozwiązaniem wydaje się włączenie elementów dotyczących dyscypliny finansów publicznych do reżimu odpowiedzialności za wykroczenia i przestępstwa skarbowe, jeśli nie całkowite wyodrębnienie sądownictwa finansowego, które zajmowałoby się orzekaniem w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁹.

5. Racjonalność strumieniowa finansów publicznych

Nie mniej kontrowersyjne problemy dotyczą samych strumieni pieniężnych. Reforma powinna zakładać doprecyzowanie aparatu pojęciowego: dochody a przychody, wydatki a rozchody. Aktualna regulacja w ustawie o finansach publicznych nie daje klarownego obrazu przepływających strumieni środków publicznych (np. kiedy wpływy uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych z prowadzonej przez nie działalności lub innych źródeł mają charakter dochodów, a kiedy przychodów²⁰). Główne postulaty zazwyczaj odnoszą się do reformy systemu do-

¹⁹ Zob. J. Szolno-Koguc, *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń*, [w:] *10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Biuletyn orzecznictwa w/s o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne”, nr 1/2015, s. 22–29.

²⁰ Por. art. 5 ust. 2 pkt 3)–8) oraz art. 5 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1870 z późn. zm.).

chodów publicznych o charakterze daninowym – w zasadniczych fundamentach ukształtowany z początkiem lat 90. ub. wieku polski system podatkowy w kolejnych okresach poddawany był raczej przemianom wymuszonym dostosowywaniem do standardów UE, podporządkowanym doraźnym potrzebom polityki fiskalnej, a nierzadko także celom koniunktury przedwyborczej. Pomijany był natomiast szeroki, wielopłaszczyznowy kontekst reformy tak proefektywnościowej, jak i społecznej. Reforma systemu podatkowego wymaga bowiem działań skoordynowanych i skonsolidowanych i na pewno wykraczających poza jedną pełną kadencję parlamentu – trudno w tym zakresie znaleźć pozytywne przykłady (przeciwnie, interesujące propozycje zmian legły w zapomnienie wraz z kolejnymi ekipami rządowymi i parlamentarnymi).

Kontekst strumieniowy wymusza ocenę tego, co oznacza w praktyce racjonalizacja wydatków publicznych: czy tylko postulat oszczędności albo wydajności, a może stanowi rezultat przyjętego i konsekwentnie realizowanego modelu państwa, zadań i powinności władzy publicznej w sferze społecznej i gospodarczej, akceptowanych nie tylko przez siły polityczne, ale przede wszystkim większość demokratycznego społeczeństwa. Według mnie nade wszystko dominujące powinno być to drugie przeświadczenie. Nie można bowiem, o czym już wspomniałam na początku, zbudować dobrego systemu finansów publicznych bez należytego oparcia na fundamentach klarownej i konsekwentnie wdrażanej wizji państwa²¹. Zmiany w systemie dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, dają bezpośrednie przełożenie na problem deficytu budżetowego oraz zadłużenia publicznego – przyczyn, charakteru, rozmiaru zjawiska w kontekście spełnienia warunków konwergencji, ale też szerszej perspektywy bezpieczeństwa finansów publicznych.

* * *

Kolejne reformy to kolejne wyzwania podejmowane w poszukiwaniu racjonalnych finansów publicznych, przemyślanego, zgodnego z postulatami nauki, adekwatnego do wniosków płynących z doświadczeń praktycznych własnych, jak i innych krajów, systemu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W dodatku zmienia się rzeczywistość społeczna i ekonomiczna, wymusza zmiany podejścia, redefiniowanie priorytetów, odpowiednie dostosowanie struktur, procedur, a nade wszystko strumieni. Pozostaje otwarte przy tym pytanie: czy i w jakim stopniu system finansów publicznych dobrze spełnia swoją rolę wobec jasno i klarownie określonej wizji państwa. Bez niej bowiem na próżno poszukiwać racjonalności finansów publicznych, nigdy się jej nie znajdzie. Mało kto rozumiał tę prawidłowość tak dobrze jak śp. Profesor Zyta Gilowska.

²¹ Zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

Bibliografia

- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Efektywność a sprawiedliwość*, Warszawa 1997.
- Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa 1987.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Warszawa 2001.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Leśkiewicz Z., *Racjonalność w ekonomii*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1994.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1976.
- Owsiak S., *Metody budżetowania sfery nieprodukcyjnej*, Kraków 1983, s. 13.
- Pomorska A., *Zasady ogólne finansów publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 6/2002.
- Pypeć M., *Cele i kryteria racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Racjonalizacja wydatków publicznych w warunkach deficytu budżetowego*, red. A. Pomorska i M. Pypeć, Radom 2004.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
- Szołno-Koguc J., *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń*, [w:] *10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Biuletyn orzecznictwa w/s o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne”, nr 1/2015, s. 22–29.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Szołno-Koguc J., *Istota i zakres reorganizacji sektora finansów publicznych w świetle nowej regulacji ustawowej*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Szołno-Koguc J., *Od czego zacząć reformę finansów publicznych – struktur, procedur czy strumieni?*, [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska i M. Wypych, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009.
- Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2005, Vol. 39.
- Szołno-Koguc J. (red.), *Racjonalność w absorpcji środków unijnych*, Lublin 2009.
- The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*, „OECD Journal on Budgeting” Special Issue, Vol. 4, No. 3.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1870 z późn. zm.

Zdasięń W., *Kontrola „efekt za pieniądze – value for money” na przykładzie dorobku Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii*, „Kontrola Państwowa”, nr 2/2001, s. 68–82.

Streszczenie

Opracowanie dotyczy wybranych aspektów racjonalizacji finansów publicznych, w ujęciu strukturalnym, proceduralnym i strumieniowym. Stanowi próbę wskazania kierunków koniecznych zmian systemowych.

In the search for the rationality of public finances

Summary

Problems of this article focus on selected aspects of the rationalization of public finances, in terms of structural, procedural and streaming. It is an attempt to indicate the direction of the necessary system changes.

Słowa kluczowe: racjonalność, finanse publiczne, sektor finansów publicznych, środki publiczne, wydatki publiczne

Keywords: rationality, public finance, public finance sector, public funds, public expenditure

Dług publiczny i koszty jego obsługi w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej w latach 2010–2015

Dług publiczny i deficyt budżetowy są bardzo istotnymi zmiennymi makroekonomicznymi, które wywierają wpływ na możliwości rozwojowe kraju. Problematyka oddziaływania zadłużenia publicznego na koniunkturę gospodarczą wciąż jest ważnym przedmiotem debaty wśród teoretyków i praktyków ekonomii. Niezależnie od tego, czy w zakresie wpływu deficytu budżetowego i długu publicznego na rozwój gospodarczy reprezentują oni nurt keynesowski, klasyczny, czy koncepcję równoważności ricardiańskiej, trwa poważna dyskusja nad rolą tych zmiennych makroekonomicznych w procesie wzrostu gospodarczego¹.

W świetle powyższego, dużego znaczenia nabrał proces zarządzania długiem publicznym, którego głównym celem jest prowadzenie polityki zadłużeniowej kraju, polegającej na finansowaniu niedoborów budżetowych i jednoczesne minimalizowanie kosztów obsługi długu przy danym poziomie ryzyka. Celem niniejszego opracowania jest analiza poziomu kosztów obsługi zadłużenia publicznego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na tle wzrastającego zadłużenia sektora publicznego.

1. Zadłużenie sektora General Government w Polsce i pozostałych krajach UE w latach 2010–2015

Funkcjonujący dualizm w kwestii metodologii ustalania zadłużenia publicznego wynika z równoległe obowiązującej polskiej i unijnej definicji długu. Nie sprzyja

* Mgr Przemysław Zasieczny, doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Al. Niepodległości 162, 02–554 Warszawa, e-mail: pzasieczny@gmail.com.

¹ Por. P. Misztal, *Dług publiczny i wzrost gospodarczy w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2011, nr 5 (54), s. 101–102.

on przejrzystości finansów publicznych i utrudnia porównywanie danych, wymaga wyjaśnienia². Różnice powstające między licznym według wytycznych krajowych państwowym długiem publicznym (PDP) a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (zgodnie z metodologią Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w UE (*European System of National and Regional Accounts*) ESA2010, a wcześniej ESA95 – tzw. metodologia unijna) są wynikiem odmiennych metod obliczania wysokości zadłużenia. Polegają one m.in. na tym, że zgodnie z metodologią polską PDP odnosi się do zamkniętego katalogu jednostek³ i nie obejmuje funduszy ulokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym Krajowego Funduszu Drogowego i Krajowego Funduszu Kolejowego. Natomiast według metodologii unijnej stanowią one zobowiązania sektora instytucji rządowych i samorządowych – General Government (GG). System rachunkowości budżetowej ma charakter kasowy, natomiast metodologia unijna – memoriałowy. Skutkuje to m.in. zaliczaniem do PDP zobowiązań wymagalnych, których termin płatności minął. Natomiast zgodnie z metodologią unijną stanowią one wydatek na bazie memoriałowej i są uwzględniane w wyniku (nadwyżce lub deficycie sektora GG), ale nie zaliczane do kwoty zadłużenia. Co więcej, według polskich zasad w PDP nie jest uwzględniany tzw. dług potencjalny, z kolei wytyczne unijne określają pewne sytuacje, w których może on stać się długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancji⁴. W tabeli 1 zaprezentowano wielkość długu Skarbu Państwa (SP), PDP oraz długu sektora GG w wartościach nominalnych oraz w relacji do PKB w latach 2010–2015. Warto zwrócić uwagę, że dług liczony zgodnie z zasadami unijnymi jest wyższy od długu publicznego obliczanego według metodologii krajowej. W okresie 2010–2013 zarówno PDP, jak i dług SP ulegały stopniowemu zwiększeniu. Nominalnie coroczny przyrost wyniósł średnio w przypadku PDP prawie 45 mld PLN, a w przypadku długu SP 40 mld PLN. W 2014 r. po raz pierwszy od początku transformacji ustrojowej dług publiczny uległ obniżeniu. Relacja długu do PKB, odpowiednio w przypadku długu SP spadła o 5,2 punktu procentowego, PDP o 5,3 punktu procentowego, a długu sektora GG o 5,6 punktu procentowego wartości długu publicznego, niezależnie od zastosowanej metodologii obliczania, pozostają poniżej kryteriów konwergencji oraz tzw. progów ostrożnościowych⁵ określonych

² Więcej w: M. Józwiak, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej*, red. P. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 1–15.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 9.

⁴ *Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015–2018*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, s. 55.

⁵ W wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 26 lipca 2013 r. zawieszono stosowanie art. 86 ust. 1 pkt 1 wskazującego konsekwencje dla budżetu państwa wynikające z przekroczenia tzw. pierwszego progu ostrożnościowego. Z kolei nowelizacja ustawy z 8 listopada 2013 r. uchyliła art. 86 ust. 1 pkt 1 z datą obowiązywania od 1 stycznia 2014 r.

w ustawie o finansach publicznych. Według Ministerstwa Finansów⁶ było to efektem następujących czynników: a) wprowadzenia reformy emerytalnej, b) sytuacji finansowej jednostek sektora finansów publicznych, w tym głównie poziomu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, c) sytuacji makroekonomicznej (tempa wzrostu PKB, poziomu kursów walutowych i stóp procentowych) oraz d) decyzji w zakresie kształtowania struktury długu SP.

Warto zwrócić uwagę na stanowisko Najwyższej Izby Kontroli wobec obniżenia się poziomu długu publicznego w 2014 r. W przeprowadzonej analizie z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r. wskazano, że zmniejszenie długu publicznego nie było efektem ograniczania skali emisji długu, lecz umorzenia obligacji skarbowych w związku z reformą systemu emerytalnego⁷. Zdaniem NIK odbyło się to kosztem zwiększenia przyszłych zobowiązań⁸ emerytalnych FUS, gwarantowanych przez SP i niezaliczanych do długu publicznego. W roku 2015 nastąpił powrót do trendu zwykłego w kształtowaniu się zarówno długu SP, jak i PDP oraz długu sektora GG – nominalnie każda z tych kategorii długu wzrosła o ok. 50 mld PLN.

Dług publiczny szczybla centralnego w Polsce, w tym dług SP, jest niewiele niższy od zadłużenia całego sektora publicznego, co jest wynikiem centralizacji polskiego systemu finansów publicznych. Liczony według metodologii krajowej PDP różnił się w analizowanym okresie od długu SP od ok. 7,5 do 9 punktów procentowych. Na tę różnicę składają się głównie zobowiązania sektora samorządowego. Więcej szczegółów znajduje się w tabeli 2.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 28 krajach Unii Europejskiej (UE) uległ zmniejszeniu w okresie od 2010 do 2015 r. o ponad 4 punkty procentowe. Powyżej progu referencyjnego wynoszącego 3% PKB znalazło się pod koniec 2015 r. sześć państw UE. Wśród krajów o najwyższym deficycie znalazły się Grecja, Hiszpania, Portugalia i Wielka Brytania. W porównaniu z początkiem analizowanego okresu, stan finansów publicznych krajów UE obserwowany przez pryzmat wyniku budżetu uległ znacznej poprawie. W 2011 r. w przypadku aż 17 państw UE deficyt budżetowy przekraczał kryterium z Maastricht. Zmniejszenie liczby państw niespełniających tego kryterium świadczy o skuteczności działań, mających na celu zwiększenie dyscypliny finansów publicznych w krajach UE. Tym działaniom posłużyła m.in. nakładana przez Komisję Europejską procedura nadmiernego deficytu. Wśród krajów objętych tą procedurą była Polska. Komisja

⁶ *Raport roczny 2014 – Dług publiczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 48.

⁷ W wyniku zmian w systemie emerytalnym przeprowadzonych w 2014 r. 51,5% środków zgromadzonych w OFE zostało przekazane do ZUS. Obligacje skarbowe przeniesione do ZUS zostały przez Ministra Finansów umorzone, a objęte gwarancjami SP obligacje BGK, wyemitowane w celu finansowania Krajowego Funduszu Drogowego, zostały przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej.

⁸ Ujmowanych w tzw. dług uukrytym.

Tabela 1. Dług SP, PDP oraz dług sektora GG w relacji do PKB w latach 2010–2015
(po konsolidacji)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)	Kwota w mld PLN	Relacja do PKB (%)
Dług SP	691	48,1%	748	48,1%	769	47,6%	812	48,8%	753	43,6%	803	44,9%
PDP	748	52,0%	815	52,5%	841	52,0%	882	53,1%	827	47,8%	877	49,0%
Dług sektora GG	771	53,6%	851	54,8%	878	54,4%	926	55,7%	867	50,1%	918	51,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raporty roczne 2010–2015 – Dług publiczny*, Ministerstwo Finansów; Analizy z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2010–2015, Najwyższa Izba Kontroli.

Tabela 2. Struktura PDP i udział długu SP w PDP w latach 2010–2015
(w mld PLN, po konsolidacji)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Państwowy Dług Publiczny	748	815	841	882	827	877
1. Zadłużenie sektora rządowego, w tym:	692,4	748,8	770,8	813,5	755,0	805,1
1.1. Skarb Państwa	691,2	747,5	769,1	811,8	753,3	803,4
1.2. Pozostałe*	1,2	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7
2. Zadłużenie sektora samorządowego	53,5	64,3	67,4	68,4	71,7	72,1
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	2,0	2,2	2,3	0,4	0,1	0,1
Udział zadłużenia Skarbu Państwa w PDP (w %)	92,4%	91,7%	91,5%	92,0%	91,1%	91,6%

* Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną, b) państwowe szkoły wyższe, c) SPZOZ, d) państwowe instytucje kultury, e) PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, f) pozostałe państwowe osoby prawne.
Źródło: zob. tabela 1.

Europejska nałożyła na Polskę tę procedurę w 2009 r., gdy pogarszająca się sytuacja sektora finansów publicznych była wynikiem działania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury⁹ oraz zwiększenia strukturalnego deficytu finansów publicznych, co było czynnikiem łagodzącym wpływ kryzysu gospodarczego na polską gospodarkę. Procedura została zdjęta w maju 2015 roku, po uznaniu, iż Polska znalazła się na właściwej drodze w zakresie konsolidacji finansów publicznych i ograniczania zadłużenia. W 2015 r. zrównoważonym budżetem państwa mogła pochwalić się Szwecja, a nadwyżkę osiągnęły trzy państwa: Estonia, Luksemburg i Niemcy. Dane statystyczne przedstawione w tabeli 3 oprócz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych obejmują również wysokość długu publicznego. Wynika z nich, że w omawianym okresie dług publiczny w 28 krajach UE wzrósł z 80% PKB w 2010 r. do 85,2% PKB w 2015 roku. W strefie euro wzrost ten był porównywalny – o 5,5 punktu procentowego. – z 85,3% PKB do 90,8 PKB. W 2010 r. w 12 państwach UE zanotowano przekroczenie drugiego kryterium fiskalnego, czyli 60% PKB. Natomiast w 2015 r. było to aż 17 krajów. Najwyższe wskaźniki zadłużenia w 2015 r. osiągnęły: Grecja, Włochy, Cypr i Belgia. Najniższy poziom zadłużenia wykazały z kolei: Estonia, Luksemburg i Bułgaria. Polska w 2015 r. znalazła się wśród grupy państw UE, które wykazywały deficyt budżetowy poniżej wartości referencyjnej. Natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ukształtował się w Polsce w 2015 r. na poziomie 51,3% PKB, co dało Polsce miejsce wśród 11 państw UE, których dług publiczny nie przekroczył kryterium z Maastricht. Ponadto poziom długu publicznego w Polsce był w 2015 r. o prawie 34 punkty procentowe niższy niż średnia dla UE i o niemal 40 punktów procentowych niższy niż w strefie euro.

2. Koszty obsługi długu publicznego w Polsce i innych krajach UE w latach 2010–2015 – analiza porównawcza

Ze względu na centralizację polskiego systemu finansów publicznych, o której wspomniano w poprzednim podrozdziale, analizę kosztów obsługi długu publicznego Polski przeprowadzono na podstawie danych dotyczących kosztów obsługi długu SP. Zgodnie z definicją formalnoprawną zawartą w art. 124 ustawy o finansach publicznych koszty obsługi długu publicznego stanowią wydatek budżetu

⁹ Mechanizm składający się na pasywną politykę budżetową państwa. Automatycznie reagując na zmiany sytuacji gospodarczej, samoczynnie ogranicza wpływ wahań poziomu produkcji na wynik budżetu państwa. W okresie ożywienia gospodarczego prowadzi do wzrostu wpływów budżetowych, a w okresie spowolnienia do ich spadku przy jednoczesnym wzroście wydatków związanych z bezrobociem i pomocą społeczną, co wpływa na wzrost deficytu budżetowego. Głównymi elementami stabilizatorami są system podatkowy i system płatności transferowych państwa.

państwa. Odzwierciedlają one wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w podziale na obsługę długu krajowego i zagranicznego. Obejmują przede wszystkim odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, odsetki i opłaty od otrzymanych pożyczek i kredytów, koszty emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW) oraz inne opłaty i prowizje, odsetki i opłaty związane z obsługą środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów, a także wypłaty z tytu-

Tabela 3. Deficyt sektora GG – dług sektora GG w krajach Unii Europejskiej w latach 2010–2015 (w % PKB)

	Dług sektora GG						Deficyt (lub nadwyżka) sektora GG					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE-28	80	80,9	83,7	85,5	86,8	85,2	-6,5	-4,5	-4,2	-3,2	-2,9	-2,4
Strefa euro	85,3	85,9	89,3	91,1	92,0	90,8	-6,2	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,1
Austria	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5	86,2	-4,5	-2,6	-2,2	-1,3	-2,4	-1,2
Belgia	99,5	102	103,8	104,4	106,5	106	-4,0	-4,1	-4,1	-2,9	-3,2	-2,6
Bułgaria	15,5	15,3	16,8	17,1	27,0	26,7	-3,2	-2,0	-0,3	-0,4	-5,4	-2,1
Chorwacja	58,3	65,2	70,7	82,2	86,5	86,7	-6,2	-7,8	-5,3	-5,3	-5,5	-3,2
Cypr	56,5	66,0	79,5	102,2	107,5	108,9	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9	-8,8	-1,0
Czechy	38,2	39,9	44,7	45,1	42,7	41,1	-4,4	-2,7	-3,9	-1,3	-1,9	-0,4
Dania	42,9	46,4	45,2	44,7	44,8	40,2	-2,7	-2,1	-3,5	-1,1	1,5	-2,1
Estonia	6,5	6,0	9,7	10,1	10,6	9,7	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,8	0,4
Francja	81,7	85,2	89,6	92,3	95,0	95,8	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-4,0	-3,5
Finlandia	47,1	48,5	52,9	55,8	59,3	63,1	-2,6	-1,0	-2,1	-2,5	-3,2	-2,7
Grecja	145	171,3	156,9	175	177,1	176,9	-11,2	-10,2	-8,8	-13,0	-3,6	-7,2
Hiszpania	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7	99,2	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8	-5,1
Holandia	59,0	61,3	66,5	68,6	68,8	65,1	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,3	-1,8
Irlandia	87,4	111,2	121,7	123,2	109,7	93,8	-32,3	-12,6	-8,0	-5,7	-3,8	-2,3
Litwa	36,2	37,2	39,8	38,8	40,7	42,7	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
Luksemburg	19,6	19,1	21,9	24,0	23,6	21,4	-0,5	0,4	0,1	0,9	1,7	1,2
Łotwa	46,8	42,7	40,9	38,8	40,9	36,4	-8,1	-3,3	-0,8	-0,7	-1,4	-1,3
Malta	67,6	69,7	67,4	69,2	68,0	63,9	-3,3	-2,6	-3,6	-2,6	-2,1	-1,5
Niemcy	80,5	77,9	79,3	77,1	74,7	71,2	-4,1	-0,9	0,1	-0,1	0,3	0,7
Polska	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1	51,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,6
Portugalia	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2	129	-11,2	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5	-4,4
Rumunia	29,9	34,2	37,4	38,0	39,8	38,4	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-0,9	-0,7
Słowacja	40,9	43,4	52,1	54,6	53,6	52,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,9	-3,0
Słowenia	38,2	46,5	53,7	70,3	80,9	83,2	-5,6	-6,6	-4,0	-14,9	-4,9	-2,9
Szwecja	37,6	36,9	37,2	39,8	44,8	43,4	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,6	0,0
Węgry	80,6	80,8	78,3	76,8	76,2	75,3	-4,5	-5,5	-2,3	-2,6	-2,3	-2,0
Wielka Brytania	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2	89,2	-9,6	-7,7	-8,3	-5,6	-5,6	-4,4
Włochy	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1	132,7	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Eurostatu.

łu udzielonych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa¹⁰. W analizowanym okresie struktura wydatków na obsługę długu krajowego nie ulegała większym zmianom. Największy udział – ponad 90% – miały w niej wydatki na spłatę odsetek i dyskonta od SPW. W przypadku wydatków na obsługę długu zagranicznego dominującą rolę odgrywają koszty z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji emitowanych na rynkach zagranicznych (ponad 95%).

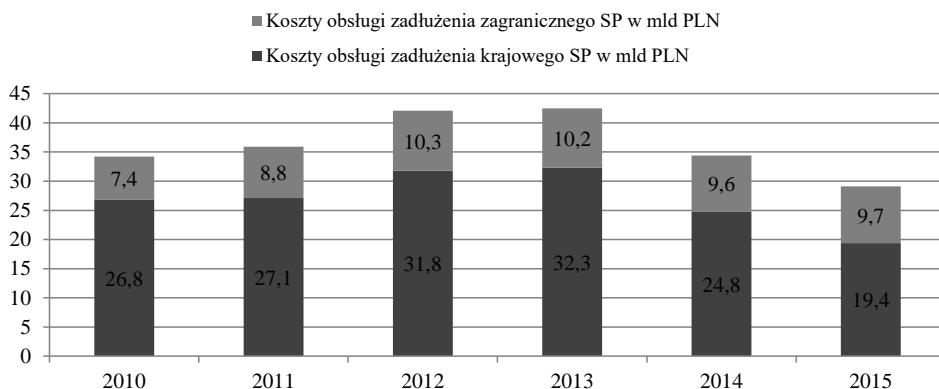
Łączne wydatki na obsługę długu SP (rysunek 1) wyniosły w latach 2010–2015 218,2 mld PLN, przy czym najniższą wartość osiągnęły w roku 2015, a najwyższe wartości w latach 2012 i 2013, co wynikało w dużym stopniu z koncentracji płatności z tytułu dyskonta od obligacji zerokuponowych wyemitowanych w 2010 roku. Należy oczekiwać, że zauważalne w 2013 r. i 2014 r. obniżenie rentowności sprzedawanych SPW będzie miało odzwierciedlenie w zmniejszeniu się kosztów obsługi długu w kolejnych latach. Obniżenie kosztów obsługi było już zauważalne w płatnościach kuponowych w 2014 r. i 2015 r., a w przypadku dyskonta będzie ono uwzględnione w momencie wykupu obligacji wyemitowanych w okresie 2013–2015. Zmniejszenie wydatków na obsługę długu SP w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. wyniosło 5,3 mld PLN, natomiast w porównaniu z 2013 r. ponad 13 mld PLN, co oznaczało spadek o ponad 30%. Najistotniejszy wpływ na to zmniejszenie miało umorzenie obligacji przekazanych z OFE do ZUS¹¹. W efekcie tego umorzenia, które wyniosło 130,2 mld PLN, koszty obsługi długu krajowego w samym 2014 r. zmniejszyły się o prawie 4,6 mld PLN. Ministerstwo Finansów oszacowało, że ta operacja przez najbliższe 10 lat pozwoli na obniżenie co roku wydatków na obsługę długu o 0,3–0,6% PKB. Łączny spadek kosztów w tym okresie wyniesie ponad 107 mld PLN¹².

Łączne wydatki na obsługę długu SP w relacji do PKB (rysunek 2) kształtowały się w latach 2010–2015 na średnim poziomie 2,25%, przy czym koszty obsługi długu krajowego utrzymywały się na średnim poziomie 1,67% PKB, a koszty obsługi długu zagranicznego – 0,5% PKB, wykazując lekką tendencję wzrostową w latach 2011–2013 i spadkową w latach 2014 i 2015. Obniżenie łącznych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w relacji PKB w 2014 r. i 2015 r. (długu krajowego o 0,8 punktu

¹⁰ W 2015 r. limit na wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji SP określono na poziomie 200 mln PLN. Został on wykorzystany w 96,6%, gdyż w grudniu 2015 r. wypłacono na rzecz Narodowego Banku Polskiego kwotę 184,9 mln PLN za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.

¹¹ Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

¹² Jak wskazano w *Analizie z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.*, bez operacji umorzenia obligacji spadek łącznych kosztów obsługi długu SP byłby mniejszy o 10 punktów procentowych – wyniósłby 8,1% (ok. 3,44 mld PLN) i wynikałby głównie z obniżenia się oprocentowania obligacji krajowych i zagranicznych oraz niższej kwoty wypłaconego dyskonta z powodu niższej wartości wykupowanego długu krajowego.



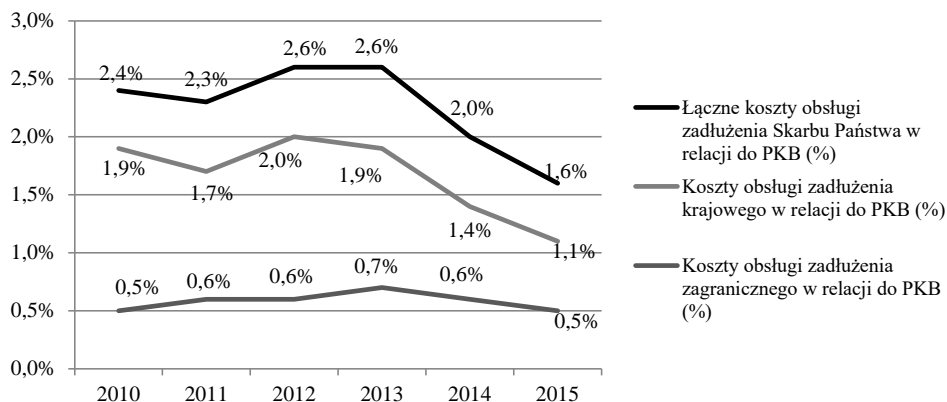
Rysunek 1. Wydatki na obsługę długu SP w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analizy z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2010–2015*.

procentowego i długu zagranicznego o 1 punkt procentowy) było możliwe dzięki działaniom opisanym powyżej oraz znacznemu spadkowi stóp procentowych na rynkach finansowych¹³. Koszty obsługi długu SP stanowiły wysokie obciążenie dla budżetu państwa, gdyż ich udział w łącznych wydatkach budżetu państwa (rysunek 3) w latach 2010–2015 kształtował się na średnim poziomie 9,96%, wykazując trend wzrostowy w latach 2011–2013 i spadkowy w dwóch kolejnych okresach. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ze względu na strukturę długu SP koszty obsługi długu krajowego osiągnęły udział 7,53% w wydatkach, a koszty obsługi długu zagranicznego – 2,53%.

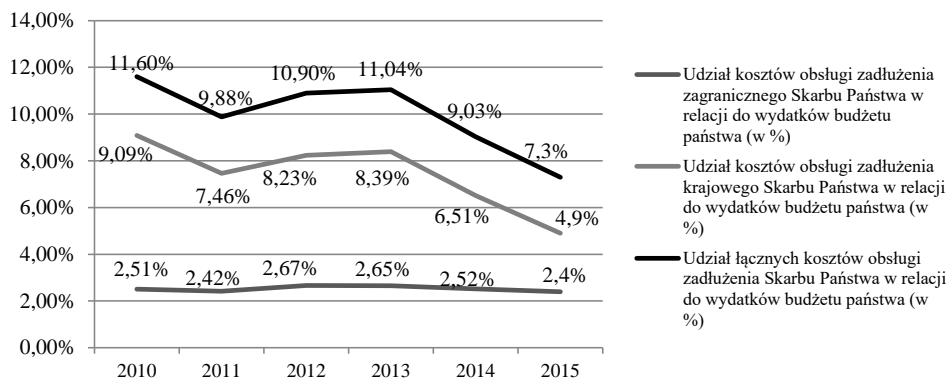
Porównanie stopnia obciążenia budżetu państwa Polski wydatkami przeznaczonymi na obsługę długu publicznego z kosztami ponoszonymi na ten cel przez inne kraje UE jest możliwe poprzez analizę wskaźnika kosztów obsługi długu SP (rysunek 4) liczonego jako relacja wydatków na obsługę długu SP do poziomu długu SP oraz publikowanych przez Eurostat danych w zakresie średnich kosztów obsługi długu rządowego brutto szczebla centralnego (czyli długu SP – *Apparent average cost of central government gross debt*) obliczanego jako relacja naliczonych w danym roku odsetek od zadłużenia do jego średniego poziomu w tym okresie. Z analizy zgromadzonych danych wynika, że Polska zajmuje jedno z najwyższych miejsc pod względem ponoszonych kosztów na obsługę długu SP. W 2014 r. wyprzedzały Polskę pod tym względem jedynie trzy kraje: Węgry (5,1%), Słowenia (4,9%) oraz Chorwacja (4,65%). W 2015 r. prawie we wszystkich krajach UE (poza Luksemburgiem, Danią i Rumunią) zanotowano obniżenie się średnich kosztów obsługi długu SP. W Polsce

¹³ W 2015 r. przeciętne oprocentowanie długu SP liczone jako relacja wydatków na obsługę długu krajowego i zagranicznego do średniego stanu zadłużenia SP wyniosło 3,6%. W 2014 r. wskaźnik ten wynosił 3,9%.



Rysunek 2. Wydatki na obsługę długu SP w relacji do PKB w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, zob. rysunek 1.



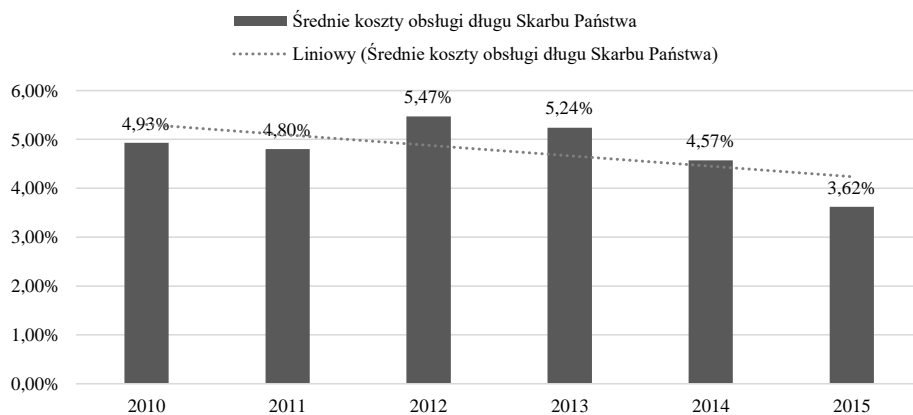
Rysunek 3. Wydatki na obsługę długu SP jako udział w łącznych wydatkach budżetu państwa w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, zob. rysunek 1.

ten spadek wyniósł niemal 1 punkt procentowy, co spowodowało, że nasz kraj poprawił swoją pozycję w prezentowanym zestawieniu, plasując się na dziewiątym miejscu. Istotne spadki kosztów obsługi długu SP zanotowały również Słowenia (o 0,9 punktu procentowego) i Węgry (o 0,6 punktu procentowego)¹⁴. Warto podkreślić, że takie kraje, jak Włochy i Grecja, których dług SP jest znacznie wyższy w relacji do PKB niż w Polsce, płacą niższe koszty jego obsługi niż polskie władze. Bardzo ważne w świetle powyższego pozostaje intensyfikowanie przez polskie Ministerstwo Finansów działań umożliwiających minimalizowanie kosztów obsługi zadłużenia, czemu nie sprzyja niestabilna sytuacja makroekonomiczna w Europie i na świecie,

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure_of_government_debt (dostęp: 20.08.2016).

niższy niż zakładany przez władze fiskalne poziom wzrostu gospodarczego, wysokie potrzeby pożyczkowe państwa i wahania kursu walutowego.



Rysunek 4. Średnie koszty obsługi długu SP w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne, zob. rysunek 1.

* * *

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że stan finansów publicznych w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej pozostawał stabilny w analizowanym okresie i uległ poprawie w świetle kryteriów fiskalnych, o czym świadczy zdjęcie z Polski w maju 2015 r. procedury nadmiernego deficytu. Analiza pozwala również stwierdzić, iż koszty obsługi długu publicznego stanowią ważną część wydatków polskiego budżetu państwa. Ich udział pozostaje na zrównoważonym poziomie w relacji do PKB, z tendencją spadkową w ostatnich dwóch latach. Jednocześnie należy podkreślić, że Polska ponosi zbyt wysokie koszty obsługi długu publicznego, szczególnie na tle krajów o znacznie wyższym poziomie zadłużenia publicznego i mających problemy z jego spłatą (np. Grecja). Osiągnięcie najważniejszego celu zarządzania długiem publicznym nie będzie łatwym zadaniem dla polskich władz fiskalnych ze względu na niestabilną sytuację makroekonomiczną w Europie, która zagraża wysokim stopom wzrostu PKB, powoduje wzrost potrzeb pożyczkowych i wpływa na niestabilność kursu polskiej waluty, a te elementy są determinantami kształtowania się kosztów zadłużenia publicznego.

Bibliografia

Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2010–2015,
Najwyższa Izba Kontroli.

- Ardagna S., Caselli F., Lane T., *Fiscal discipline and the cost of public debt service. Some estimates for OECD countries*, „Working Paper”, European Central Bank 2011, No. 411.
- Cecchetti S., Mohanty M., Zampolli F., *The real effects of debt*, „BIS Working Paper”, Bank for International Settlements 2011, No. 352.
- Ciak J., *Źródła finansowania deficytu budżetowego w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Grabia T., *Determinanty zróżnicowania zmian wskaźnika długu publicznego w krajach UE 15 w latach 2010–2014*, „Nauki o finansach” 2015, nr 3 (24).
- Józwiak M., *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej*, red. P. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Misztal P., *Dług publiczny i wzrost gospodarczy w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2011, nr 5 (54).
- Siwińska-Gorzela J., *Dług publiczny a cykliczność polityki fiskalnej*, „Bank i Kredyt” 2015, nr 46 (1).
- Stawska J., *Koszty obsługi długu publicznego w Polsce w kontekście kryzysu finansowego w Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2013, nr 279.
- Raporty roczne 2010–2015 – Dług publiczny*, Ministerstwo Finansów.
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015–2018 oraz 2016–2019*, Ministerstwo Finansów.
- Structure of Government Debt in Europe in 2010–2015*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure_of_government_debt (dostęp: 25.08.2016).
- Uryszek T., *Dostępność kapitału zagranicznego dla Skarbu Państwa RP w warunkach globalizacji*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2011, nr 260.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013, poz. 1646 ze zm.

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza zmian poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2010–2015. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza kształtowania się państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej, a także analiza porównawcza kosztów obsługi długu publicznego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, iż stan finansów publicznych w Polsce

pozostaje na stabilnym poziomie, o czym świadczy zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Koszty obsługi długu publicznego w Polsce stanowią ważną część wydatków budżetu państwa, a ich udział pozostaje na zrównoważonym poziomie w relacji do PKB. Średnie koszty obsługi długu publicznego w Polsce pozostają jednymi z najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej.

Public debt and its costs of service in Poland and other member states of the EU in 2010–2015

Summary

The aim of the study is to analyze changes in the level of public debt and costs of servicing it in Poland and other EU member states in the period 2010–2015. The analytical methodology is a research in the development of public debt in Poland compared to other EU countries. A comparative analysis of the cost of servicing the public debt in Poland and other EU countries.

The findings of the research allow to make a statement that public finances in Poland remain stable as evidenced by the fact that Poland has been excluded from the Excessive deficit procedure. The costs of servicing the public debt in Poland are an important part of the state budget expenditures and their share remains at a sustainable level in relation to GDP. The average cost of servicing the public debt in Poland is one of the highest among the EU countries.

Słowa kluczowe: deficyt budżetowy, dług publiczny, wydatki budżetu państwa, skarbowe papiery wartościowe

Keywords: fiscal deficit, public debt, government fiscal expenditures, treasury securities

Prawne możliwości wykorzystania instrumentów pochodnych w ramach zarządzania długiem publicznym

Instrumenty pochodne są używane w związku z zarządzaniem długiem publicznym w większości krajów na świecie. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza dopuszczalności i ewentualnego możliwego zakresu zastosowania instrumentów pochodnych w ramach zarządzania długiem publicznym. Przeprowadzone badania mają na celu ukazanie, w jaki sposób wykorzystywane są instrumenty w ramach zarządzania długiem publicznym. Przede wszystkim badano zastosowanie podstawowej, jak się wydaje, funkcji instrumentów pochodnych, tj. zabezpieczenia gospodarki finansowej przed ryzykiem. Celem opracowania jest rozważenie kwestii, czy dopuszczalne jest stosowanie instrumentów pochodnych w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego, w tym jako formy zabezpieczeń. Omówiono w nim stosowanie pochodnych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego niektórych państw. Wstępnym założeniem jest, że nie wszystkie instrumenty pochodne są odpowiednie w ramach zarządzania długiem publicznym. Zasadne jest zatem poruszenie problematyki możliwości zastosowania derywatów z punktu widzenia podstawowej funkcji, jakiej służą, tj. zabezpieczenia przed ryzykiem.

1. Istota instrumentów pochodnych a zasada legalizmu

W ostatnich latach następował dynamiczny wzrost znaczenia rynku instrumentów pochodnych (określanych nierzadko mianem terminowych operacji finansowych, derywatów). Wolumen zawieranych transakcji na terminowych operacjach finansowych już w połowie lat 90. XX wieku sprawił, że rynek ten był uważany za

* Dr hab. Patrycja Zawadzka, Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, patrycja.zawadzka@uwr.edu.pl.

największy rynek finansowy na świecie¹. Także obecnie jego wartość przekracza kilkakrotnie PKB całego świata².

Instrument pochodny to rozwiązanie, w przypadku którego treść prawa podmiotowego jest uzależniona od wartości dóbr występujących w obrocie lub od wskaźników ekonomicznych opisujących wartość takich dóbr³. Wskazać wypada, że pojęcie „instrument pochodny” ma nieco inny zakres niż termin „prawo pochodne”. W ramach kategorii instrumentów pochodnych mieści się kategoria praw pochodnych, tj. praw, których cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny lub wartości instrumentów finansowych (będących instrumentami bazowymi)⁴. Treść prawa pochodnego zależy zatem od wartości określonego papieru wartościowego. W ramach kategorii praw pochodnych wskazuje się prawa rzeczywiste (realne) i prawa nierzeczywiste (rozliczeniowe). Pierwsza kategoria oznacza roszczenie o przeniesienie papierów wartościowych albo zbycie ich na rzecz zobowiązanego. Druga kategoria ma na celu zapewnienie korzyści bądź ochrony przed stratami spowodowanymi wahaniami cen instrumentu pierwotnego⁵.

Definicja legalna instrumentów pochodnych została zawarta natomiast w art. 3 pkt 28a ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁶, zgodnie z którą obejmują one: opcje, kontrakty terminowe, swapy, umowy *forward*, także inne prawa majątkowe, których cena zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny lub wartości instrumentów finansowych, walut, stóp procentowych, rentowności, indeksów finansowych, wskaźników finansowych, towarów, zmian klimatycznych, stawek frachtowych, poziomów emisji, stawek inflacji lub innych oficjalnych danych statystycznych, a także innych aktywów, praw, zobowiązań, indeksów lub wskaźników (instrumentów bazowych), oraz instrumenty pochodne dotyczące przenoszenia ryzyka kredytowego.

Nie ulega wątpliwości, że odpowiedź na pytanie o możliwość zastosowania instrumentów pochodnych w ramach zarządzania długiem publicznym powinna być każdorazowo udzielana przez pryzmat art. 7 Konstytucji RP, ustanawiającego zasadę legalności (praworządności), zgodnie z którą „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada ta odnosi się zarówno do form władczych

¹ J. Sarnowski, *Rynki finansowe*, [w:] A. Dmowski, J. Sarnowski, D. Prokopowicz, *Podstawy finansów i bankowości*, Warszawa 2005, s. 149.

² Zob. *OTC derivatives statistics at end-December 2013*, Bank for International Settlements, May 2014, s. 2–26, http://www.bis.org/publ/otc_hy1405.pdf (dostęp: 17.11.2016 r.); I. Popova, B. Simkins, *The Value of OTC Derivatives: Case Study Analyses of Hedges by Publicly Traded Non-Financial Firms*, International Swaps and Derivatives Association, Inc., March 2014, s. 5.

³ K. Zaradkiewicz, [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, wyd. 2, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2014, s. 566 i cytowany tam L. Sobolewski, [w:] L. Sobolewski (red.), *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Warszawa 1999, s. 142.

⁴ K. Zaradkiewicz, tamże, s. 566.

⁵ Tamże, s. 567 i cyt. tam M. Łyszczak, *Prawne otoczenie rynku kapitałowego*, Wrocław 1997, s. 88.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1636 z późn. zm.; zwana dalej u.o.i.f.

(*imperum*), jak i czynności prywatnoprawnych (*dominium*). Przepis art. 7 Konstytucji RP przyznaje prymat wykładni językowej. Na aprobatę zasługuje pogląd, że skoro organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to wykładnia przepisów „nie może prowadzić do nadawania im znaczenia wykraczającego poza wnioski płynące z zastosowania niebudzących wątpliwości i metodologicznie poprawnych dyrektyw interpretacyjnych. Tym bardziej nie powinna się ona łączyć z dokonywaniem uogólnień czy uproszczeń, ignorujących językowy i logiczny aspekt danego unormowania”⁷. Aktualne pozostaje wyrażone w doktrynie przed laty stanowisko, że podstawą do podjęcia określonego rodzaju aktywności (w tym zawarcia umów cywilnoprawnych) przez podmiot publiczny powinna być norma prawna przyznająca prawo działania właśnie w tej formie⁸. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest bowiem wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień⁹. Działania wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności organu władzy publicznej, a każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję pozbawia taki organ legitymacji działania¹⁰.

2. Polityka zarządzania długiem publicznym

Polityka zarządzania długiem publicznym wpisana jest w szeroki zakres polityki zadłużania władz centralnych, wywołując makroekonomiczne skutki o charakterze pieniężnym i gospodarczym¹¹. W ramach zarządzania długiem publicznym, przede wszystkim dla ograniczania ryzyka wynikającego z tego zarządzania, stosuje się najczęściej następujące instrumenty finansowe:

- swapy – umowy między instytucją zarządzającą i inwestorem, określające zasady okresowych wzajemnych płatności na podstawie stopy procentowej (*swap* procentowy, tzw. IRS – *interest rate swap*) lub kurs walutowy (*swap* walutowy, tzw. CRS – *currency swap rate*);
- operacje *forward* i *futures* – będące kontraktami terminowymi, w których jedna strona operacji zobowiązuje się do zakupu lub sprzedaży instrumentu bazowego

⁷ B. Banaszak, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 57 i cyt. tam uchwała 7 sędziów NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., FPS 5/02, ONSA 2002, nr 4 poz. 137.

⁸ J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 101. Zob. także wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/1992, ONSA 1993, nr 4, poz. 113, LEX nr 10400.

⁹ B. Banaszak, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, s. 57.

¹⁰ Tamże.

¹¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 21.

(np. papieru wartościowego) w określonym terminie, określonej cenie lub według aktualnej ceny na rynku finansowym;

- opcje – kontrakty dające kupującemu prawo (a nie obowiązek) do kupna lub sprzedaży określonej ilości instrumentu bazowego w ciągu ustalonego okresu albo w ustalonym terminie, po określonej cenie¹².

Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) klasyfikuje zobowiązania z tytułu zawartych transakcji pochodnych jako zobowiązania warunkowe, które co do zasady nie stanowią tytułu dłużnego zaliczanego do długu publicznego. W sytuacji gdy przedmiotem wymiany są waluty, a nie zobowiązania, zgodnie z wytycznymi Eurostatu są one neutralne dla poziomu długu, jak również dla poziomu deficytu budżetowego raportowanego do Komisji Europejskiej. Przykładem tego typu transakcji może być wymiana płatności odsetkowych (*interest rate swap* – IRS) o niezerowej wartości w momencie zawierania transakcji, w której podmiot sektora finansów publicznych, jako strona transakcji, otrzymuje płatność wyrównującą (tzw. płatność początkową). W takiej sytuacji otrzymana płatność początkowa klasyfikowana jest jako pożyczka (czyli tytuł dłużny zaliczany do długu sektora *general government*), od której naliczane odsetki powiększają deficyt tego sektora¹³.

Zgodnie z dyspozycją art. 77 ustawy o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa Minister Finansów jest m.in. upoważniony do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa (w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych oraz zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym), spłaty zaciągniętych zobowiązań, przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi. Warunkiem *sine qua non* podjęcia przez Ministra Finansów transakcji na instrumentach pochodnych jest upoważnienie w ustawie budżetowej. Treść tego upoważnienia w ostatnich latach była niezmienna i polegała, po pierwsze, na upoważnieniu Ministra Finansów do „dokonywania transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących dochody i wydatki budżetu państwa, z których uzyskane środki finansowe pomniejszają wydatki”; po drugie zaś – na upoważnieniu Ministra Finansów do „dokonywania transakcji finansowych na instrumentach pochodnych zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących przychody i rozchody budżetu państwa, z których uzyskane środki finansowe pomniejszają rozchody”¹⁴.

¹² K. Marchewka-Bartkowiak, *Cele i niezależność polityki zarządzania długiem publicznym – doświadczenia wybranych krajów*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 9, s. 9.

¹³ P. Zawadzka, *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa 2015, s. 390.

¹⁴ Zob. art. 30 ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153); art. 31 ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. poz. 162); art. 32 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. poz. 169 z późn. zm.); art. 32 ustawy bu-

Ustawodawca dopuszcza zatem dokonywanie transakcji na instrumentach pochodnych w celu zarządzania długiem publicznym, w założeniu dążąc do zabezpieczenia przed niekorzystnymi zmianami cen walut. Zamiarem ustawodawcy z pewnością nie jest przypisanie funkcji spekulacyjnej tego typu umowom.

Ustawodawca przewidział także, iż w przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą, Minister Finansów może otworzyć w Narodowym Banku Polskim lub innym banku odrębny rachunek bankowy dla wnoszonego zabezpieczenia w formie pieniężnej. Minister Finansów zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu, wraz z odsetkami, w wysokości i w terminach wynikających z umowy zabezpieczającej (art. 83 ust. 2 u.f.p.).

Środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa (art. 166 ust. 1 u.f.p.). Natomiast środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności kapitałowych, pomniejszają rozchody (art. 166 ust. 2 u.f.p.).

Instrumenty pochodne w ramach zarządzania długiem publicznym znajdują i powinny znajdować zastosowanie w ramach zabezpieczania przed ryzykiem zmian cen (w tym walut) na rynkach finansowych. Zaciąganie zobowiązań finansowych w walutach obcych nierozzerwalnie bowiem związane jest z ryzykiem kursowym.

Dotychczas w ramach zarządzania długiem publicznym w Polsce Minister Finansów, w ramach upoważnienia ustawowego, przeprowadzał na instrumentach pochodnych transakcje:

- wymiany płatności odsetkowych (IRS) w walucie krajowej; przykładowo „w 2014 r. zawarto na rynku transakcje wymiany płatności odsetkowych o wartości nominalnej 36,0 mld zł i zapadalności do 1 roku. Celem zawartych transakcji było rozłożenie w czasie wydatków na obsługę długu publicznego w latach 2014–2015. W wyniku zawartych transakcji o 1,95 mld zł zwiększono koszty 2014 r. i o 1,97 mld zł zmniejszono koszty 2015 r. Transakcje *swap* zawierane były w sposób niegenerujący ryzyka rynkowego. Dochodowość transakcji była wyższa od kosztu pozyskiwania środków przez Ministerstwo Finansów. Podobne transakcje, mające rozłożyć w czasie wydatki na obsługę długu publicznego, stosowane były również w poprzednich latach¹⁵;

dżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. poz. 273); art. 32 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 150); art. 35 ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102), art. 39 ustawy budżetowej na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58), art. 38 ustawy budżetowej na 2008 r. z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 117), art. 39 ustawy budżetowej na 2007 r. z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 90).

¹⁵ Za: *Dług publiczny. Raport roczny 2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 54.

- transakcje typu *FX swap*, polegające na wymianie dwóch walut po określonym kursie rynkowym z jednoczesnym określeniem warunków wymiany w odwrotną stronę w określonym czasie w przyszłości. Zawarte transakcje pozwoliły na okresowe wykorzystanie posiadanych walut w celu pozyskania środków złotych. Przykładowo: zapadalność transakcji zawartych w 2015 r. nie przekraczała 2 miesięcy i ustalana była z uwzględnieniem rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wartość nominalna transakcji wyniosła 1,2 mld USD, co odpowiadało pozyskaniu środków złotych w wysokości 4,7 mld zł. Zawarte transakcje pozwoliły na okresowe wykorzystanie posiadanych walut w celu pozyskania środków złotych¹⁶. Ze względu na istotę tych zobowiązań, których to przedmiotem wymiany były środki walutowe, a nie zobowiązania, transakcje te zgodnie z wytycznymi Eurostatu były neutralne dla poziomu długu, a także i deficytu budżetowego raportowanego do Komisji Europejskiej;
- transakcje typu *cross currency swap*. Transakcje te polegają na wymianie kwoty nominalnej w dwóch walutach po tym samym kursie w dniu zawarcia transakcji i w dacie zapadalności oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych kalkulowanych na podstawie wymienionego nominału i ustalonych w dniu transakcji stałych stóp procentowych¹⁷. Przykładowo: w 2015 r. w wyniku zawartych transakcji Ministerstwo Finansów zamieniło środki posiadane w EUR (0,9 mld EUR), pozyskując środki w CHF (0,9 mld CHF) oraz przez okres trwania transakcji, który wynosi 5–7 lat, będzie raz w roku otrzymywało odsetki według stałej stopy w EUR, w zamian nie płacąc żadnych odsetek w CHF. Zawarte transakcje pozwoliły pozyskać CHF na korzystniejszych warunkach niż poprzez bezpośrednią emisję obligacji na rynku szwajcarskim¹⁸. Duża różnica w oprocentowaniu dwóch walut pozwoli na zmniejszenie kosztów obsługi długu w okresie 5–7 lat. Zgodnie z prawem UE transakcje te, zmieniając strukturę walutową zadłużenia, podlegają uwzględnieniu w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁹.

Tego rodzaju transakcje umożliwiają okresowe wykorzystanie posiadanych walut w celu pozyskania środków złotych. „Zapadalność poszczególnych transakcji ustalana była z uwzględnieniem rozkładu złotych i walutowych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Łączna wartość nominalna przeprowadzonych w 2013 r.

¹⁶ *Dług publiczny. Raport roczny 2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, s. 45.

¹⁷ Tamże, s. 46.

¹⁸ Jako przykład emisji obligacji nominowanych w CHF na rynku szwajcarskim można wskazać emisję z maja 2015 r. o wartości nominalnej 580 mln CHF i zapadalności na dzień 8 maja 2018 r. Obligacje wyceniono na 37 pb powyżej średniej stopy *swapowej*, a kupon ustalono na poziomie 0%. Rentowność wyniosła -0,213%. Była to pierwsza transakcja z ujemną rentownością emitenta spoza Szwajcarii i zarazem największa emisja tego typu (z wyłączeniem emisji rządu szwajcarskiego). *Dług publiczny. Raport roczny 2015*, s. 37.

¹⁹ Tamże.

transakcji wyniosła 0,8 mld euro, co odpowiadało pozyskaniu środków złotych w wysokości 3,3 mld zł. Z uwagi na fakt, że przedmiotem wymiany były środki walutowe, a nie zobowiązania, powyższe transakcje (zgodnie z wytycznymi Eurostatu) były neutralne dla poziomu długu, jak również i deficytu budżetowego raportowanego do Komisji Europejskiej²⁰.

Bezpieczeństwo transakcji *swap* zawieranych przez Ministra Finansów było zapewniane poprzez minimalizację i dywersyfikację ryzyka:

- wybór partnerów o wysokiej wiarygodności kredytowej (warunkiem niezbędnym do zawarcia transakcji jest posiadanie podpisanej z Ministrem Finansów umowy ramowej lub umowy głównej ISDA, regulującej zasady postępowania związane z zawieraniem transakcji na instrumentach pochodnych, jak również zaakceptowanie warunków formalnoprawnych);
- ograniczenia (limity) nałożone na łączną wartość transakcji zawieranych z poszczególnymi partnerami (służące dywersyfikacji ryzyka kredytowego);
- bieżące monitorowanie sytuacji finansowych potencjalnych partnerów (obserwacji podlegały m.in. zmiany *ratingów*, kwotowania CDS, będące rynkową miarą ryzyka kredytowego związanego z danym podmiotem oraz informacje pochodzące z serwisów informacyjnych), by w przypadku stwierdzenia istotnego wzrostu ryzyka kredytowego podjąć stosowne działania (zawieszenie zawierania transakcji z partnerem, którego wiarygodność kredytowa budzi wątpliwości)²¹.

Wskazać należy, że transakcje zawierane były z bankami, których kwotowania w danym dniu były najkorzystniejsze. Warunkiem *sine qua non* zawarcia transakcji na instrumentach pochodnych było każdorazowo spełnianie ustalonego przez Ministerstwo Finansów warunku brzegowego dla danej transakcji. Zawierając transakcję na instrumentach pochodnych, Ministerstwo Finansów nie ponosiło żadnych dodatkowych kosztów, opłat lub prowizji²².

²⁰ *Dług publiczny. Raport roczny 2013*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, s. 52.

²¹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 16895 w sprawie stosowania przez Ministerstwo Finansów instrumentów pochodnych z dnia 23 września 2010 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/4DF6F8C2> (dostęp: 17.11.2016 r.).

²² Tamże. W okresie udzielania odpowiedzi w obsłudze znajdują się obecnie następujące transakcje wykorzystujące instrumenty pochodne: a) transakcja wymiany płatności odsetkowych typu IRS związana z zabezpieczeniem emisji obligacji zapadających w 2013 r. (seria PP1013); b) transakcje obejmujące zmianę struktury zobowiązań związanych z systemem finansowania programu samolotu wielozadaniowego F-16; c) transakcje polegające na zmianie waluty płatności z dolara na euro poprzez zmianę podstawy oprocentowania i zabezpieczenie kursu końcowej wymiany kapitałowej. (Stanowisko organu nadzoru zajęte w odniesieniu do przepisów u.f.p. z 2005 r. o analogicznym brzmieniu).

3. Instrumenty pochodne a zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Polski ustawodawca przewidział, iż JST mogą dokonywać lokat wolnych środków m.in. w skarbowe papiery wartościowe i obligacje emitowane przez JST (art. 48 ust. 1 u.f.p.). Termin „lokowanie” (inwestowanie) powinien być rozumiany w kontekście celu, którym ma być uzyskanie korzyści ekonomicznych²³, w najgorszym zaś przypadku ochrona spadku wartości posiadanych aktywów. Istota instrumentów pochodnych nie sprowadza się do lokowania, a do funkcji zabezpieczającej, arbitrażowej lub spekulacyjnej. Katalog potencjalnych lokat został ściśle określony przez ustawodawcę.

Przepis art. 93 ust. 1 u.f.p. stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Przykładowo, kontrakty terminowe typu IRS odnoszą się wyłącznie do przepływów odsetkowych, a zatem wydają się nie pozostawać w sprzeczności z brzmieniem art. 93 ust. 1 u.f.p. Organ nadzoru zasadnie zauważył, że z uwagi na pozostałe przepisy ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego nie może również zawierać kontraktów terminowych typu IRS²⁴. W rozpatrywanym zakresie wydaje się jednak, że nie należałoby przyznawać prymatu wykładni systemowej, a raczej odnieść się do przywołanej wyżej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Nie budzi wątpliwości, że każde zachowanie organu władzy publicznej powinno nie tylko opierać się na wyraźnie sformułowanym przepisie prawnym, lecz także mieścić się w granicach prawa. Przekroczeniem władzy finansowej jest arbitralne działanie władz publicznych, które nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, czyli nadużycie swobody politycznej²⁵.

Podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że zarówno JST, jak i spółki zależne w świetle obecnie obowiązujących zapisów ustawy o finansach publicznych, w której w katalogu zamkniętym zawarto katalog obowiązków i uprawnień jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zarządzania długiem. Zgodnie z dyspozycją art. 217 ust. 2 u.f.p. deficyt budżetu JST może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku JST; nadwyżki budżetu JST z lat ubiegłych; wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST,

²³ M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 49.

²⁴ Tamże.

²⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2009, s. 39.

wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ustawodawca nie przewidział możliwości zawierania w tym zakresie kontraktów terminowych. Organ nadzoru nad gospodarką finansową JST słusznie bowiem uznał, iż „z istoty kontraktów terminowych CIRS wynika, że przy tego rodzaju transakcjach przewalutowaniu podlega kwota główna należności (wartość nominalna należna w dniu zapłaty) na taką walutę, która w danym momencie charakteryzuje się najniższym oprocentowaniem. Taka operacja jednak wiąże się z tym, że w momencie spłaty wartość nominalna należności głównej po kolejnym przewalutowaniu (uwzględniając aktualny kurs) może różnić się od wartości nominalnej należnej w dniu zapłaty zapisanej w zawartej umowie”.

Z aprobatą należy się więc odnieść do prawidłowej praktyki organu nadzoru nad gospodarką finansową gmin, które konsekwentnie uznają, że „wszelkich operacji na środkach publicznych dokonywać można jedynie na podstawie stosownego upoważnienia, przez które należy rozumieć kompetencję wynikającą z przepisów prawa”²⁶.

W literaturze przedmiotu²⁷ zostało wyrażone stanowisko, że „najprostszym sposobem zmniejszenia ekspozycji na ryzyko JST, która zaciągnęła dług o zmiennej stopie procentowej, jest zawarcie porozumienia ustalającego pewne ograniczenia wysokości odsetek poprzez ustalenie górnej granicy odsetek, które mogą być płacone od określonego kapitału (tzw. *cap*)”²⁸. «Nabywca» *cap* płaci swemu wierzycielowi odsetki co najwyżej według wysokości ustalonego progu, który z kolei jest ustalany na podstawie określonej stawki bazowej (np. trzymiesięczny LIBOR). Jeżeli drugą stroną porozumienia jest bank-wierzyciel, ponosi on ryzyko wzro-

²⁶ Zob. Odpowiedź Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismo RIO/KA/078/9/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r., na pismo w sprawie możliwości zawierania przez JST (również spółki zależne) kontraktów terminowych tzw. CIRS (*Currency Interest Rate Swap*) lub IRS (*Interest Rate Swap*), http://www.bydgoszcz.rio.gov.pl/?p=document&action=show&cid=854&bar_id=853 (dostęp: 17.11.2016 r.).

²⁷ M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe*, s. 46.

²⁸ Warto zauważyć, że w prawie polskim przyjęto zakaz pobierania nadmiernych (tzw. lichwiarskich) odsetek. Zgodnie z dyspozycją art. 359 § 2¹ k.c. „maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego (odsetki maksymalne)”. Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych, także w razie dokonania wyboru prawa obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy (art. 359 § 2³ k.c.). „Nadmierna wysokość” odnosi się do odsetek kapitałowych, ale także zawyżonych odsetek za opóźnienie (zob. np. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 55). Jeszcze przed wejściem w życie przepisu art. 359 § 2¹ k.c. bywały one określane jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (zob. np. wyrok SN z dnia 27 lipca 2000 r., IV CKN 85/00, OSP 2001, z. 3, poz. 48, z głosem A. Stelmachowskiego; wspomniany wyżej wyrok SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00, z aprobowaną głosem M. Lemkowskiego, PPH 2004, nr 10).

stu oprocentowania długu ponad uzgodniony limit, jeśli zaś drugą stroną był inny bank, obowiązany jest do pokrycia różnicy odsetek wynikającej z zastosowania stopy oprocentowania długu i stopy *cap*, przy czym należność płaci zwykle bezpośrednio bankowi będącemu wierzycielem. «Nabywca» *cap* płaci «sprzedawcy» przy zawarciu umowy premię, której wysokość zależy od poziomu ustalonego *cap*, okresu obowiązywania umowy oraz oczekiwanych wahań ogólnego poziomu stóp procentowych. Okres obowiązywania porozumienia powinien oczywiście odpowiadać okresowi spłaty długu. Dla zabezpieczenia minimalnej rentowności lokat na rynku pieniężnym stosuje się porozumienie odwrotne – *floor*». Agencja ratingowa Standard & Poor's opiera ocenę jakości korzystania przez jednostkę samorządową z instrumentów pochodnych na analizie następujących kryteriów: ryzyku przedwczesnego zakończenia transakcji, wiarygodności kontrahenta, jakości posiadanego portfela derywatów, polityce dotyczącej korzystania z derywatów oraz procedurach związanych z ich korzystaniem²⁹.

W rozważanym zakresie warto wskazać na praktykę samorządów lokalnych niektórych państw nieumiejętnego stosowania instrumentów pochodnych w ich gospodarce³⁰:

- londyńskie gminy miejskie (London Borough of Hammersmith and Fulham) w latach 1987–1989 zawarły około 600 umów *swap*³¹; sąd apelacyjny w 1991 r. orzekł, że władze lokalne nie miały prawa uczestnictwa w rynku *swapów*, a organ stanowiący przekroczył kompetencje wynikające z przepisów prawa, w konsekwencji stwierdzono nieważność transakcji oraz wprowadzono zakaz stosowania instrumentów pochodnych przez samorzady³²;
- w hrabstwie Orange (USA) w połowie lat 90. XX w. wykorzystywano strukturyzowane instrumenty finansowe w celu otrzymywania zysków z uzależnionych od przyszłej „ceny” rynkowych stóp procentowych, indeksów, a także innych zbliżonych wielkości³³. Stosowanie pochodnych instrumentów finansowych doprowadziło do strat rządu 1,6 mld dolarów³⁴, w wyniku których hrabstwo w 1996 r. zgłosiło do sądu wnioski o ogłoszenie upadłości;

²⁹ Niniejszy akapit za: M. Bitner, *Pochodne instrumenty finansowe*, s. 46–47 i cyt. tam *Public Finance Criteria: Municipal Swaps*, Standard & Poor's, 2004.

³⁰ P. Zawadzka, *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa 2015, s. 398–405.

³¹ Wcześniejsze przykłady stosowania derywatów przez społeczności lokalne omawia D.M. Chance, *A chronology of derivatives*, „Derivatives Quarterly” 1995, nr 2, s. 1–8.

³² A. Tickell, *Creative finance and the local state: the Hammersmith and Fulham swaps affair*, „Political Geography”, Vol. 17, No. 7, s. 865. Zob. *Hazell v. Hammersmith and Fulham*, LBC (1992) 2 AC 1; G. Piga, *Derivatives and Public Debt Management*, Zurich 2001, s. 73.

³³ T. Nieborak, S. Huczek, *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12, s. 10.

³⁴ T. Nieborak, S. Huczek, *Instrumenty pochodne*, s. 9 i cyt. tam D.J. Ross, M.H. Miller, *The Orange County bankruptcy and its aftermath. Some new evidence*, „Journal of Derivatives” 1997, Vol. 4, s. 51–61.

- we włoskiej miejscowości Baschi (2,8 tys. mieszkańców) utrzymywano otwarte pozycje na instrumentach pochodnych o wartości ok. 2,5 mln euro. Umowy w kilkuletniej perspektywie przyniosły straty przekraczające kilkakrotnie wysokość dochodów budżetowych;
- włoskie miasta i regiony w latach 1997–2007 rokiem pożyczyły 111 mld euro z banków inwestycyjnych, m.in. w ramach kontraktów IRS, na łączną kwotę 35 mld euro. Spektakularnym przykładem było miasto Mediolan (Włochy), w którego imieniu podpisano w 2005 r. umowy w związku z emisją 30-letnich obligacji o łącznej wartości 1680 mln euro. W wyniku strat wystąpiono z powództwem przeciw bankom, oskarżając je o brak rzetelnej informacji co do ryzyka związanego z umowami *swap* oraz o 100 mln euro nielegalnego zysku³⁵;
- kredyty strukturyzowane udzielane francuskim samorządom lokalnym, m.in. Melun, Sassenage oraz Trégastel³⁶; w wyniku tego typu praktyki we Francji w dniu 7 grudnia 2009 r. opublikowano Kartę dobrego postępowania między bankami a samorządami³⁷;
- samorzady niemieckie w następstwie zawartych umów w przedmiocie instrumentów pochodnych także ponosiły znaczące straty. Federalny Trybunał Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht) w Niemczech uznał, że bank ponosi winę w związku ze sposobem skonstruowania umowy *swapu* procentowego³⁸.

Stosowanie instrumentów pochodnych przez samorzady lokalne doprowadzało do strat finansowych, w następstwie czego w niektórych krajach wprowadzono zakaz stosowania instrumentów pochodnych (Wielka Brytania, Włochy). Uwagę zwraca zorganizowana polityka banków, mająca na celu sprzedaż pochodnych instrumentów finansowych samorządom w wybranych krajach Europy. Jako atut stosowania derywatów w gospodarce samorządów wskazywano poprawę bilansu lub obietnicę wysokiej stopy zwrotu. Wskazać także należy, iż w ciągu pierwszej dekady XXI w. banki inwestycyjne, oprócz wyżej wskazanych przykładów, sprzedawały złożone instrumenty pochodne m.in. w Austrii, Belgii, Grecji, Portugalii.

³⁵ W grudniu 2012 roku sąd po raz pierwszy zasądził od banków na rzecz miasta Mediolan zapłatę około 90 mln euro (119,6 mln dolarów). Kilkuletnie postępowania sądowe skutkowały orzeczeniami kar pieniężnych w wysokości 1 mln euro w stosunku do każdego z banków. E. Martinuzzi, *Deutsche Bank, UBS Convicted by Milan Judge for Fraud Role*, Dec 20, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-12-19/deutsche-bank-ubs-convicted-by-milan-judge-for-role-in-fraud.html> (dostęp: 17.11.2016 r.).

³⁶ Zob. *Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-enq/r4030.pdf> (dostęp: 17.11.2016 r.).

³⁷ *Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales*, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/091207banques_collectivites-1.pdf (dostęp: 17.11.2016 r.).

³⁸ Wyrok z dnia 22 marca 2011 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht), Urteil vom 22.03.2011, XI ZR 33/10.

* * *

Zasada legalności, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, ma zastosowanie zarówno do Skarbu Państwa, jak i JST W ramach zarządzania długiem publicznym dopuszczalne jest i pożądane korzystanie z instrumentów pochodnych. W drodze analogii nie można jednak przypisać JST prawa do dokonywania transakcji na instrumentach pochodnych.

Wskazane w niniejszym opracowaniu przykłady wskazują, że wykorzystywanie instrumentów pochodnych przez samorządy lokalne we wskazanych państwach było nieumiejętne i nie przyniosło pozytywnych skutków w dłuższym horyzoncie czasu, doprowadzając nierzadko do niewypłacalności. Podkreślić jednak trzeba, że chodziło tam raczej o chęć uzyskania korzyści w wyniku spekulacji. Służyły temu nierzadko modyfikowane, a nie klasyczne instrumenty pochodne. Nie miało to nic wspólnego z efektywnym zarządzaniem środkami publicznymi.

De lege lata brak przepisu, który umożliwiałby stosowanie pochodnych instrumentów finansowych w gospodarce JST. Można rozważyć ich dopuszczenie w ramach zabezpieczenia zaciągniętych zobowiązań finansowych w odpowiednio dużych JST i przy niezbędnym wsparciu w tym zakresie profesjonalnego zaplecza doradców z rozpatrywanego zakresu. Korzyści stosowania ich jako instrumentu zabezpieczającego przed zmianami kursowymi są niezaprzeczalne. Uzasadnione mogłoby wydawać się dopuszczenie prawem możliwości zabezpieczenia przez gminę przed niekorzystnymi z jej punktu widzenia zmianami parametrów zadłużenia, zwłaszcza stopy procentowej czy kursu walutowego, które mogłyby wówczas być kompensowane przez dodatnie przepływy pieniężne, wynikające z transakcji z wykorzystaniem instrumentów pochodnych. Nie budzi wątpliwości, że także rodzaj zabezpieczenia emisji papierów wartościowych powinien *expressis verbis* wynikać z przepisów prawa, a w sytuacji dopuszczenia takiej możliwości JST powinny dokładać jak największej staranności w korzystaniu z tego typu instrumentów.

Bibliografia

- Banaszak B., *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Bitner M., *Pochodne instrumenty finansowe w zarządzaniu długiem publicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Chance D.M., *A chronology of derivatives*, „Derivatives Quarterly” 1995, nr 2.
- Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales*, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/091207banques_collectivites-1.pdf (dostęp: 17.11.2016 r.).
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2009.

- Dług publiczny. Raport roczny 2013*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014.
- Dług publiczny. Raport roczny 2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.
- Dług publiczny. Raport roczny 2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016.
- Hazell v. Hammersmith and Fulham*, LBC (1992) 2 AC 1.
- Łyszczak M., *Prawne otoczenie rynku kapitałowego*, Wrocław 1997.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Cele i niezależność polityki zarządzania długiem publicznym – doświadczenia wybranych krajów*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 9.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Martinuzzi E., *Deutsche Bank, UBS Convicted by Milan Judge for Fraud Role*, Dec 20, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-12-19/deutsche-bank-ubs-convicted-by-milan-judge-for-role-in-fraud.html> (dostęp: 17.11.2016 r.).
- Nieborak T., Huczek S., *Instrumenty pochodne w działalności samorządu terytorialnego – podstawowe zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 12.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 16895 w sprawie stosowania przez Ministerstwo Finansów instrumentów pochodnych z dnia 23 września 2010 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/4DF6F8C2> (dostęp: 17.11.2016 r.).
- Odpowiedź Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismo RIO/KA/078/9/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r., na pismo w sprawie możliwości zawierania przez JST (również spółki zależne) kontraktów terminowych tzw. CIRS (*Currency Interest Rate Swap*) lub IRS (*Interest Rate Swap*), http://www.bydgoszcz.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=854&bar_id=853 (dostęp: 17.11.2016 r.).
- OTC derivatives statistics at end-December 2013*, Bank for International Settlements, May 2014, http://www.bis.org/publ/otc_hy1405.pdf.
- Piga G., *Derivatives and Public Debt Management*, Zurich 2001.
- Popova I., Simkins B., *The Value of OTC Derivatives: Case Study Analyses of Hedges by Publicly Traded Non-Financial Firms*, International Swaps and Derivatives Association, Inc., March 2014.
- Public Finance Criteria: Municipal Swaps*, Standard & Poor's, 2004.
- Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-enq/r4030.pdf> (dostęp: 17.11.2016 r.).
- Ross D.J., Miller M.H., *The Orange County bankruptcy and its aftermath. Some new evidence*, „Journal of Derivatives” 1997, Vol. 4.
- Sarnowski J., *Rynki finansowe*, [w:] A. Dmowski, J. Sarnowski, D. Prokopowicz, *Podstawy finansów i bankowości*, Warszawa 2005.
- Sobolewski L., [w:] L. Sobolewski (red.), *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Warszawa 1999.
- Starościk J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.

- Tickell A., *Creative finance and the local state: the Hammersmith and Fulham swaps affair*, „Political Geography”, Vol. 17, No. 7.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/1992, ONSA 1993, nr 4, poz. 113, LEX nr 10400.
- Zaradkiewicz K., [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, wyd. 2, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2014.
- Zawadzka P., *Instrumenty finansowe w gospodarce gminy*, Warszawa 2015.

Orzeczenia

- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 22 kwietnia 2002 r., FPS 5/02, ONSA 2002, nr 4, poz. 137.
- Wyrok SN z dnia 27 lipca 2000 r., IV CKN 85/00, OSP 2001, z. 3, poz. 48, z głosem A. Stelmachowskiego.
- Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 55.
- Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2003 r., II CKN 1097/00, z aprobuską głosem M. Lemkowskiego, PPH 2004, nr 10.
- Wyrok z dnia 22 marca 2011 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht), Urteil vom 22.03.2011, XI ZR 33/10.

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza prawnych możliwości zastosowania instrumentów pochodnych w ramach zarządzania długiem publicznym w Polsce. Autorka rozważa m.in., czy wykorzystanie instrumentów pochodnych jest dopuszczalne w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma wątpliwości, że nie wszystkie instrumenty pochodne nadają się do zarządzania długiem. Instrumenty te charakteryzuje znaczące ryzyko finansowe, czego dowiodły doświadczenia niektórych samorządów lokalnych na świecie. Przedstawiono zatem, jak instrumenty pochodne były wykorzystywane w tym zakresie. Autorka formułuje pewne sugestie co do dalszych badań empirycznych i teoretycznych w tej dziedzinie. Wykorzystanie instrumentów pochodnych w ramach sektora publicznego powinno być uregulowane w sposób jak najbardziej przejrzysty.

Summary

The aim of this study is to analyze the admissibility of derivatives to manage public debt. It shows how the derivatives are used to manage public debt in Poland. The aim of the article is also to consider the question of whether it is acceptable to use derivatives in by Polish local government units. Derivatives carry significant financial risks that have unfortunately manifested themselves to some local govern-

ments in the world. The paper also shows how derivatives were used by those local governments in other countries and concludes with some specific lessons learned about debt-related derivative usage for public financial managers. There is no doubt that not all derivatives are suitable for the management of debt. The author offers some suggestions for further empirical and theoretical research in this area. There is a need for transparency on the use of such instruments.

Słowa kluczowe: zarządzanie długiem publicznym, instrumenty pochodne, podstawy prawne

Keywords: public debt management, derivatives, legal basis

Niektóre aspekty nierówności społecznych w kontekście struktury funkcjonalnej wydatków sektora *general government*

Wydatki publiczne są nie tylko atrybutem władzy, ale przede wszystkim służą realizacji zadań państwa, determinując tym samym nie tylko procesy gospodarcze, ale i społeczne. Zarówno w teorii, jak i w praktyce stosuje się różne kryteria klasyfikacji wydatków publicznych. Najbardziej trafnie odzwierciedlającą priorytety rządu jest *Classification of the Functions of Government* (COFOG)¹. Jest to międzynarodowa klasyfikacja, która umożliwia porównywanie polityk fiskalnych poszczególnych krajów. Celem artykułu jest próba oceny procesu konwergencji polityk fiskalnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

1. Elastyczność wydatków według COFOG

Klasyfikacja wydatków publicznych wg COFOG opiera się na 10 grupach funkcjonalnych. Są to: wydatki na administrację państwową, obronę narodową, bezpieczeństwo wewnętrzne, wydatki gospodarcze, wydatki na ochronę środowiska, na cele mieszkaniowe i urbanistykę, na ochronę zdrowia, na rekreację, kulturę i religię, na edukację oraz wydatki socjalne.

Najczęściej stosowaną miarą jest relacja wydatków do produktu krajowego brutto. Informuje ona, jaką część wytworzonego produktu przeznaczają na realizację określonych zadań. W omawianych latach relacja ta podlegała różnokierunkowym zmianom. Posługując się miarami odnoszonymi do PKB, trzeba jednak wziąć pod

* Dr hab. Wiesława Ziółkowska, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań.

¹ Szerzej na temat klasyfikacji COFOG oraz innych rodzajów klasyfikacji wydatków publicznych zob. A. Alińska, B. Woźniak, *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2015, s. 54–63, 420–443.

uwagę fakt, że na wskaźnik ten wpływa nie tylko wysokość wydatków, ale i poziom produktu krajowego brutto.

Przyjmując jako kryterium elastyczność wydatków mierzoną zmiennością ich udziału w PKB według funkcji w latach 2004–2014, można w UE wyodrębnić cztery grupy państw:

- kraje, w których skumulowana zmiana wydatków w relacji do PKB wynosiła od 0 do 2 punktów procentowych: Luksemburg, Węgry, Litwa, Chorwacja, Holandia, Słowacja, Rumunia i Austria;
- kraje o średniej zmienności wydatków, w których skumulowana zmiana wydatków w relacji do PKB wynosiła od 2 do 4 punktów procentowych: Malta, Dania, Szwecja, Wielka Brytania, Estonia, Bułgaria, Niemcy, Polska i Łotwa;
- kraje o wysokiej zmienności, w których skumulowana zmiana wydatków w relacji do PKB wynosiła od 4 do 6 punktów procentowych: Słowenia, Włochy, Belgia, Francja, Grecja, Irlandia, Czechy;
- kraje o bardzo wysokiej zmienności, w których skumulowana zmiana wydatków w relacji do PKB wynosiła powyżej 6 punktów procentowych: Hiszpania, Portugalia, Cypr i Finlandia.

Największe zmiany wydatków miały miejsce w dwóch grupach: wydatki na administrację państwową oraz na obronę narodową. Do tej pierwszej grupy zalicza się koszty funkcjonowania całej administracji, obciążenia wynikające z obsługi długu publicznego oraz wydatki na badania i rozwój niezaliczone do pozostałych grup. Analizując stopień zmienności wydatków, warto zwrócić uwagę na fakt, że w tych samych przedziałach ich elastyczności mieszczą się kraje o krańcowo różnych poziomach zamożności mierzonej wielkością PKB na osobę.

Przy uwzględnieniu kryterium kierunku zmian okazuje się, że zmiana udziału wydatków ogółem w krajach UE była ujemna aż w 6 krajach, w tym najwyższy spadek ich udziału w PKB odnotowano w Czechach. Na drugim miejscu znalazła się Polska. Ponieważ lata 2008–2014 to okres głębokiego kryzysu finansowo-gospodarczo-zadłużeniowego o charakterze globalnym, zmiany w wydatkach mogą być również wynikiem antykryzysowej polityki fiskalnej. Takiej oceny nie można jednak odnieść do Polski, która jako jedyny kraj UE nie odnotowała w tym okresie spadku produktu krajowego brutto. Zarówno zróżnicowany stopień elastyczności wydatków, jak i odmienne kierunki ich zmian pogłębiają proces dekonwergencji polityki wydatkowej państw członkowskich UE.

2. Dekonwergencja polityk fiskalnych

Odmienność priorytetów polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich Unii potwierdzają znaczące **różnice między maksymalnym i minimalnym ich udziałem** ogółem i według funkcji w PKB, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Średnie wydatki sektora w latach 2004–2014 według COFOG w % PKB

GEO/TIME	Ogółem	Działalność ogólnopanstwowa	Obrona narodowa	Bezpieczeństwo publiczne	Sprawy gospodarcze	Ochrona środowiska	Gospodarka mieszkaniowa	Ochrona zdrowia	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Ochrona socjalna
EU 28	45,2	6,6	1,3	1,8	5,1	0,8	0,8	6,0	1,2	5,3	16,4
EU 15	48,5	7,0	1,3	1,6	4,9	0,8	0,7	7,0	1,1	5,4	18,7
EU-ŚW	41,5	5,6	1,3	2,1	5,5	0,7	0,9	5,0	1,3	5,1	14,1
Maksimum	54,9	11,3	2,7	2,6	6,9	1,6	2,3	8,1	2,1	6,8	23,6
Polska	43,8	5,6	1,6	2,3	4,7	0,7	1,0	4,7	1,2	5,6	16,4
Minimum	36,8	3,5	0,3	1,0	3,3	0,3	0,2	1,8	0,6	3,6	10,2
Maksimum	FR	EL	EL	BG	RO	NL	CY	DK	EE	PT	DK
Minimum	RO	EE	LU	DK	DK	FI	EL	SK	EL	RO	CY

Objaśnienia: BG – Bułgaria, CY – Cypr, DK – Dania, EE – Estonia, EL – Grecja, FI – Finlandia, FR – Francja, LU – Luksemburg, NL – Holandia, PT – Portugalia, SK – Słowacja, RO – Rumunia.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp: 27.05.2016).

Inną stosowaną miarą funkcji alokacyjnej jest wartość wydatków w tysiącach euro na osobę. Średnie w latach 2004–2014 najwyższe wydatki na osobę (po Luksemburgu) odnotowano w Danii i Szwecji. W Polsce były one sześć- i pięciokrotnie niższe i wynosiły 3,8 tys. euro na osobę. Wartości średnie dla grup krajów, maksymalne i minimalne, oraz dla Polski zawarto w tabeli 2. Polska pod względem średniej w latach 2004–2014 wielkości **wydatków na osobę** w tys. euro zajmowała 24. miejsce.

Przydatną miarą, umożliwiającą analizę wydatków ogółem w poszczególnych krajach, jest **również** posługiwanie się indeksem, przy założeniu, że UE 28=100. Porównując poszczególne kraje, wyraźnie widać, że tylko w części z nich nastąpiła poprawa wskaźnika w stosunku do wartości średniej, przyjmując UE=100. W 2014 r. w stosunku do roku wyjściowego wzrost indeksu odnotowano tylko w 13 krajach i mieścił się on między około 20 punktów procentowych w Słowacji i Estonii i około 4 punktów procentowych w Słowenii. Największy spadek adekwatnego indeksu wystąpił w Grecji oraz w Wielkiej Brytanii, przekraczając odpowiednio 24 i 19 punktów procentowych. Najwyższe wydatki na osobę w 2014 r. – przy założeniu, że UE 28=100 – odnotowano w Danii i Szwecji. Były one około dwukrotnie wyższe niż średnia wartość dla UE 28, mimo że w obu krajach w 2014 r. w porównaniu z 2004 r. nastąpił ich spadek. Polska w omawianych latach dokonała postępu, zwiększając wydatki na osobę w stosunku do średnich w UE o 11 punktów procentowych. Ciągłe jednak są one znacząco niższe w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej.

Tabela 2. Średnie wydatki sektora *general government* w latach 2004–2014 według COFOG w tys. euro na osobę

GEO/TIME	Ogółem	Działalność ogólnopaństwowa	Obrona narodowa	Bezpieczeństwo publiczne	Sprawy gospodarcze	Ochrona środowiska	Gospodarka mieszkaniowa	Ochrona zdrowia	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Ochrona socjalna
EU 28	11,1	1,6	0,3	0,4	1,2	0,2	0,2	1,5	0,3	1,3	4,2
EU 15	16,7	2,3	0,4	0,5	1,7	0,3	0,2	2,4	0,4	1,9	6,5
EU-ŚW	4,3	0,6	0,1	0,2	0,6	0,1	0,1	0,5	0,1	0,5	1,5
Maksimum	32,6	3,9	0,8	0,8	3,5	0,8	0,6	3,8	1,0	3,9	13,9
Polska	3,8	0,5	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,4	0,1	0,5	1,4
Minimum	1,7	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,6
Maksimum	LU	LU	UK	LU	IE	LU	LU	LU	LU	LU	LU
Minimum	BG	BG	BG	BG	BG	HR	LT	SK	BG	BG	BG

Objaśnienia: BG – Bułgaria, LU – Luksemburg, HR – Chorwacja, IE – Irlandia, LT – Litwa, NL – Holandia, SL – Słowacja, UK – Wielka Brytania.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp: 27.05.2016).

W Polsce w omawianym okresie obniżono wydatki na ochronę socjalną, edukację, gospodarkę mieszkaniową, obronę narodową oraz działalność ogólnopaństwową, zmniejszając łączny ich udział w PKB o 3,6 punktu procentowego. Strukturę wydatków w latach 2004–2014 uśrednioną dla poszczególnych funkcji przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Struktura wydatków wg funkcji w latach 2004–2014 w %

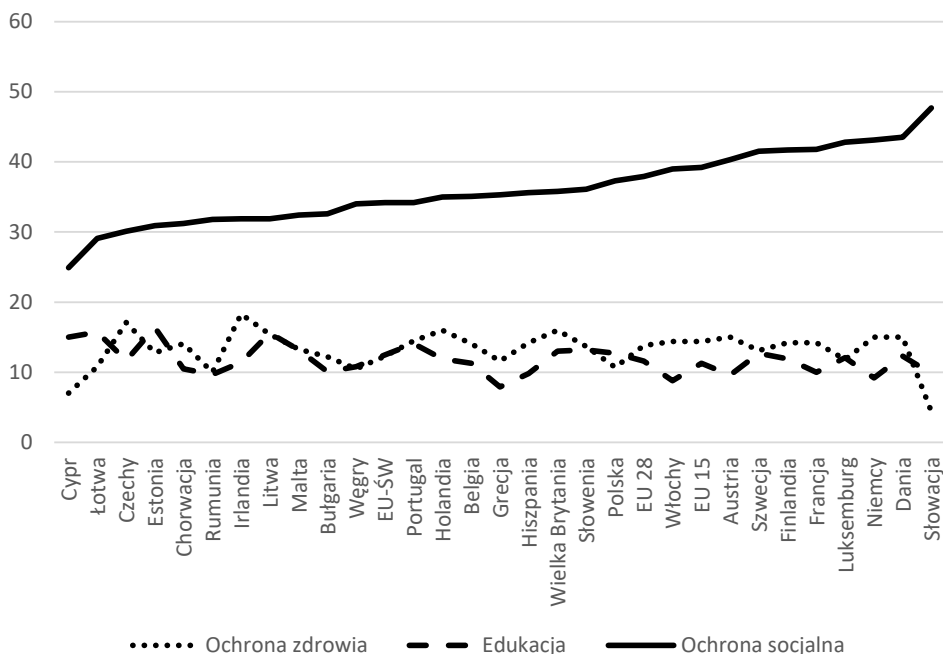
GEO/TIME	Działalność ogólnopaństwowa	Obrona narodowa	Bezpieczeństwo publiczne	Sprawy gospodarcze	Ochrona środowiska	Gospodarka mieszkaniowa	Ochrona zdrowia	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Ochrona socjalna
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
EU 28	14,4	2,5	3,5	10,4	1,7	1,6	13,8	2,5	11,6	37,9
EU 15	14,0	2,4	3,2	9,9	1,7	1,4	14,4	2,4	11,3	39,2
EU-ŚW	13,4	3,0	4,8	12,9	1,7	2,0	12,3	3,2	12,5	34,2
										↓
Słowacja	13,0	2,2	5,3	11,5	2,0	1,8	4,4	2,3	9,8	47,7
Dania	13,9	2,5	1,8	6,1	0,9	0,6	15,0	3,2	12,3	43,5
Niemcy	14,2	2,3	3,5	8,2	1,3	1,5	15,0	1,8	9,2	43,1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Luksemburg	12,1	0,8	2,4	10,7	2,6	1,8	11,8	3,0	12,1	42,8
Francja	12,8	3,3	2,9	8,6	1,7	2,3	14,2	2,5	10,0	41,8
Finlandia	14,4	2,8	2,5	9,0	0,5	0,8	14,2	2,3	11,9	41,7
Szwecja	14,9	2,9	2,6	8,2	0,7	1,4	13,1	2,1	12,7	41,5
Austria	14,5	1,4	2,6	12,9	1,0	0,8	15,0	1,9	9,6	40,3
Włochy	17,8	2,6	3,9	8,7	1,7	1,5	14,4	1,6	8,8	39,0
Polska	12,8	3,8	5,2	11,0	1,6	2,2	10,7	2,7	12,7	37,3
Słowenia	12,7	2,6	3,7	11,5	1,7	1,5	13,7	3,4	13,2	36,1
Wielka Brytania	11,1	5,3	5,3	7,5	1,9	2,1	16,0	2,0	13,0	35,8
Hiszpania	13,4	2,3	4,6	12,7	2,2	1,8	14,2	3,4	9,8	35,6
Grecja	21,9	5,2	3,3	11,1	1,9	0,5	11,6	1,2	7,9	35,3
Belgia	16,7	1,9	3,4	12,4	1,8	0,8	14,1	2,4	11,3	35,1
Holandia	12,2	2,8	4,1	9,9	3,5	1,1	16,0	3,6	11,9	35,0
Portugalia	15,2	2,7	4,2	10,1	1,1	1,7	14,5	2,1	14,1	34,2
Węgry	19,4	2,1	4,0	12,6	1,5	1,8	10,5	3,4	10,8	34,0
Bułgaria	13,5	3,7	7,0	13,4	2,2	3,1	12,2	2,2	10,1	32,6
Malta	17,2	1,8	3,4	12,2	3,6	1,2	13,3	1,8	13,2	32,4
Irlandia	11,6	1,0	3,8	14,8	2,2	3,1	18,3	1,9	11,4	31,9
Litwa	13,2	3,4	4,8	10,3	2,1	0,8	15,4	2,5	15,6	31,9
Rumunia	12,2	3,7	5,9	18,8	1,7	3,6	10,0	2,6	9,7	31,8
Chorwacja	17,1	3,1	4,6	13,8	0,8	2,4	14,1	2,4	10,5	31,2
Estonia	9,4	4,3	5,6	12,3	1,6	1,1	12,8	5,5	16,4	30,9
Czechy	11,3	2,4	4,4	15,4	2,5	2,3	17,1	2,8	11,7	30,1
Łotwa	11,8	3,0	5,6	14,9	1,7	3,3	10,8	4,3	15,7	29,1
Cypr	26,6	4,2	4,8	8,5	0,7	5,6	7,0	2,6	15,0	24,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp: 27.05.2016).

Struktura wydatków jest bardzo zróżnicowana, i to nie tylko w poszczególnych krajach, ale i w ramach funkcji. Procentowy udział nakładów na poszczególne zadania w latach 2004–2014 wynosił:

- działalność ogólnopaństwowa: od 9,4 – do 26,6%;
- obrona narodowa: od 0,8 do 5,3%;
- bezpieczeństwo publiczne: od 1,8 do 7,0%;
- sprawy gospodarcze: od 6,1 do 18,8%;
- ochrona środowiska: od 0,5 do 3,6%;
- gospodarka mieszkaniowa: od 0,5 do 5,6%;
- ochrona zdrowia: od 4,4 do 18,3%;
- rekreacja, religia, kultura: od 1,2 do 5,5%;
- edukacja: od 7,9 do 16,4%;
- ochrona socjalna: od 24,9 do 47,7%.



Rysunek 1. Średni udział wydatków socjalnych na ochronę zdrowia i edukację w państwach UE

Źródło: obliczenia własne na podstawie Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (dostęp: 27.05.2016).

Analizując strukturę wydatków wg funkcji, zwraca uwagę wyraźna dominacja wydatków socjalnych w 27 krajach, z wyłączeniem Cypru. Najwyższy udział wydatków na ochronę socjalną w wydatkach ogółem odnotowano w Słowacji – około 48%, najniższy natomiast – wynoszący około 25% – na Cyprze. Co więcej, im wyższe były wydatki na ochronę socjalną, tym wyższy był ich udział na ochronę zdrowia (poza Słowacją).

Największe rozbieżności w nakładach występują w odniesieniu do gospodarki mieszkaniowej, obrony narodowej i ochrony środowiska. Udział tych wydatków w całej strukturze jest jednak stosunkowo mało znaczący.

Bardziej niepokojący jest fakt około dwukrotnej różnicy między krajami o najniższych i najwyższych wydatkach na edukację, ochronę socjalną oraz przeszło czterokrotnej na ochronę zdrowia. Wycofywanie się państwa z tych obszarów dostarczania dóbr prowadzi do narastania nierówności społecznych z wszystkimi ich negatywnymi skutkami, które na początku XXI wieku stały się bardzo widoczne.

Nierówności społeczne oznaczają nierówny podział, a tym samym i dostęp do dóbr materialnych i niematerialnych, takich jak: dochód, praca, zdrowie, mieszkanie,

kultura, wypoczynek czy też czas wolny². Sprzyja temu procesowi nierówność szans, rozumiana zarówno jako nierówność prawna, jak i ekonomiczna³. Dla części teoretyków, jak i praktyków nierówności są siłą napędową podejmowania wysiłku i ryzyka prowadzącego do doskonalenia się i rozwoju. Są więc czymś naturalnym, czymś, z czym należy się pogodzić⁴. Zdaniem innych jednak nierówności są dysfunkcyjne i sprzyjają marginalizacji społecznej znacznej grupy społeczeństwa. Zależności te biegną dwoma kanałami: bezpośrednim i pośrednim. Ten pierwszy opiera się na założeniu, że pogorszenie sytuacji gospodarczej w kraju uderza przede wszystkim w gorzej wykształconych, z niższymi dochodami i mniejszymi możliwościami korzystania z prywatnej oświaty i służby zdrowia, a jednocześnie bardziej podatnych na różne patologie. Z drugiej strony do ich pozostawiania poza głównym nurtem życia przyczynia się fakt, że grupy uprzywilejowane, korzystające z prywatnego szkolnictwa, tak jak i ochrony zdrowia, nie są zainteresowane wysokim poziomem publicznych usług oświatowych i zdrowotnych. Nierówności dochodowe prowadzą więc do narastania konfliktu interesów i podziału społeczeństwa na dwie grupy: pierwsza identyfikowana z syndromem 3B (bezrobocie, bieda, bezdomność) oraz druga utożsamiana z demokracją liberalną i dobrobytem. W aktualnych warunkach truizmem wydaje się twierdzenie, że wysoki poziom nierówności nie sprzyja spójności społecznej, co więcej, tworzy warunki dla rozwoju korupcji i przestępczości, a to w efekcie prowadzi do spowolnienia gospodarczego i nie jest obojętne dla sytuacji beneficjentów liberalnej demokracji. Nierówności dochodowe są źródłem konfliktu interesów, spadku wzajemnego zaufania i obniżenia kapitału społecznego. Ten zaś łącznie z kapitałem fizycznym i ludzkim tworzy fundament wzrostu gospodarczego.

Trudno więc podważyć tezę, zakładającą, że bieda i wielkie nierówności spowalniają wzrost gospodarczy.

* * *

Podsumowując, przeprowadzona analiza nie upoważnia do wnioskowania o postępującym procesie konwergencji alokacyjnej funkcji finansów publicznych. Co oczywiste odsuwa w czasie i utrudnia koordynację polityki fiskalnej w Unii Europejskiej. Rezultaty przeprowadzonego badania nie napawają optymizmem. Jakby bowiem to paradoksalnie nie zabrzmiało, rozwój liberalnej demokracji i otwartego rynku przyspieszył i pogłębił nierówności społeczne, stając się źródłem zapotrzebowania na populizm i podważania zasad demokratycznego państwa prawa. Świadczeń empirycznych w tym zakresie dostarczają hasła wyborcze partii, którym w ostatnich

² A. Matysiak, *Źródła kapitału społecznego*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1999, s. 35.

³ D. Boaz, *Libertarianizm*, Wydawnictwo Zysk S-ka, Poznań 2005, s. 87.

⁴ *Wokół Debat Tischnerowskich* – Tischner Debates Online, www.erazm.uw.edu.pl.

latach i miesiącach zwycięstwo zapewnił najbiedniejsi i klasa średnia, a więc ci, którzy najbardziej ucierpieli na kryzysie.

Bibliografia

- Alińska A., Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2015.
Boaz D., *Libertarianizm*, Wydawnictwo Zysk S-ka, Poznań 2005.
Matysiak A., *Źródła kapitału społecznego*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1999.
Wokół Debat Tischnerowskich – Tischner Debates Oline, www.erasm.uw.edu.pl.

Streszczenie

Wydatki publiczne są atrybutem władzy i służą realizacji zadań państwa, determinując procesy gospodarcze i społeczne. Zarówno w teorii, jak i w praktyce stosuje się różne kryteria klasyfikacji wydatków publicznych. Najbardziej trafnie odzwierciedlającą priorytety rządu jest *Classification of the Functions of Government* (COFOG). Przeprowadzona analiza wskazuje na postępujący proces dekonwergencji polityk fiskalnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Rezultaty przeprowadzonego badania nie napawają optymizmem. Jakby to paradoksalnie nie zabrzmiało, rozwój liberalnej demokracji i otwartego rynku przyspieszył i pogłębił nierówności społeczne, stając się źródłem zapotrzebowania na populizm i podważanie zasad demokratycznego państwa prawa. Świadectw empirycznych w tym zakresie dostarczają wyniki wyborcze partii, którym w ostatnich latach i miesiącach zwycięstwo zapewnił najbiedniejsi i klasa średnia, a więc ci którzy najbardziej ucierpieli na kryzysie.

Some aspects of social inequality in the context of the structure of functional expenses general government

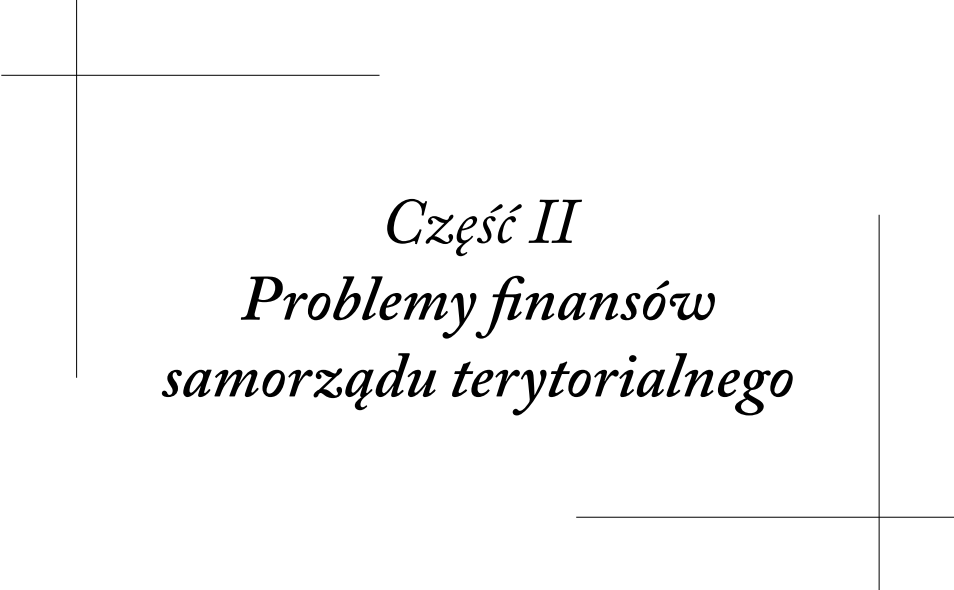
Summary

Public expenditure is an attribute of power and pursue the tasks of the state, thus determining economic and social processes. Both in theory and in practice, there are different criteria for the classification of public expenditure. Most accurately reflects the priorities of the government is the Classification of the Functions of Government (COFOG). The analysis shows the progressive process deconvergence fiscal policies of the Member States of the European Union. The results of the audit are not optimistic. Because if it did not sound paradoxical development of liberal

democracy and open market accelerated and deepened social inequalities, becoming a source of demand for populism and undermining the principles of democratic rule of law. Empirical evidence in this regard provide election results party, which in recent years and months, the victory assured the poorest and middle class, and so those who have suffered most from the crisis.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, konwergencja, klasyfikacja wydatków według COFOG

Keywords: fiscal policy, convergence, classification of expenditure according to COFOG

A decorative graphic consisting of two thin black lines forming a crosshair. One line is vertical and the other is horizontal, intersecting at the center of the page. The lines extend from the edges of the page towards the center.

Część II
Problemy finansów
samorządu terytorialnego

**Trwałość samorządu terytorialnego
a trwałość polityki rozwoju.
W poszukiwaniu podstaw decentralizacji
administracji publicznej**

Chytraść niektórych sformułowań nowej konstytucji, zwłaszcza w przypadku jakichś kryzysów, jest duża. Myślę, że te gwarancje [dla ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego – Z.B.] są większe, niż samorządowcy są świadomi i niż czuje rząd.

Prof. Zyta Gilowska¹

Samorząd terytorialny reaktywowany w wyniku procesów transformacji ustrojowej², zachodzących w Polsce po 1989 r., na trwałe wpisał się w polityczny pejzaż Rzeczypospolitej. Jednocześnie jednak niewielu badaczy podpisałoby się pod stwierdzeniem, iż w wyniku dwuetapowej (w 1990 r. oraz w latach 1998–1999) reformy administracyjnej wprowadzone zostało w życie rozwiązanie, które wyczerpująco oddaje sens ustrojowy realizacji zadań publicznych opartej na decentralizacji władzy. Sugerowałoby to np. utrzymanie trójszczeblowego samorządu terytorialnego jako swoistego modelowego wzorca, co nie znajduje uzasadnienia nawet w komparacji modeli implementowanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które są istotnie zróżnicowane. Prowadzi to do odrzucenia pokusy

* Zdzisław Adam Błasiak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania.

¹ Cytat z pracy opisującej przebieg procesu dokończenia reformy ustrojowej, polegającej na powołaniu do życia jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu oraz województwa-regionu: J. Emilewicz, A. Wołej, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 48.

² Ustrój państwowy za M. Chmajem oraz M. Żmigrodzkiem rozumiany będzie w kategoriach wewnętrznej podziału „państwa jako całości oraz stosunku państwa jako całości do władz części składowych”. Por. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 176.

idealizacji przyjętego rozwiązania i rodzi pytanie o jego stabilność, tak pożądaną dla długookresowych oddziaływań, bazujących na ustrojowym dowartościowaniu idei społeczeństwa obywatelskiego zapośredniczonym decentralizacją. Dotyczy to zwłaszcza polityki rozwoju, charakteryzującej się wielopodmiotowością opartą na centralnej administracji rządowej oraz niezależnych od niej wspólnotach samorządowych szczebla lokalnego i ponadlokalnego. Jej systemowa złożoność uzasadnia pytanie o ustrojowe pryncypia wspólnot samorządowych (w tym zwłaszcza wspólnot ponadlokalnych), które gwarantowałyby trwałość ich podmiotowości politycznej i jednocześnie odpowiadałyby za racjonalizację podstaw krajowej polityki rozwoju. Sama decentralizacja w obrębie administracji publicznej jest bowiem elementem komplikującym system – jej utrzymanie musi opierać się na innych, stabilniejszych podstawach.

1. Krajowe dylematy polityki rozwoju – branżowość *versus* terytorialność w polityce rozwoju

W perspektywie uwarunkowań krajowych o początkach nowego systemu polityki rozwoju można mówić od momentu zapoczątkowania zmian ustrojowych. Zdominowanie rozumienia natury procesów transformacyjnych w początkach lat 90. przez ich wątek branżowy oraz społeczno-strukturalny odsunęło na kilka lat rzeczywiste zmiany ówczesnych ograniczeń instytucjonalnych na poziomie ponadlokalnym. Właśnie one charakteryzowały się scentralizowaną jednostronnością, uniemożliwiającą wzmacnianie tendencji rozwojowych w wewnątrz krajowych układach regionalnych. Prawdopodobnie w jakimś sensie takie „ubranżowienie” myślenia o rozwoju było nieuchronne w kontekście realizowanej transformacji ustrojowej. Nawet uwzględniając akceptację dla pojawiających się ówczesnie postulatów przebudowy podstaw systemowych polityki regionalnej, działalność decentralizacyjnie orientowanych sił politycznych koncentrowała się przede wszystkim na wzmocnieniu powołanych w 1990 r. struktur władzy samorządowej na poziomie lokalnym, odsuwając tworzenie reprezentacji politycznej regionów w nieokreśloną bliżej przyszłość³. A właśnie brak takich podmiotów stanowił główną przyczynę sprowadzenia polityki regionalnej do motywowanego strukturalnymi przeobrażeniami interwencjonizmu, co prowadziło do przekreślenia polityki regionalnej utożsamianej z polityką rozwoju układów terytorialnych. W dokumentach rządowych stwierdzano np., iż oceny międzyregionalnych

³ Por. np. B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław 1992. Także ekspercki raport: A. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, A. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Rada Ministrów, Warszawa 1996, czy też materiały konferencyjne: B. Winiarski, *Problemy polityki regionalnej Polski w warunkach transformacji ustrojowo-systemowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1994.

zróżnicowań dokonywane w początkach lat 90. wskazują na przestrzenne zrównoważenie procesów rozwojowych. To implikowało pasywną polityką rozwoju opartą na swoistym „indyferentyzmie przestrzennym”⁴. W Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego 2004–2006, przyjętym przez KIE w lutym 2003 r., wspomina się np. raport ekspertów OECD pt. *Problemy polityki rozwoju regionalnego w Polsce* (Paryż 1992–1993), w którym stwierdzono, iż „Polska ma szczęśliwie zrównoważoną strukturę przestrzenną. W tym kontekście polityka regionalna powinna być raczej ukierunkowana na wspieranie strukturalnych zmian przystosowawczych, niż na wyrównywanie istniejących dysproporcji”. A skoro polityka regionalna nie różniła się wiele od strukturalno-branżowego oddziaływania, brakowało odpowiedniej motywacji inicjującej zmiany natury – chcąc nie chcąc – ustrojowej.

Może się zatem wydawać, że za wstrzymanie przebudowy systemu polityki rozwoju odpowiadał odziedziczony po PRL niewielki poziom przestrzennego zróżnicowania międzyregionalnego. Takie uzasadnianie ówczesnego *status quo* jest jednak dalece niewystarczające co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, powszechne wprowadzanie reguł gospodarki rynkowej w miejsce mechanizmów opartych na scentralizowanych regulacjach, podporządkowanych politycznemu ośrodkowi zmonopolizowanej władzy, z konieczności dynamizowało także zróżnicowania między regionami, co nie mogło ująć uwadze decydentów, pomimo nawet uspokajających raportów takich instytucji, jak OECD. Po drugie, układy terytorialne w gospodarce wolnorynkowej poddane zostały mechanizmom konkurencji podobnie jak inne podmioty gospodarcze. W przypadku wystąpienia odpowiednio umocowanych kompetencyjnie regionalnych podmiotów władzy oddziaływanie ukierunkowane prorozwojowo pojawiłoby się w sposób naturalny. Dlatego nie tyle w odziedziczonym po poprzednim ustroju quasi-zrównoważeniu struktury przestrzennej należy upatrywać spowolnienia budowy systemu polityki rozwoju regionów na miarę wyzwań współczesności, ile raczej w politycznie motywowanej grze, skutkującej dysfunkcjami w instytucjonalnym porządku tworzącym jej ramy⁵. Tym bardziej że scentralizowany paradygmat polityki regionalnej obciążony był sektorowym zawężeniem rozumienia

⁴ Określenie S. Korenika, *Ewolucja polskiej polityki regionalnej po roku 1989*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo US, Szczecin 2005, s. 343–354.

⁵ Na ile były one nieuchronne, pozostaje kwestią dyskusyjną. Propozycje zmierzające do poszerzenia samorządowych struktur władzy o szczebel ponadgminny pojawiły się już w 1993 r. (por. A. Ferens, E. Zgud-Pawelec, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty zmian systemowych i ich skutki*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo UW, Wrocław 2002, s. 125–140). Zasadna jest jednak hipoteza, uzależniająca akceptację wprowadzenia kolejnych szczebli samorządu terytorialnego od oceny funkcjonowania samorządu na poziomie lokalnym, co z kolei wymagało czasu – w takim przypadku początkowa koncentracja na wzmocnieniu gmin jest zrozumiała. Jednak nawet ona nie wyjaśnia aż dziewięcioletniego zawieszenia decentralizacji ustrojowej. Faktograficznie zapoczątkowanie reform ustrojowych najpełniej przedstawiono w pracy: J. Re-

specyfiki procesów rozwojowych, wynikającym głównie z projekcji problemów poszczególnych resortów na zagadnienie rozwoju regionów *in toto*.

Ten stan uległ zmianie dopiero na skutek realizacji w latach 1998–1999 drugiego etapu reformy samorządowej⁶, łączącej nowy model terytorialnej organizacji kraju ze zmianami o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym. Jej inicjacja owocowała na tyle istotnymi przeobrażeniami w krajowej polityce rozwoju regionalnego, że należy ją rozpatrywać w kategoriach „nowego początku”. Na jego ostateczny kształt decydujący wpływ wywarły dominujące trendy wśród rozwiązań stosowanych w UE, uznane za determinujące dla tego obszaru z powodu prognozowanego uzależnienia (z pewnością jako stopniowalnego) realizacji krajowej polityki rozwoju od unijnego systemu strukturalnych interwencji w ramach polityki spójności.

2. Unitarność państwa a decentralizacja zadań – przypadek polityki rozwoju

Przyjęcie, iż utożsamiana z rozwojem trwałość przemiany (poprawy) społecznych, gospodarczych i środowiskowych warunków życia jest determinowana stabilnością uzyskanej przewagi konkurencyjnej, jednoznacznie kierunkuje strategiczne cele polityki rozwoju⁷. Działania podejmowane w tym zakresie koncentrują się za-

gulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000 (zwłaszcza w pierwszej części monografii).

⁶ Bywa on nazywany drugim etapem transformacji (por. Z. Gilowska, *Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja, CASE*, Warszawa 1996), w zamierzeniu kończącym przekształcenia inicjowane w latach 1990–1993 od strony ustrojowej oraz instytucjonalno-funkcjonalnej. Koncepcja samorządu województwa, interesująca z punktu widzenia polityki rozwoju regionalnego, opracowana została przede wszystkim przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych w ramach Programu Reformy Administracji Publicznej, który zaowocował w 1997 r. między innymi projektem ustawy o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie. Został on opublikowany w raporcie końcowym (Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ISP, Warszawa 1997), stanowiąc co prawda podstawę rozwiązań ostatecznie zaakceptowanych przez decydentów, jednak wdrożonych w sposób wybiórczy w stosunku do projektu-wzorca. Odbiło się to na jakości reform, zwłaszcza w aspekcie rzeczywistej decentralizacji władzy publicznej (w aspekcie zapewnienia koniecznych dla funkcjonowania ponadlokalnych wspólnot samorządowych zasobów.

⁷ Potwierdzenia, iż nie jest to teza rewolucyjna, dostarczają np. prace: W.W. Lewis, *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005; L. Balcerowicz, A. Rzońca, *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, czy S. Marciniak, *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010. W odniesieniu do rozwoju układów terytorialnych, por. np. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.

tem na identyfikacji czynników poprawiających i osłabiających konkurencyjność, uzupełnionej planami wsparcia stymulantów i osłabienia destymulantów rozwoju oraz ewentualnej minimalizacji rozmaitych zagrożeń dla trwałości procesów rozwojowych (w tym wzrostu gospodarczego). Podmiotowa mnogość w obrębie systemu polityki rozwoju to względnie proste (deklaratywnie) zadanie znacznie komplikuje (egzekucyjnie). W sytuacji kiedy układy terytorialne zarządzane są przez relatywnie niezależne podmioty władzy publicznej w państwie o zdecentralizowanych jej strukturach, taki „rozwój zapośredniczony konkurencyjnością” jest kształtowany pod wpływem czynników podlegających rozmaitym interpretacjom co do ich rzeczywistej roli w zakresie inicjacji i utrwalenia procesów wzrostowych. W przypadku rozwoju lokalnego sytuacja jest względnie prosta – wypracowany status gminy i przyjęte w krajowym modelu domniemanie kompetencji w sprawach istotnych dla wspólnot lokalnych na rzecz samorządu gminnego jednoznacznie podporządkowuje mu problematykę polityki rozwoju, więc ta jest spójna systemowo i zrozumiała dla interesariuszy. Więcej problemów występuje w regionach, tj. samorządowo-rządowych województwach, w których polityka rozwoju ma charakter złożony, obejmując prorozwojowe oddziaływanie regionalne administracji rządowej (w ramach polityki wsparcia) oraz podmiotów samorządowych (tj. polityki rozwoju *sensu stricto*). Można zaryzykować tezę, że dopiero ich współpraca w obrębie systemu politycznego oddziaływania, ujętego kompleksowo (w perspektywie całego kraju), może zaowocować umocnieniem tendencji rozwojowych zarówno w wymiarze ogólnokrajowym, jak też jednostkowo-regionalnym. Tym samym jakiegokolwiek próby podporządkowania bieżącej działalności specyfice oglądu problemów rozwojowych prezentowanej przez którąś ze stron należy uznać za zagrożenie dla rozwoju ocenianego w kategoriach systemowych. Przykładowo, poziom interwencyjnego oddziaływania państwa – składający się na międzyregionalny wymiar polityki rozwoju regionalnego – z konieczności odnosi się do szerokiego kontekstu decyzyjnego. Obejmuje on determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jako całości, międzyregionalne zróżnicowanie w tym zakresie, gwarancje utrzymania zakładanego stopnia kohezji w przestrzennym zagospodarowaniu kraju, międzynarodowe zobowiązania, możliwości finansowe państwa, interakcje z szeroko pojętym „otoczeniem politycznym” itp. Interioryzacja potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów przez pryzmat tak rozbudowanej wiązki problemowej ma wysoce specyficzny charakter, z pewnością wywierając presję na upraszczające ograniczenie charakteru (zasięgu, intensyfikacji, odniesienia przedmiotowego) potencjalnych działań w wymiarze realnym. Być może modelowanie systemu polityki regionalnej rządowego centrum – w ten sposób kontekstualizowane, w dłuższym okresie prowadzi do jej centralizacji i promocji instrumentarium wykonawczego, skupionego jedynie na minimalizacji międzyregionalnych zróżnicowań. Byłoby to niebezpieczne z perspektywy państwa jako całości, gdyż podporządkowanie takiemu priorytetowi całego systemu ostatecznie zmniejszyłoby konkurencyjność wiodących regionów, osłabiając ich potencjał rozwojowy, co stoi w sprzeczności z oczywistym postulatem podporządkowania obydwu wymia-

rów polityki regionalnej (tj. zarówno polityki wewnątrz, jak też międzyregionalnej) właśnie intensyfikacji rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z tego punktu widzenia perspektywa charakteryzująca procesy decyzyjne regionalnych struktur władzy samorządowej może się wydawać znacznie prostsza, gdyż skoncentrowana wyłącznie na konkretnym regionie. Niemniej to właśnie procesy w obrębie regionu mają charakter decydujący o rozwojowym potencjale. Polityka rozwoju w wymiarze wewnątrzregionalnym w sposób oczywisty będzie się skupiała na endogenicznych determinantach wzrostu, dobierając adekwatne do ich potrzeb instrumenty. Podporządkowanie im ogólnokrajowego systemu może niestety generować zagrożenie dla jego stabilności, abstrahując nawet od priorytetów uznanych za istotne dla całego państwa, np. z powodu pogłębiania depresji rozwojowej w regionach o słabszym potencjale wzrostowym. Dlatego dopiero wielopodmiotowy układ, z bogatym zestawem instrumentów wykonawczych dostosowanych do specyfiki czynników rozwoju oraz podmiotów politycznego oddziaływania, pozwala na prowadzenie polityki regionalnej, skutkującej rozwojem o trwałym charakterze w kontekście ponad i wewnątrzregionalnym.

Jego docelowy kształt nie może mieć charakteru modelowego rozwiązania, gdyż z konieczności podlega specyfikacji, wynikającej ze stopnia sfunckjonalizowania administracji publicznej, od jakości której uzależniona jest efektywność systemu polityki rozwoju. Wielopodmiotowość realizowana przez decentralizację opartą na samorządzie terytorialnym jest jedną z najbardziej wymagających propozycji. Opierając się na gwarancjach autonomizacji działalności wspólnot terytorialnych, skoncentrowanych na poprawie własnej kondycji rozwojowej, musi dodatkowo zapewnić spójność ich działań z działaniami państwa oraz wspólnot samorządowych pozostałych szczebli. Nie jest to zadanie proste, co generuje potrzebę dostosowawczych zmian, wariantujących system, jednak z koniecznością zachowania ciągłości jego dotychczasowych podstaw, w tym gwarancji podmiotowości w zakresie polityki rozwoju.

3. Rodowód krajowego modelu samorządu terytorialnego – wiodące ustalenia

Zainicjowane w 1989 r. procesy transformacji ustrojowej w Polsce są ściśle powiązane z odbudową samorządu terytorialnego, chociaż nie od razu dotyczyło to samorządu na szczeblu regionu. Przywołując proces polityczny, zmierzający do ustrojowej reorganizacji państwa, kierunkowany na powołanie wieloszczeblowych struktur samorządowej władzy publicznej, warto podkreślić jego związki z doświadczeniami międzywojennymi, gdyż to właśnie dzięki nim należy po 1989 r. mówić nie tyle o zainicjowaniu działalności samorządu, ile jego reaktywacji. Oczywiście, analizując historię kształtowania się tej idei w Polsce, można przywoływać doświadczenia sięgające początków państwowości, średniowiecznych praw miast lub samorządu stanowego w interpretacji feudalnych regulacji społecznych, jednak nie będą

one miały wiele wspólnego z aktualnie wiązanyymi z tym pojęciem treściami. Geneza samorządu w jego współczesnym rozumieniu, nawiązującym do treści egzemplifikowanych rewolucją francuską, być może wymaga przywołania ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 r. o wielce wymownym tytule: „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”, której zapisy definiowały ostatecznie treść Konstytucji 3 maja w obszarze „Miasta i mieszczanie”, przez włączenie ustawy *in extenso* do rozdziału III. Z pewnością jest to przykład potwierdzający determinację ówczesnych elit politycznych dla działań zmierzających do naprawy ustrojowej według najlepszych tradycji wolnościowych świata, zgodnych w dodatku z procesami zmierzającymi do antyabsolutystycznej redefinicji politycznej podmiotowości w obrębie nowoczesnego państwa – cóż, kiedy z punktu widzenia politycznej praktyki kraju pozbawionego suwerenności w wyniku rozbiorów te zapisy ograniczają swój potencjał do warstwy deklaratywnej i trudno mówić w tym kontekście o ich współczesnej „reaktywacji”. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku proklamowanej w 1815 r. Rzeczypospolitej Krakowskiej, formalnie opierającej – a była to przecież republika konstytucyjna – porządek ustrojowy m.in. na zgromadzeniach gminnych, współkreujących skład Zgromadzenia Reprezentantów (przynajmniej do 1839 r., tj. do wprowadzenia zmian w administracyjnej organizacji Wolnego Miasta Krakowa). Ograniczony – czasowo oraz podmiotowo (Rzeczpospolita Krakowska była przecież jedynie namiastką polskiej państwowości) – charakter tych doświadczeń również nie pozwala na ich przywołanie jako podstawy obecnej restytucji.

Wydaje się zatem, iż za najbliższy współczesnemu rozumieniu można uznać dopiero samorząd w kształcie zaproponowanym po odzyskaniu niepodległości. Jednak tutaj rodzi się poważna trudność, gdyż międzywojenne rozwiązania nie są do końca spójne. Tradycja egzemplifikowana zapisami Konstytucji marcowej z 1921 r. (Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267) w zakresie politycznej pragmatyki poddana została reinterpretacji przez zapisy ustawy z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933, Nr 35, poz. 294) znanej szerzej jako „ustawa scaleniowa”, potwierdzonej Konstytucją kwietniową z 1935 r. (Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227). Przyjmując, iż ówczesne rozwiązania stanowią odniesienie dla współczesnej reaktywacji samorządu terytorialnego, należy doprecyzować w jakim zakresie, gdyż pomijając nawet jego ograniczone oddziaływanie w politycznej praktyce II Rzeczypospolitej, ewolucja modelu ustrojowego nakazuje odmienne definiowanie istoty samorządu terytorialnego. Przyczyną owego ograniczenia był brak spójności w obrębie organizacji administracji publicznej w państwie odziedziczony po rozbiorach. Jest bowiem faktem, iż konstytucyjna deklaracja oparcia ustroju Rzeczypospolitej na zasadzie „szerokiego samorządu terytorialnego” była – w realiach państwa kreującego jednolity byt ustrojowy wbrew ponadstuletnim, nieporównywalnym doświadczeniom jego terytorialnych składowych poddanych presji odmiennego ustawodawstwa zaborców – w istocie pozbawiona praktycznego potencjału. Stąd potrzeba modelowej unifikacji ustroju samorządu terytorialnego i włączenia jego struktur do jednolitego aparatu państwowej administracji, która ustawową materializację znalazła

dopiero w 1933 r. – zresztą nawet wówczas niepełną: (1) terytorialnie – gdyż spod jej oddziaływania wyłączono województwo śląskie oraz (2) podmiotowo – z uwagi na zamknięcie jej oddziaływania do szczebla lokalnego i powiatowego, co spowodowane było symboliczną jedynie reprezentacją samorządu na poziomie województw (udało się go przecież implementować na tym szczeblu zaledwie na obszarze byłego zaboru pruskiego). Ta próba ujednoczenia z założenia wieloszczeblowego ustroju samorządu w warstwie politycznej praktyki poddana została dodatkowo presji zagrożenia wojennego – i nie chodzi tu wyłącznie o ponowną utratę suwerenności w wyniku działań wojennych, połączoną z aneksją terytorialną przez Niemcy i sowiecką Rosję (ZSRR), ale również konsekwentne podważanie samodzielności samorządu w okresie poprzedzającym wybuch wojny (jako skutek wzmacniania unitarności państwa i ochrony przed internacjonalistyczną presją komunizmu) do wprowadzenia w życie na mocy ustawy scaleniowej zasady domniemania kompetencji na rzecz administracji rządowej wyłącznie. Prawdopodobnie ta presja – obok sporów prowadzonych przez ówczesnych teoretyków prawa – inspirowała doktrynalne różnice i brak modelowej spójności w odniesieniu do samorządu w ogóle, w tym również samorządu terytorialnego.

Co ciekawe, proponowane ówczesnie rozwiązania podporządkowane zostały prymatowi państwa, niezależnie od odmiennych interpretacji istoty samorządu. Konstytucja marcowa anonsowała przekazanie samorządom szerokiego zakresu kompetencji realizowanych na zasadzie dualizmu administracji publicznej, dzielając poglądy zwolenników naturalistycznej interpretacji, dla których autonomia samorządu jest zakorzeniona w jego istocie – wspólnota terytorialna posiada w związku z tym osobowość prawną potwierdzającą jej niezależność, a władza państwowa nie powinna żadnych uprawnień samorządu ograniczać. Podzielając przekonanie o pozapaństwowej (bo opartej na naturalnym charakterze) genezie wspólnoty samorządowej, można było ją odnieść ewentualnie do gmin, gdyż aplikacja na potrzeby wyższych szczebli skutkowałą utratą precyzji dla charakterystyki ewentualnego desygnatu. Dodatkowo samodzielność decyzyjna w zarządzaniu sprawami wspólnoty terytorialnej generowała trudne do rozwiązania problemy, zwłaszcza w zakresie nadzoru – dualistyczne podejście do administracji nie mogło bowiem naruszać integralności państwa, a samodzielność podmiotów samorządowych nie powinna w ostatecznym rachunku kolidować z potrzebami państwa jako całości.

Z czasem ta interpretacja ustąpiła koncepcji państwowej, która – politycznie premiując etatyzm – rozwiązywała dylematy nadzoru, podporządkowując samorząd prawie efektywności administracji państwa i ostatecznie traktując go jako specyficzny organ jednolitej administracji. Konstytucyjne i ustawowe kompetencje zadaniowe samorządu wyznaczać miały zakres jego samodzielności w nawiązaniu do aktualnych potrzeb, stąd akcentowanie w ustawie scaleniowej prymatu organu wykonawczego samorządu nad organem stanowiącym, podkreślające instrumentalny charakter jednostki samorządowej w obrębie administracji. Dlatego nadzór gwarantowano nie tylko organom stanowiącym samorządu wyższych szczebli, ale także organom ad-

ministracji rządowej, co z kolei wzmacniało omnipotencję władz centralnych⁸. Interesujące jest, iż nawet dla zwolenników państwowej teorii samorządu widoczne były zagrożenia z tego wynikające. One to doprowadziły prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, wybitnego przedstawiciela normatywizmu i jednego z najważniejszych teoretyków prawa II Rzeczypospolitej, do konstatacji, iż samorząd jest podstawowym instrumentem walki z zagrożeniem, jakim jest absolutyzm państwa, co w praktyce prowadzi do decentralizacji administracji państwowej, czyli właśnie powołania do życia samorządowej wspólnoty terytorialnej⁹. Jak się okazało, obaw prof. Jaworskiego nie podzielali twórcy Konstytucji kwietniowej, którzy zgodnie z państwową genezą problematykę samorządową sprowadzili do wyodrębnienia trzech szczebli samorządu celem „ureczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych”, jednak z pominięciem decentralizacji jako mechanizmu zapewniającego ochronę przed możliwą nadreprezentacją interesów centralnych – w końcu władza w państwie mogła pochodzić jedynie od tegoż państwa, więc nie było zasadne, żeby szukać przed nim ochrony, zwłaszcza jeżeli miałaby ona dotyczyć podmiotów w obrębie państwowej administracji (art. 75 Konstytucji)¹⁰.

4. Modelowanie samorządu terytorialnego – XX-wieczne wzorce Rady Europy

Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. oznaczała nawiązanie do doświadczeń historycznych okresu międzywojennego, jednak ewolucja modelu samorządowego nakazywała poszukiwanie inspiracji w ówczesnie aktualnych standardach. Pomocą okazało się nawiązanie do rozwiązań europejskich – chociaż w Unii Europejskiej brak jest jakiegoś legislacyjnego wzorca, swoiście standaryzującego zakres kompetencji przyznany jednostkom samorządu terytorialnego, trudno nie dostrzec w podejmowanych działaniach oraz oficjalnie prezentowanych stano-

⁸ Szerzej w tej kwestii: A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; por. także: S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, RW KUL, Lublin 1999, s. 123 n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 68 n.

⁹ „Wedle mnie samorząd jest wykonywaniem przez obywateli (lub przez nich wspólnie z urzędnikami państwowymi) pewnych, ustawą określonych zadań administracji publicznej w niezależności od władz państwowych. Z góry oświadczam, że prawniczym wyrazem ciała samorządowego jest przyznanie mu charakteru osoby prawnej, a wyrazem niezależności od władz państwowych jest skonstruowanie odrębnej kontroli działalności tych ciał samorządowych” (W.L. Jaworski, *Mysli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 8(1928), z. 3, s. 255*–271*, <http://hdl.handle.net/10593/16818>).

¹⁰ Promocji idei niezależności samorządu terytorialnego w rozwiązaniach ustrojowych w Polsce uwagę poświęca R. Szwed, *Idea ustroju samorządowego w polskiej myśli politycznej i samorządowej*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, s. 19–35.

wiskach politycznie wiodącego nurtu, którego istotne cechy konsumują Europejskie Karty: Samorządu Lokalnego z 1985 r. oraz Samorządu Regionalnego z 1997 r., w zamierzeniu definiujące w skali międzynarodowej status poszczególnych szczebli samorządu.

Będąc inicjatywami Rady Europy, nie stanowią one co prawda części prawa unijnego, jednak ich ewentualna ratyfikacja przez kolejne państwa członkowskie Rady determinuje krajowe regulacje prawne w tej mierze, w jakiej wpływają one na określenie zasad funkcjonowania wspólnot samorządowych. W tym sensie postanowienia Kart zmieniają w analizowanym zakresie polityczne *status quo* także w państwach członkowskich UE, swoiście standaryzując współczesne rozumienie roli samorządu terytorialnego w systemie politycznym oraz społeczno-gospodarczym układów państwowych. Obecnie dotyczy to głównie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), która po spełnieniu formalnych wymogów w 1988 r. weszła w życie i została już ratyfikowana przez ponad trzydzieści państw – w tym również przez Polskę, od 1993 r. zasilającą grupę kilku państw akceptujących zapisy Karty w całości¹¹, dzięki czemu na mocy szeroko dyskutowanego art. 91 Konstytucji RP, włączającego do systemu krajowej legislacji umowy międzynarodowe ogłoszone w Dzienniku Ustaw (z uwzględnieniem zapisów art. 241¹²), EKSL stanowi źródło prawa krajowego. Jej postanowienia koncentrują merytoryczną zawartość na samorządzie lokalnym, pełniąc w obszarze polityki regionalnej *sensu stricto* rolę w istocie marginalną. Istotny jest jednak sam fakt akceptacji zasad autonomizujących wspólnoty samorządowe, co zrozumiałe jest zwłaszcza w odniesieniu do poziomu lokalnego, chociaż nie wyklucza zastosowania do wspólnot wyższych szczebli. Na podkreślenie zasługuje w tym kontekście stwierdzenie, iż zasada „samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji” (art. 2 EKSL), z dalszym precyzowaniem kompetencji podmiotów samorządowych, ich zasad finansowania, definiowaniem związków z administracją centralną, np. w odniesieniu do realizacji funkcji kontrolnych oraz rozwiązywania rozmaitych problemów spornych. Samorząd to zdolność wspólnot „do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych”, z zastrzeżeniem konieczności prawnego potwierdzenia podstawowego zakresu kompetencji wspólnoty samorządowej na poziomie konstytucji lub ustawo-

¹¹ Ratyfikacja nastąpiła 26 kwietnia 1993 r., jednak w Dzienniku Ustaw ogłoszono ją dopiero w listopadzie 1994. Por. Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607. Nieco deprymujący jest błąd, jaki popełniono w początkowym tłumaczeniu nazwy karty (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), a może jeszcze bardziej fakt, iż został on poprawiony dopiero w 2006 r. – Dz.U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107.

¹² „Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”.

wo. Przyjmuje się domniemanie kompetencji samorządu lokalnego we wszystkich sprawach istotnych dla społeczności lokalnych, jednocześnie chroniąc wspólnoty przed ingerencją podmiotów silniejszych: kompetencje mogą „być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa”, a ewentualne powierzenie „odpowiedzialności innej władzy [niż lokalna] musi brać pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności i ekonomii” (art. 4). Karta podkreśla konieczność prawnych regulacji w zakresie kontroli nad samorządem oraz gwarancji dla własnych zasobów finansowych, umożliwiających swobodne dysponowanie nimi w wykonywaniu przypisanych kompetencji, precyzując zasady determinujące system finansowy wspólnot samorządowych.

Te ustalenia powtarza co do istoty Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR), której wpływ na kierunki rozwiązań legislacyjnych jest z pewnością mniej widoczny, co nie oznacza, iż można go całkowicie pominąć nawet w przypadku państw, które podobnie jak Polska dotychczas tej Karty nie ratyfikowały. Jest bowiem faktem, iż zapisy obydwu Kart nawiązują zgodnie do podobnego rozumienia znaczenia i roli wspólnot samorządowych w systemie władzy publicznej, różnicując ustalenia dopiero w kontekście zakresowych determinantów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Tym samym nawet brak pełnej akceptacji dla zapisów mniej popularnej (z uwagi na liczbę ratyfikujących państw) EKSR nie oznacza jej dyskwalifikacji jako moderatora zmian legislacyjnych w państwach członkowskich Rady Europy, akceptujących znaczenie zasady samorządności w praktyce rozwiązań ustrojowych. EKSR rozszerza stosowanie pojęcia na wspólnoty regionalne, gwarantując im autonomię w rozwiązywaniu „zasadniczej części spraw publicznych” (art. 3 EKSR), z wyraźnym zastrzeżeniem ograniczeń specyfikowanych przyjętymi w danych państwach rozwiązaniami ustrojowymi. Te modelowane są jednak w kierunku decentralizacji władzy, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 2 – podobnie jak w zastosowaniach lokalnych – „zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów lub przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego”, co wzmacnia podmiotowość regionalnych struktur samorządowych w ramach ogólnie pojętego systemu władzy publicznej.

Powyższe oznacza, iż niezależnie od indywidualnych (wewnątrz krajowych) sposobów modelowania rozwiązań ustrojowych i współpracy samorządowych wspólnot wszystkich szczebli z ogólnokrajowym „centrum”, polityczna praktyka za punkt odniesienia powinna przyjmować zwłaszcza wspólną dla obydwu Kart semantykę, pozwalającą precyzować rozumienie specyfiki samorządu terytorialnego, w tym również jednostek na poziomie identyfikacji regionalnej, które rodzą najwięcej wątpliwości z uwagi na potwierdzone zagrożenia federalizacji państw przyznających regionom zbyt dużo samodzielności¹³. Istotne jest tutaj bowiem zwłaszcza podkreślanie

¹³ Prezentacji kategorii „regionu” w szeroko rozumianym kontekście prawnym, nieograniczonej do wspomnianych Europejskich Kart, poświęcono m.in. artykuł: A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny”, 7–8/1999, s. 47–67.

znaczenia gwarancji autonomii wspólnot samorządowych, w zakresie kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych przypisanych ich kompetencjom. W odniesieniu do regionów EKSR popularyzuje pogląd, iż fundamentalne dla samorządu regionalnego niezmiennie pozostaje związanie ze szczeblem „największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonej między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prerogatywy [...] do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych” (art. 3 ust. 1 EKSR). Odczytując te zapisy w kategoriach ilustracji kierunków zmian ustrojowych determinowanych ekspansją zasady samorządności w obrębie systemu władzy publicznej, można rozszerzać oddziaływanie ogólnej zasady wiązanej tradycyjnie ze szczeblem lokalnym na wspólnoty ponadlokalne, nawet nie przyjmując regionalnej perspektywy narzuconej przez EKSR, a koncentrując się jedynie na zapisach gminnie (wspólnoty samorządowe podstawowego szczebla) koncentrowanej EKSL. W praktyce taka interpretacja implikuje promocję wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego w systemie władzy, nie podważając jednak unitarności państwa, pomimo presji zmian intensyfikowanej regionalizacyjnymi oddziaływaniami, przynajmniej (w interpretacji niezaangażowanej ideologicznie) dopuszczającymi federalizację państw jako jedną z logicznie akceptowalnych ewentualności. Jest to zresztą z pewnością jedna z najpoważniejszych przeszkód w procesie akceptacji EKSR przez wymaganą liczbę państw, co skutkowałoby jej włączeniem do obowiązującego systemu legislacyjnego. Jednocześnie Karta jest oczywistym wyrazem ustrojowych przeobrażeń, charakteryzujących współczesność w stopniu uzasadniającym ich określenie mianem trendu, skutkującego regionalizacją przestrzeni także w wymiarze politycznej pragmatyki¹⁴. Wyraża się to w postulatach zwiększenia udziału reprezentantów regionów w politycznych procesach decyzyjnych, ale także w dostosowywaniu bieżących regulacji prawnoustrojowych do propozycji formułowanych przez samorządowe podmioty władzy publicznej.

5. Samorządowy kontekst reform ustrojowych po 1989 r.

Z przedstawionych analiz wynika, iż rozmowy Okrągłego Stołu z 1989 r., skutkujące restytucją samorządu terytorialnego jako dysponującej osobowością prawną wspólnoty terytorialnej, posiadającej udział w sprawowaniu władzy, nie tylko przywróciły aktualność międzywojennym rozwiązaniom ustrojowym w tym zakresie, w jakim promowały one polityczne upodmiotowienie wspólnot samorządowych,

¹⁴ Tak w odniesieniu do regionalizacji, jak też regionalizmu. W sprawie kryteriów takiej dystynkcji por. G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] G. Gorzelak, B. Jallowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1993, s. 45–70.

ale otwierały krajowe propozycje na europejskie standardy. Znane są kolejne etapy realizacji tego, co składa się na tzw. reformę samorządową, czyli działania podporządkowane – w pewnym uproszczeniu – włączeniu wieloszczeblowego samorządu terytorialnego do struktur administracji publicznej, dlatego można je w tym miejscu pominąć¹⁵. Istotne w tym rozciągniętym na blisko dekadę procesie było sformalizowanie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, wiążące ją z decentralizacją władzy publicznej (art. 15 Konstytucji z 1997 r.), z zachowaniem gwarancji korporacyjnego charakteru samorządu terytorialnego, obligatoryjności członkostwa w ramach tej wspólnoty oraz udziału w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16), w ramach przedmiotowej orientacji na wykonywania zadań administracji publicznej we własnym imieniu, tj. posiadając osobowość prawną (art. 165) oraz sądowno chronioną samodzielność (art. 169). Implementowany model stanowi zatem zgodną z EKSL (jeszcze, co warto podkreślić, przed jej ratyfikacją przez Polskę) twórczą kompilację naturalistycznych i państwowych koncepcji samorządu z okresu międzywojennego, zbliżoną do propozycji W. Jaworskiego – może poza nadzorem, nieco rozbudowanym w stosunku do pierwotnych propozycji akcentujących kontrolną rolę sądów administracyjnych.

Odbudowa samorządu gminnego, jakkolwiek uzasadniana historycznie, motywowana była przede wszystkim względami politycznymi, stanowiąc istotny krok ku transformacji ustrojowej przez złamanie podstawowej dla PRL zasady jednolitości władzy państwowej. Zaskakujący był brak motywów ekonomicznych jako przesłanek reformy – w szerszym kontekście koncentrowały się one na „upodmiotowieniu” społeczeństwa, ale bez związku z np. efektywnością działań, której poprawa obok intensyfikacji inwestycyjnej okazała się największym osiągnięciem samorządowych podmiotów władzy publicznej¹⁶. Ten sukces miał niewątpliwy wpływ na proces pogłębienia reformy – przez uzupełnienie modelu o samorząd na szczeblu powiatu oraz województwa. W reformie z 1998 r. to właśnie kontekst ekonomiczny jawił się jako jej promotor – w przypadku powiatów przez akcentowanie konieczności rewitalizacji polskiej prowincji, natomiast w przypadku województw przez podkreślenie konieczności zabezpieczenia właściwego potencjału dla polityki rozwoju regionu, którą planowano podporządkować władzy samorządowej, projektując takie rozwiązanie jako korzystniejsze w przypadku ewentualnej akcesji do Unii Europejskiej z uwagi na wyraźne regionalne ukierunkowanie wspólnotowej polityki spójności¹⁷. Zwłaszcza

¹⁵ Obszernie wdrażanie reformy i prace koncepcyjne relacjonuje prof. Jerzy Reguński, inicjator analiz nad odbudową samorządu terytorialnego, współprzewodniczący zespołu ds. samorządu terytorialnego podczas rozmów Okrągłego Stołu i późniejszy przewodniczący Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa (w latach 1998–1999), np. w monografii: *Samorząd III Rzeczypospolitej*.

¹⁶ Zwraca na to szczególną uwagę Z. Gilowska, *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, RW KUL, Lublin 1993.

¹⁷ Charakter tego ukierunkowania bywa rozmaicie interpretowany, zwłaszcza w kontekście zmian otoczenia (literatura dotycząca tej problematyki jest niezwykle obszerna). Ograniczając się

w kontekście samorządu na szczeblu regionu-województwa argumenty koncentrowano na pragmatyce ekonomiczno-politycznej, odrzucając przesłanki historyczne jako praktycznie bez znaczenia. Co więcej, jeżeli samorząd gminny legitymizowano naturalistyczną genezą wspólnoty, to w 1998 r. ważniejsze były odniesienia do teorii państwowej, co skutkowało ciekawym modelem ustrojowym, w którym zadaniowość w obszarze administracji nie wykluczała podmiotowości politycznej, podsumowanej osobowością prawną. Rodziło to pytanie o ustrojową podstawę samorządu terytorialnego, która dodatkowo precyzowałaby rozumienie decentralizacji administracji publicznej oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego opartego na samorządowych podmiotach władzy¹⁸.

6. Subsydiarne podstawy reform ustrojowych

Cóż zatem racjonalizuje decentralizację władz zarówno w aspekcie kompetencyjnym, jak też każdym innym? Czy za wystarczającą podstawę samorządu terytorialnego można uznać po prostu wolę polityczną, partykularyzowaną normą prawną i wzmocnioną historycznym uwikłaniem? Analizując proces reformy samorządowej i dyskusje podejmowane w jej kontekście, należy uznać, iż podstaw zrealizowanego modelu należy upatrywać w konstytucyjnej zasadzie, znanej szerzej jako zasada subsydiarności. W tym kontekście jest ona rozumiana w kategoriach takiej organizacji państwa, w ramach której realizacja zadań publicznych, wprost związanych

do najnowszych pozycji, przywołać można np. analizy promujące egzogeniczne determinanty rozwoju w wymiarze regionalnym, przedstawione w pracy: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Łódź 2007; odmienną perspektywę, uwzględniającą wewnętrzne uwarunkowania układów regionalnych, przedstawia J. Boć, K. Nowacki (red.), L. Knopp, W. Schroder, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Kolonia Limited, Wrocław 2008). Por. także *Status regionu w ujęciu porównawczym*, [w:] Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ISP, Warszawa 1997, s. 14–30. O skutkach procesów zwiększających polityczne znaczenie regionów traktuje K. Szczerski, *Z zagadnień regionalizacji w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, 10/2001, s. 3–11.

¹⁸ Decentralizacja oznacza zmiany o charakterze ustrojowym (organizacja i funkcjonowanie społeczeństwa), które z konieczności pociągają za sobą odpowiednie przesunięcia kompetencji pomiędzy jednostkami administracyjnymi, co w polskiej literaturze przedmiotu przyjęło się nazywać dekoncentracją. Przykładem konsekwentnego rozdzielenia tych kwestii jest praca: J. Zaleski, *Podział i nakładanie się kompetencji administracji rządowej i trzech szczebli administracji samorządowej po reformie ustrojowej 1999 roku*, [w:] M. Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, ISP, Warszawa 2001, s. 102–122. Z uwagi na jednostronnie obligatoryjny charakter zależności decentralizacja-dekoncentracja, nazwy decentralizacja używać się będzie dalej tak na oznaczenie zmian ustrojowych, jak również zmian o charakterze kompetencyjnym.

ze wspólnotą samorządową określonego typu (lokalną lub regionalną), pozostaje w kompetencjach (nierzadko wyłącznych) tej wspólnoty¹⁹. Jest to jednak zawężone rozumienie treści *stricte* filozoficznej, przypisanej do ram zasady organizacyjnej o charakterze ustrojowym. Filozoficznie rozumiana subsydiarność wiąże się z uznaniem, iż ostatecznym podmiotem życia społecznego pozostaje jednostka ludzka. W takiej perspektywie człowiek jawi się także jako podstawowy cel różnorodnych zrzeczeń i wspólnot o charakterze naturalnym, dla których racją istnienia pozostaje aktualizacja ludzkich potencjalności, którą – nieco trywializując zagadnienie – można sprowadzić do szeroko rozumianego doskonalenia człowieka w tym, co dla niego (jako duchowo-cieleśnego *compositum*) istotne. Konstytytywne (celowościowo) pozostaje dla takich wspólnot umożliwienie jednostce realizacji konkretnych potrzeb, z zastrzeżeniem iż powołanie nowych zinstytucjonalizowanych zbiorowości, ewentualnie interwencja już istniejących, lecz o większym zakresie władztwa, uzasadnione może być jedynie niemożnością wypełnienia zadań przez społeczności podstawowe, charakteryzujące się mniejszą władzą. Pojawia się zatem swoista (nie-heglowska) triada: jednostka ludzka ↔ wspólnota podstawowa ↔ społeczność, w obrębie której moderatorem wzajemnych relacji pozostaje subsydiarność. Takie jej rozumienie, w kategoriach **prawa filozofii społecznej**, sformułowane zostało *explicite* w encyklice *Quadragesimo anno* (1931 r.) przez papieża Piusa XI. Nawiązano w ten sposób do nurtu arystotelesowsko-tomistycznego w filozofii, w ramach którego doprecyzowano rozumienie pojęcia **osoby**, bazując na znanej powszechnie definicji Boecjusza (*persona est rationalis naturae individua substantia*).

W encyklice wyraźnie wskazano na potrzebę zagwarantowania autarkii zrzeczeń i wspólnot o charakterze naturalnym, której istota z punktu widzenia bytu państwowego wyraża się w harmonijnej współpracy dla dobra wspólnego: „niewzruszoną przeciw pozostanie najwyższą zasadą filozofii społecznej, której ani podważać, ani osłabiać nie wolno: jak jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy się to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydziela większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny”²⁰.

¹⁹ Ch. Millon-Delson uważa nawet, iż „pierwszą konsekwencją wynikającą z realizacji zasady subsydiarności jest przekształcenie społeczeństwa składającego się z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie”. Por. Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 29–41. W omawianym kontekście ciekawych uwag dostarcza także W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2/1999, s. 3–11.

²⁰ *Quadragesimo anno*, nr 80, za: Encyklika *Quadragesimo anno*, „Wiadomości Diecezjalne”, 6/1931, s. 63–81 (Katowice) (<http://www.opoka.org.pl>). Cz. Strzeszewski tłumaczy ten fragment nieco inaczej: „nienaruszalne i niezmiennie pozostaje to niezmiernie ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać

Podkreślenia wymaga odwołanie się w powyższym ujęciu subsydiarności do kategorii filozoficznych *sensu stricto* – dopiero uwzględnienie tego kontekstu, wymagające interpretacji zagadnienia podmiotowości wspólnot społecznych, uwzględniającej specyfikę filozofii tomistycznej, pozwala precyzyjnie objaśnić pierwotny sens zasady. Charakterystyczne dla tego podejścia organicystyczne rozumienie bytu państwowego nakazuje wiązanie jej z solidaryzmem społecznym: „o to przede wszystkim starać się, o to zabiegać powinno i państwo i dobry powinien obywatel, aby po zaniechaniu walki przeciwnych sobie *klas* powstała i rozwijała się zgodna *współpraca stanów*” (wyróżnienie za oryginalnym tekstem encykliki)²¹. Stąd nawet zagadnienie koniecznego wsparcia dla mniejszych wspólnot, implikowane brakiem adekwatnych (w określonych warunkach) możliwości działania, nie bazuje na kompetencjach w rozumieniu systemu prawnego. Te bowiem są właśnie wtórne wobec uprawnień o charakterze naturalnym (w ujęciu metafizycznym), stanowiąc niejako ich legislacyjną operacjonalizację. Należy to odnieść również do ustawy zasadniczej – włączenie do niej subsydiarności jest wyrazem konstytucjonalizacji naturalnych uprawnień społeczności, a nie emanacji woli politycznej. W pewnym sensie konstytucja jedynie obwieszcza te prawa, w ten sposób racjonalizując ustrojowe pryncypia. W praktycznej konsekwencji nie tyle brak kompetencji przyznanych wspólnotom ustawowo można uznać za wystarczające uzasadnienie potencjalnych interwencji społeczności o charakterze suprasystemowym, ile raczej zakres ich uprawnień należy interpretować w duchu poszanowania autarkii subsystemowych społeczności podstawowych, wspieranej i jedynie potwierdzonej legislacyjnie (prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, samorządność itp.).

W sensie ustrojowym akceptacja subsydiarności prowadzi zatem z konieczności do decentralizacji władzy publicznej, zmierzającej do częściowego przekazania rzeczywistej, tj. wspartej koniecznym instrumentarium wykonawczym, władzy publicznej hierarchicznie uporządkowanym strukturom samorządowym, zachowującym jednak niezależność w zakresie całego systemu. Decentralizacja jest jednak jedynie operacjonalizacją subsydiarności i jako taka jest wobec niej wtórna, co skutkuje różnorodnością modeli ustrojowych samorządu. Ich wspólnym założeniem powinna być gwarancja, iż poszczególne wspólnoty samorządowe zdolne będą do zaspokajania potrzeb konstytuujących je społeczności, skądinąd samodzielnych w realizacji zadań

z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą i zakłóceniem porządku jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym”. Por. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, RW KUL, Lublin 1994.

²¹ *Quadragesimo anno*, nr 82. Szerzej zagadnieniu subsydiarności, także w kontekście aplikacji do systemu prawa Wspólnot Europejskich, dedykowane są prace: Ch. Milton-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995; D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2/2001, s. 3–19.

komplementarnych w odniesieniu do odpowiadającego im władztwa. Dopiero, kiedy wymaga tego interes ogółu (np. pojawią się przyczyny skutkujące niemożnością wykonywania przez bezpośrednio zainteresowanych, ważkich dla lokalnych lub regionalnych wspólnot zadań), realizację zadań społeczności „słabszych” mogą przejąć wspólnoty wyższego poziomu, włączając w to tradycyjnie rozumiane organy państwa (administracja rządowa). Pełnią one tym samym rolę „pomocniczą” względem struktur bardziej podstawowych dla określonych kategorii zadań publicznych, których przypisanie wspólnotom samorządowym właściwego szczebla czyni zadość ogólnemu postulatowi wyrażonemu w stwierdzeniu: „decyzje są podejmowane możliwie najbliżej obywatela”²².

W ten sposób subsydiarność ujmowaną jako zasada ustrojowa można znaczeniowo dookreślać dwoma uzupełniającymi się aspektami²³:

- negatywnym – sprowadzającym się do podkreślenia, iż żadna władza nie może przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu oraz realizacji ich własnych zadań;
- pozytywnym – oznaczającym, iż podstawowym celem każdej władzy jest pobudzanie i podtrzymywanie wysiłków wspomnianych podmiotów, zmierzających do właściwego wykonania powierzonych im zadań, a kiedy nie mogą one sprostać wymaganiom, uzupełnienie ich niewystarczających starań.

W przypadku podmiotów klasyfikowanych jako wspólnoty samorządowe spornym zagadnieniem pozostają kryteria ich systemowego wyodrębnienia. Aby zasada pomocniczości miała sens ustrojowy, należy zadbać o to, żeby (1) jednostki samorządu terytorialnego faktycznie, a nie tylko legislacyjno-literalnie stanowiły wspólnotę, która (2) dodatkowo byłaby zdolna do realizacji przypisanych jej zadań. Ograniczając się do najwyższego, regionalnego szczebla samorządu, wyodrębnienie z obszaru ponadregionalnego (np. państwa szczebla) właściwego zakresu terytorialnego może opierać się na następujących kryteriach: ekonomicznych, ludnościowo-obszarowych, etniczno-historycznych, kulturowych, organizacyjno-strukturalnych i strukturalno-osadniczych²⁴. Z punktu widzenia podstawowego zadania wspólnoty regionalnej, jakim jest polityka rozwoju regionu, znaczenie mają jedynie jednostki posiadające swoją reprezentację w strukturach władzy publicznej, gdyż tylko w odniesieniu do nich można mówić o realizowaniu „polityki”, tj. działaniu: celowym, systematycznie zmieniającym zastany stan rzeczy oraz autonomicznym w granicach prawa. Dlatego zachowanie odpowiedniości pomiędzy strukturą terytorialnej organizacji kraju a jednostkami samorządowymi jest jak najbardziej zasadne – cały proces ich wyod-

²² Por. Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, IBnGR, Gdańsk–Lublin 1996, s. 7. To zdanie, zaczerpnięte z tekstu Traktatu z Maastricht, zostało celnie określone mianem „kluczowej dyrektywy zasady subsydiarności”.

²³ Szerzej na ten temat: Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, s. 8–9.

²⁴ Za: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002, s. 118 n.

rębniania sprowadza się wówczas do przyporządkowania jednostek terytorialnych obszarom cechującym się nie tylko istotnym poziomem więzi społecznych (najlepiej: ugruntowanych historycznie), ale także odpowiednim potencjałem rozwojowym, pozwalającym władzom samorządowym na podjęcie odpowiedzialności za realizację określonych zadań publicznych²⁵. Niestety, jeżeli w przypadku struktur o charakterze lokalnym (gmin, powiatów) jest to zadanie stosunkowo proste, to jednak rodzi komplikacje w odniesieniu do regionów, gdzie silne więzi społeczne nie zawsze korespondują z koniecznym potencjałem, a odpowiedni potencjał, z wymaganym poziomem wspólnotowości w rozumieniu socjologicznym, które w istocie nawiązuje do naturalnych koncepcji samorządu. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, iż w takich przypadkach nie będzie pogwałceniem subsydiarności delimitacja regionu podporządkowana kryterium sprostania ustrojowo przypisanym kompetencjom, nawet jeżeli pojęcie wspólnoty samorządowej pozbawione zostanie oczywistego dla wszystkich desygnatu. To podejście niejako *a contrario* przywołuje koncepcję państwową, wskazującą jako podstawę dla wyodrębnienia wspólnoty samorządowej jej miejsce w planie zadaniowym obejmującym potrzeby ludności, wyznaczające zadania administracji publicznej. Ostatecznie proces delimitacyjny sprowadzi się wówczas do wyodrębnienia regionów administracyjnych, spełniających warunki przypisane w znanej klasyfikacji autorstwa K. Dziewońskiego regionom stanowiącym „narzędzia działania”²⁶. Trzeba zaznaczyć, iż nie tylko nie porzuca się przez to konstytutywnego dla społeczności podstawowych kryterium solidarności mieszkańców podejmujących starania o poprawę warunków życia, ale naznaczając wspólnotowym charakterem działania pozbawione takiego wymiaru z powodu braku naturalnych więzi identyfikujących grupę, paradoksalnie nadaje jej głębszy pragmatycznie (również w sensie ustrojowym) sens. Mieszkańcy, dokonując oceny obecnej kondycji takich regionów w zderzeniu z aspiracjami podniesienia jakości życia, mają okazję budowy silnej społeczności opartej na zracjonalizowanej identyfikacji *bonum commune*. Oczywistym warunkiem takiej wspólnoty jest uwzględnienie różnego typu poważnych (jednostkowo przeżywanym często w duchu nieprzezwycięzalnych barier) animozji pomiędzy społecznościami lokalnymi, których wystąpienie wydaje się czasem przekreślać możliwość budowy trwałych więzi w ponadlokalnych układach. Bezsprzecz-

²⁵ Celowo abstrahuje się tutaj od zagadnienia regionalizacji oraz zjawiska regionalizmu. Pierwsze partykularyzuje omawiane w szerszym kontekście działania delimitacyjne, natomiast drugie wykracza poza zagadnienie decentralizacji władzy w prezentowanym ujęciu, obejmując proces politycznej autonomizacji regionów, utożsamiany niekiedy z tzw. kryzysem państw narodowych.

²⁶ Swoje poglądy K. Dziewoński zaprezentował w pracach: *Elementy teorii regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1961, t. 33, z. 4, oraz *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. 39, z. 1. Rozróżnia w nich trzy ujęcia koncepcyjne regionu: jako narzędzia działania, narzędzia poznania oraz istniejącego obiektywnie przedmiotu poznania. W kwestii konsekwencji traktowania regionów w kategoriach narzędzi działania por. P. Brezdeń, *Wyodrębnienie regionu w Polsce w aspekcie reformy terytorialnej kraju*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2/2001, s. 28–34.

nie jednak region będący jednostką podziału terytorialnego może być traktowany jako potencjalny element odniesienia, wzmacniający grupową identyfikację mieszkańców, pomimo braku historycznie ugruntowanych podstaw dla wspólnotowych więzi. W takim wypadku szczególnego znaczenia nabiera rzeczywista zdolność do wykonywania systemowo potwierdzonych kompetencji, prowadząca do interpretacji formalnie rozumianej decentralizacji władzy w kategoriach decentralizacji władztwa. Jest to zresztą oczywiste, jeżeli tylko uwzględni się filozoficzne konotacje subsydiarności oraz odrzuci anachroniczną interpretację natury prawa (czyli podstaw systemu prawa) dokonywaną w duchu pozytywistycznym²⁷. W wymiarze praktycznym powyższe skutkuje przede wszystkim postulatem decentralizacji systemu finansów publicznych, gdyż „skuteczne realizowanie zasady subsydiarności wymaga gwarancji konstytucyjnych, także w odniesieniu do źródeł finansowania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego”²⁸.

Wydaje się, iż podobne do przedstawionego wyżej rozumienie zasady subsydiarności znalazło potwierdzenie w preambule Konstytucji RP: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. [...]”.

Pomocniczość nie została tutaj scharakteryzowana w kategoriach jasno precyzowanej normy, a jedynie przywołana jako zasada o przesłankach ustrojowo-organizacyjnych. Dlatego ważne jest jej systemowe dookreślenie w przepisach szczegółowych. Za konstytucyjną próbę operacjonalizacji analizowanej zasady można uznać art. 15 oraz 16 ustawy zasadniczej, w których podkreślono, iż „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, w sprawowaniu której uczestniczy samorząd terytorialny posiadający na mocy odpowiednich ustaw kompetencje do wykonywania zadań publicznych²⁹. Powyższe stwierdzenie nie narusza unitarności państwa – art. 3 Konstytucji RP stwierdza jednoznacznie, iż „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”, zatem posiada jako całość pełnię suwerenności³⁰. Tym samym polski model ustrojowy wyklucza autonomizację wspólnot samorządowych, awansując wszystkie wspomniane zasady (unitarność oraz

²⁷ Wyczerpująco ten problem prezentuje M.A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, RW KUL, Lublin 1999³.

²⁸ Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 173–184.

²⁹ W pewnym sensie podobną funkcję pełni również art. 12, zapewniający „wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

³⁰ Por. komentarz w sprawie definiowania unitarności za pośrednictwem jednolitości: M. Giełda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 47–85 (komentarz s. 52).

decentralizacja wsparta gwarancjami dla samorządu terytorialnego jako podmiotu uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej) do grupy naczelnych zasad ustrojowych, które „określają cechy danej konstytucji, wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne”, wiążąc z nimi inne normy³¹.

System polityki rozwoju, oparty na wielopodmiotowym układzie, będącym konsekwencją decentralizacji władzy publicznej, jest z natury rzeczy zjawiskiem mniej *sterowalnym* politycznie niż układ scentralizowany, promujący hierarchiczne podporządkowanie składowych. Dodatkowym obciążeniem układu zdecentralizowanego jest immanentna i w pewnym sensie trwale podsycana skłonność do konfliktów i rozmaitych sporów, których rozwiązanie wymaga odwołania do niezaangażowanego w sytuację konfliktową arbitra. To jest rola przeznaczona dla wymiaru sprawiedliwości – jego efektywność z oczywistych powodów będzie kumulatywnie wpływała na oceniany system. O tym, jak ta sprawa kształtuje się obecnie, powszechnie wiadomo, a ta wiedza niestety nie nastraja optymistycznie. W takiej sytuacji może się zrodzić pokusa polityczna, aby układ poddać przynajmniej częściowej centralizacji, dla której ewentualna poprawa efektywności jest wystarczającą pożywką. Warto wówczas pamiętać przynajmniej o dwóch okolicznościach: (1) o stopniu skomplikowania państwa i jego organów we współczesnym świecie, niezależnym od zakresu decentralizacji władzy i administracji publicznej; (2) o ponadustrojowych źródłach decentralizacji, która jedynie operacjonalizuje subsydiarność, będącą w swojej istocie naturalnym uprawnieniem społeczności w obrębie państwa (czy – w innym kontekście – układów międzynarodowych, gdyż stosowalność zasady przekracza przecież wymiar państwowy, co szczęśliwie nie umknęło choćby inicjatorom integracji europejskiej). Decentralizacja nie jest zatem jakąś ekstrawagancją prezentowaną jako wyraz czasowo determinowanej woli politycznej, ale trwałym elementem konstrukcyjnym państwa, które źródłem legitymizacji potencjału władzy upatruje w tym, co składa się na demokratyczne państwo prawa, włączając w tę ideę afirmację wolności osoby ludzkiej.

W tym miejscu warto wspomnieć o jeszcze jednym problemie, wskazywanym jako niecelowy – skutku decentralizacji. W sensie politologicznym mnogość propozycji skutkujących wyłonieniem struktur regionalnych rodzi konieczność rozbudowy zwyczajowej typologii państw opartej na schemacie: unitarne-federacyjne, np. przez wyodrębnienie szeregu modeli ustrojowych akceptujących zdecentralizowane struk-

³¹ Tamże, s. 52. W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się nawet opinie o wyraźnie normatywnym charakterze zapisów preambuły konstytucyjnej. Por. A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 759–764.

tury władzy publicznej³². W odniesieniu do rozwiązań krajowych właśnie wzorzec, w ramach którego ten proces opiera się na przekazaniu części władzy wspólnotom samorządowym, przy jednoczesnym zachowaniu unitarnego charakteru państwa, należy uznać za podstawę zaproponowanego modelu. Jego implementację można zasadnie utożsamiać z budową społeczeństwa obywatelskiego³³, w którym tradycyjne interesy branżowe podporządkowane zostają terytorialnie identyfikowanym wspólnotom mieszkańców (samorząd terytorialny): (1) wyodrębnionym instytucjonalnie oraz funkcjonalnie w systemie władzy publicznej, (2) posiadającym osobowość prawną³⁴ oraz (3) inicjującym procesy, mające na celu wszechstronny rozwój układów

³² Można w tym miejscu przywołać koncepcję J. Loughlina, proponującego opisywać europejskie ustroje państw w odniesieniu do relacji centrum – wspólnoty lokalne w kategoriach: państwa federalne, unitarne zregionalizowane, unitarne zdecentralizowane, unitarne scentralizowane (podejście przedstawione np. w pracach: J. Loughlin, B.G. Peters, *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, [w:] M. Keating, J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass., London 1997; J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union – Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford 2001). Jest to propozycja nieco szersza w stosunku do popularnej typologii obejmującej: państwa federalne, regionalne oraz unitarne. W zależności od przyjętej metody decentralizacji można te podziały dalej rozwijać. Ciekawą typologię takich metod zaproponował w 1981 r. D. Rondinelli (por. D.A. Rondinelli, J.R. Nellis, G.S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers nr 581, Washington 1983, pp. 13–32), wyróżniając: dekoncentrację (przekazanie uprawnień w ramach administracji rządowej z centrum do jednostek terenowych), delegację (przekazanie zadań rządowych niekomercyjnym podmiotom spoza administracji), dewolucję (przekazanie przez rząd uprawnień jednostkom niższych szczebli władzy publicznej, niepodlegających administracji rządowej) oraz prywatyzację (lepiej: komercjalizację; przekazanie podmiotom prywatnym praw do wykonywania zadań publicznych). Zdaniem Rondinelliego opisane metody można stosować łącznie: symultanicznie lub z przesunięciem czasowym. W literaturze polskiej powyższa typologia nie występuje. Używane są poszczególne pojęcia, jednak nadawane jest im inne znaczenie. W sprawie modelowania instytucjonalnego usytuowania samorządu terytorialnego por. także: P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4/2002, s. 49–67.

³³ Termin jest co prawda semantycznie nieostry, jednak zawsze związany z formalnie (prawnie) potwierdzonym upodmiotowieniem obywateli, także w wymiarze *stricte* politycznym. Por. K. Dziubka, *Spółczesność obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Studia z teorii polityki*, Wydawnictwo UW, t. II, Wrocław 1998², s. 31–52, oraz J.A. Rybczyńska, *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, UMCS, Lublin 2002, s. 113–120.

³⁴ Ten aspekt samorządności, obok zagadnień związanych ze statutem, podkreślany jest zwłaszcza przez prawników (por. np. J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 139–157). Dla zagadnienia podmiotowości politycznej ma on znaczenie kluczowe. Ekonomisci zwracają w tym kontekście (atrybutów samodzielności) uwagę na determinanty praktyczne, jak np. posia-

społeczno-gospodarczych determinowanych obszarowo (o charakterze lokalnym lub regionalnym).

Niestety, taka perspektywa nie skutkuje jakimś automatyzmem w rozwiązywaniu bieżących problemów. Konfliktogenność to w pewnym stopniu niepożądana wartość dodana decentralizacji – dlatego tak ważna jest racjonalizacja danego systemu relacji, na etapie poprzedzającym jego ostateczne włączenie do politycznej egzekucji (przez formalne powołanie do życia określonych instytucji czy akty formalnoprawne definiujące określony obszar problemowy). Każdorazowo punktem wyjścia dla budowy struktur władzy tworzącej system oparty na decentralizacji jest katalog zadań publicznych, których realizacja jest przez tworzony system zakładana, w powiązaniu z realną wyceną takiej realizacji. W tym sensie decentralizacja nie może być rozumiana mechanicznie – każdorazowo jej przywołanie musi wiązać się z refleksją, jak rozwiązanie danego problemu odpowiada na wyzwania definiowane subsydiarnością. To ona jest bowiem pierwotna – decentralizacja stanowi jej konieczne uzupełnienie, ale jedynie jako operacjonalizacja zasady. Sama decentralizacja może być rozumiana jako swoista dyrektywa dla ustawodawstwa szczegółowego, w którym polityczna podmiotowość samorządu terytorialnego powinna znaleźć właściwe potwierdzenie. Decyduje o tym charakter realizowanych i planowanych zadań publicznych, nałożony na możliwości danego poziomu władzy, wyrażające się w pozostających do jego dyspozycji zasobach.

Postulowane przez zwolenników poszerzenia wolności obywatelskich rozszerzenie autonomii kompetencyjnej wspólnot samorządowych zderza się w tym miejscu z realnymi możliwościami ich działania. Z zasady subsydiarności nie wynika bowiem konieczność bezrefleksyjnej reorganizacji budżetu państwa, tak aby po prostu zwiększyć skalę transferu środków do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, choć taki postulat jest najłatwiejszą odpowiedzią na dylemat ograniczonych środków, tym razem odniesiony do wspólnot samorządowych. Subsydiarność nie stoi w konflikcie zarówno z nakazem poprawy efektywności w działaniach administracji publicznej, jak też konieczności sprostanienia ograniczeniom rachunku ekonomicznego.

Egzemplifikacji dostosowań dostarcza strukturalna zmiana w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, jakiej dokonano w 2004 r. zapisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.) z 13 listopada 2003 r.³⁵ (celowo ogranicza się ilustrację skutków do 2009 r., abstrahując od zmian wprowadzonych w 2009 r. nową ustawą o finansach publicznych, zgodnie z którymi z początkiem 2010 r. (zwłaszcza art. 110 oraz 117–120) środki pochodzące z budżetu UE

danie własnego budżetu. Por. A.G. Lodkowska-Skoneczna, *Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk–Warszawa 2000, s. 10–30 (seria: Polska Regionów).

³⁵ Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966. Tekst jednolity publikowano następnie pięciokrotnie, ostatnio 18 lutego 2016 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 198.

oraz niepodlegające zwrotowi środki pochodzące z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, nie tylko gromadzone są na odrębnych rachunkach (art. 202), ale zasilają wyróżniony budżet środków europejskich; niejasny ekonomicznie status tego konstruktu utrudnia jego precyzyjne badanie, a dla poruszanych dalej kwestii nie jest on istotny). Regulacje wprowadzone od 2004 r. obok wyraźniejszego powiązania sytuacji finansowej JST z aktualną koniunkturą gospodarczą prowadzić miały przede wszystkim do wzmocnienia systemowej pozycji podmiotów samorządowych w strukturach władzy publicznej – poprzez stabilizację dochodową opartą na zmniejszeniu udziału zewnętrznych zasileń budżetowych, tj. subwencyjno-dotacyjnych transferów z budżetu państwa, w dochodach ogółem. Było to działanie z pewnością zgodne z zasadą subsydiarności – także w zakresie objętym ustaleniami EKSL oraz EKSR – chociaż nie powodowało drastycznego powiększenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Kwestią dyskusyjną jest wystarczalność szczegółowych rozwiązań, odniesiona do ogólnych wytycznych Kart Rady Europy – dotyczy to zwłaszcza postulowanej adekwacji zasileń dochodowych do warunkowanych temporalnie kosztów realizacji zadań JST (wyrażonej w EKSL w art. 9 ust. 4: „Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień”), jednak wprowadzane zmiany z pewnością nie podważały zasadności poprawy struktury dochodowej jednostek samorządowych na rzecz zwiększenia udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Co więcej, postanowienia ratyfikowanej przez Polskę Karty determinują oczywiście rozwiązania odniesione do samorządów gminnych, jednak w krajowej praktyce uznano je za kierunkowe dla określenia sytuacji JST wszystkich szczebli. Oznaczało to konieczność wzmocnienia reprezentacji kategorii dochodów własnych w strukturze dochodowej budżetów JST, tak aby wspólnotom samorządowym zapewnić względną swobodę w realizacji planowanych zadań, co można odczytywać nie tylko w kategoriach poszerzenia zakresu ich samodzielności finansowej w zakresie dochodowym, ale również wzmocnienia samodzielności politycznej (w strukturach władzy publicznej).

Co do zasady – choć niewiążąco w perspektywie legislacyjnej – te ustalenia na szczebel ponadlokalny przenosi EKSR (w art. 15), promująca wzorce prawne definiujące ustrój samorządu regionalnego, chociaż w rzeczywistości jej zapisy znacznie bardziej jednoznacznie podkreślają rolę zasobów własnych, wiążąc je *explicite* głównie z podatkami, opłatami oraz innymi należnościami, określanymi i egzekwowanymi samodzielnie przez samorządy regionalne. Jeżeli koncepcja ustrojowa nie dawałaby możliwości takiego wsparcia niezależności podmiotów samorządowych, EKSR wskazywała na konieczność wprowadzenia innych instrumentów, każdorazowo ukierunkowanych na osłabienie uzależnienia podmiotów samorządowych od administracji rządowej. Z punktu widzenia legislacji krajowej te sugestie miały charakter jedynie postulatywny, jednak uwzględnienie ich zasadności dowodziło niewystarczalności do-

Tabela 1. Dochody budżetów JST w latach 1999–2009

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dochody ogółem	64 877 513	72 609 516	79 594 649	80 033 877	79 140 450	91 503 977	102 911 882	117 040 222	131 380 203	142 568 988	154 842 461
w tym:											
Dochody własne	28 398 839	30 289 794	32 506 438	33 539 884	34 463 571	47 080 285	54 889 028	62 883 207	74 134 449	78 344 900	75 297 352
Dotacje celowe	14 362 218	16 461 704	17 655 888	16 792 764	12 948 308	13 109 507	15 567 105	19 631 662	20 491 904	23 765 988	*34 249 723
Subwencja ogólna	22 116 456	25 858 018	29 432 323	29 701 228	31 728 572	31 314 186	32 455 749	34 525 353	36 753 851	40 458 100	45 295 387

* W tym dotacje rozwojowe, w 2009 r. klasyfikowane sprawozdawczo jako wydzielona kategoria.

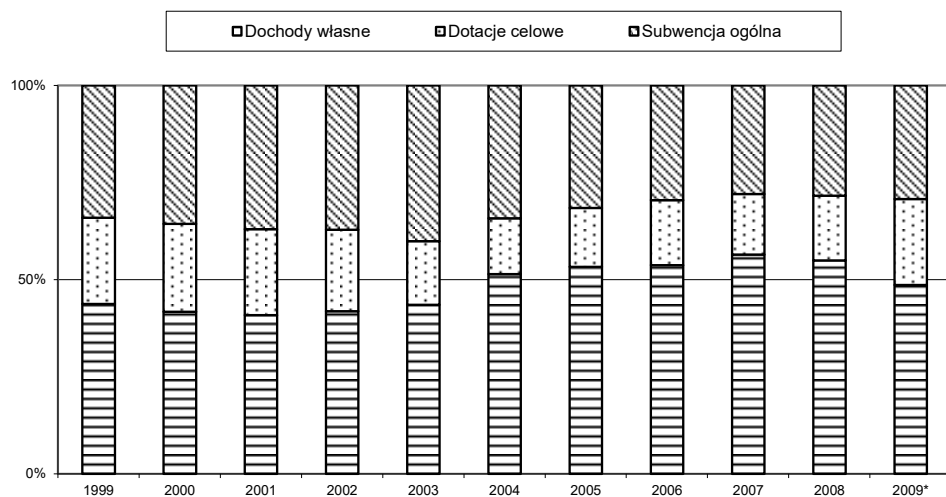
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST*, Ministerstwo Finansów, 1999–2009.

Tabela 2. Dochody budżetów województw w latach 1999–2009 w ujęciu nominalnym i realnym (do 1999 r.)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inflacja średniorocznie (przy podstawie: poprzedni rok = 100)	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	101,0	102,5	104,2	103,5
Dochody ogółem	3 288 427	3 704 627	4 599 534	4 218 269	4 565 750	6 970 306	7 066 206	9 485 847	11 348 892	12 660 195	19 548 310
w tym:											
Nominalnie	3 288 427	3 364 784	3 959 807	3 563 858	3 826 816	5 644 650	5 604 614	7 449 278	8 694 961	9 308 653	13 887 220
Realnie, 1999=100											
Nominalnie	592 467	591 903	615 827	660 697	724 995	4 121 250	4 586 976	6 055 934	7 749 197	7 409 446	6 314 698
Realnie, 1999=100	592 467	537 605	530 175	558 198	607 660	3 337 445	3 638 194	4 755 752	5 937 052	5 447 938	4 485 994
Dotacje celowe	1 555 326	1 712 305	2 401 469	2 047 305	2 330 320	1 559 009	1 128 772	1 349 005	1 483 626	2 980 713	*10 441 677
Realnie, 1999=100	1 555 326	1 555 227	2 067 460	1 729 692	1 953 174	1 262 507	895 294	1 059 379	1 136 681	2 191 627	*7 417 821
Subwencja ogólna	1 140 634	1 400 419	1 582 237	1 510 267	1 510 435	1 290 047	1 350 458	2 080 908	2 116 070	2 270 036	2 791 935
Realnie, 1999=100	1 140 634	1 271 952	1 362 172	1 275 968	1 265 982	1 044 698	1 071 126	1 634 147	1 621 228	1 669 088	1 983 405

* W tym dotacje rozwojowe, w 2009 r. klasyfikowane sprawozdawczo jako wydzielona kategoria

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST*, Ministerstwo Finansów, 1999–2009, oraz danych GUS.



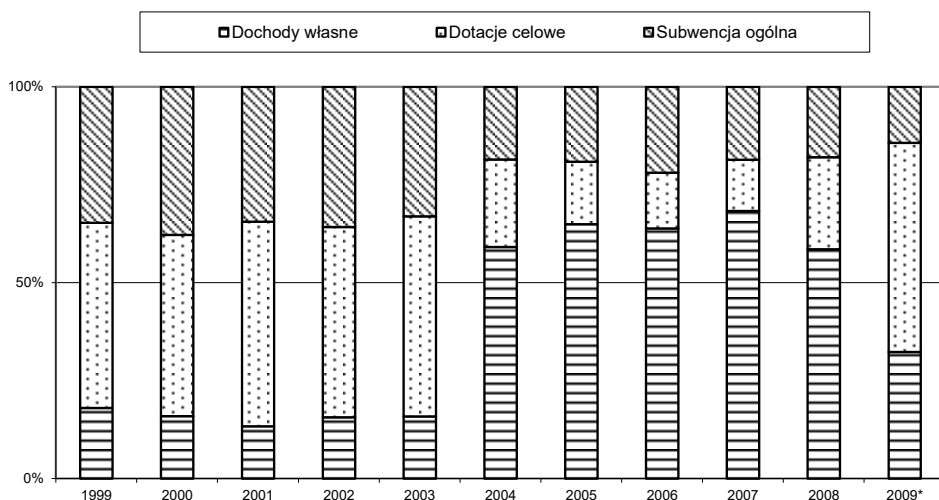
* W ramach dotacji celowych uwzględniając dotacje rozwojowe, w 2009 r. klasyfikowane sprawozdawczo jako wydzielona kategoria.

Wykres 1. Struktura dochodowa budżetów JST w latach 1999–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

tychczasowych rozwiązań w zakresie podstaw gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Jeszcze analiza struktury dochodowej wszystkich JST (por. tabela 1 oraz wykres 1) zdaje się dowodzić pewnej równowagi w strukturze dochodowej pomiędzy dochodami własnymi i zewnętrznymi zasileniami budżetów – chociaż autonomizującą politykę samorządów dochody własne do 2003 r. nie przekraczały poziomu 50% dochodów JST ogółem, to jednak i tak nieprzerwanie od 1999 r. były dla nich głównym źródłem dochodowym, zbliżając się do tej wartości progowej, co wydawało się jakoś potwierdzać decentralizację interpretowaną w kategoriach ustrojowych. Dopiero analizy przeprowadzane odrębnie dla poszczególnych szczebli JST dowodzą strukturalnego zróżnicowania, istotne dysproporcje na niekorzyść dochodowej samodzielności finansowej, identyfikując zwłaszcza wśród podmiotów szczebla ponadgminnego, w tym zwłaszcza samorządów województw odpowiedzialnych za politykę rozwoju w wymiarze regionalnym (tabela 2 oraz wykres 2). Z punktu widzenia ustawowych zadań samorządu tego szczebla właśnie ta sytuacja wymagała zmiany. Do końca 2003 r., tj. w okresie poprzedzającym wejście w życie u.d.j.s.t., sytuacja finansowa samorządów województw praktycznie uniemożliwiała prowadzenie samodzielnej polityki rozwoju. Znacząca przewaga – w dochodach ogółem – środków pochodzących z dotacji celowych, wzmocniona ich bezwzględną wartością (w odniesieniu do kosztów realizacji zadań obligatoryjnych), motywowała raczej do uzgadniania własnych zamierzeń z planami rządowego centrum niż wdrażania autorskich strategii kreowania procesów rozwojowych w regionie. Dlatego w nowej u.d.j.s.t. zmianami objęto również strukturę dochodową tych jednostek, wykluczając jednak pośrednictwo aktywizujących form

władztwa podatkowego (przypisanego systemowo do samorządu gminnego), a koncentrując się na biernych instrumentach sprowadzających się do redefinicji systemu redystrybucji środków z podatków dochodowych, wspartych przebudową podsystemu zewnętrznego zasilania ich budżetów – zwiększyło to co prawda dochody ogółem, ale w stopniu mniej imponującym, niż poprawa udziału w nich kategorii dochodów własnych, gwarantujących samodzielność jednostek.



* W ramach dotacji celowych, uwzględniając dotacje rozwojowe, w 2009 r. klasyfikowane sprawozdawczo jako wydzielona kategoria.

Wykres 2. Struktura dochodowa budżetów województw w latach 1999–2009 w ujęciu nominalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2.

Wprowadzone zmiany można zatem podsumować stwierdzeniem, iż ilustrują one ustawową realizację postulowanej konstytucyjnie subsydiarności, wzmacniając decentralizację władzy w stopniu większym, niż wynika to z kosztów budżetu państwa, dzielącego się ze wspólnotami samorządowymi jedynie środkami pochodzącymi z podatków dochodowych (przez gwarancję udziału w nich jednostek samorządu terytorialnego).

Bibliografia

- Balcerowicz L., Rzońca A., *Zagadki wzrostu gospodarczego. Siły napędowe i kryzysy – analiza porównawcza*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny”, 7–8/1999, s. 47–67.

- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002.
- Boć J., Nowacki K. (red.), Knopp L., Schroder W., Russano R. (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Kolonia Limited, Wrocław 2008.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brezdeń P., *Wyodrębnienie regionu w Polsce w aspekcie reformy terytorialnej kraju*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2/2001, s. 28–34.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Łódź 2007.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Dziewoński K., *Elementy teorii regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1961, t. 38, z. 4.
- Dziewoński K., *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, t. 39, z. 1.
- Dziubka K., *Spoleczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Studia z teorii polityki*, Wydawnictwo UW, t. II, Wrocław 1998², s. 31–52.
- Emilewicz J., Wołej A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
- Encyklika *Quadragesimo anno*, „Wiadomości Diecezjalne”, 6/1931, s. 63–81 (Katowice) (<http://www.opoka.org.pl>).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 (z obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu [w tłumaczeniu nazwy karty], Dz.U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107).
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, <http://www.cvce.eu>.
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo UW, Wrocław 2002.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002.
- Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 47–85.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 173–184.
- Gilowska Z., *Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja*, CASE, Warszawa 1996.

- Gilowska Z., *Jak dokończyć reformę samorządową*, IBnGR, Gdańsk–Lublin 1996.
- Gilowska Z., *Proces reformowania systemu dochodów gmin w warunkach transformacji ustrojowej Polski*, RW KUL, Lublin 1993.
- Gilowska Z., Wysocka E., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ISP, Warszawa 1997.
- Gorzela G., *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] G. Gorzela G., B. Jałowiecki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1993, s. 45–70.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jaworski W.L., *Mysli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 8(1928), z. 3, s. 255*–271*, <http://hdl.handle.net/10593/16818>.
- Korenik S., *Ewolucja polskiej polityki regionalnej po roku 1989*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo US, Szczecin 2005, s. 343–354.
- Krąpiec M.A., *Człowiek i prawo naturalne*, RW KUL, Lublin 1999.
- Lewis W.W., *Potęga wydajności*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Lodkowska-Skoneczna A., *Wnioski z dyskusji na temat modelu instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk–Warszawa 2000, s. 10–30 (seria: Polska Regionów).
- Lodkowska-Skoneczna A., Pyszkowski A., Szlachta A., *Rozwój regionalny Polski 1990–1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Rada Ministrów, Warszawa 1996.
- Loughlin J., Peters B.G., *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, [w:] M. Keating, J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass., London 1997.
- Loughlin J., *Subnational Democracy in the European Union – Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Marciniak S., *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.
- Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998, s. 29–41.
- Milton-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
- Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema G.S., *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers nr 581, Washington 1983, pp. 13–32.

- Rybczyńska J.A., *Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w III Rzeczypospolitej Polskiej – próba oceny*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, UMCS, Lublin 2002, s. 113–120.
- Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, RW KUL, Lublin 1994.
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 4/2002, s. 49–67.
- Szczerski K., *Z zagadnień regionalizacji w Unii Europejskiej*, „*Samorząd Terytorialny*”, 10/2001, s. 3–11.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „*Samorząd Terytorialny*”, 1–2/2001, s. 3–19.
- Szwed R., *Idea ustroju samorządowego w polskiej myśli politycznej i samorządowej*, „*Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*” 2012, s. 19–35.
- Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „*Samorząd Terytorialny*”, 1–2/1999, s. 3–11.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 759–764.
- Winiarski B., *Problemy polityki regionalnej Polski w warunkach transformacji ustrojowo-systemowych*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1994.
- Winiarski B. (red.), *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław 1992.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, RW KUL, Lublin 1999.
- Zaleski J., *Podział i nakładanie się kompetencji administracji rządowej i trzech szczebli administracji samorządowej po reformie ustrojowej 1999 roku*, [w:] M. Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, ISP, Warszawa 2001, s. 102–122.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999.

Streszczenie

Problem podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce był tematem kilku publikacji Prof. Zyty Gilowskiej, zwłaszcza w okresie poprzedzającym II etap reformy samorządowej, tj. przed 1999 r. Do tych kwestii Pani Profesor Gilowska wróciła po 2005 r., kiedy pracowała nad nową ustawą o finansach publicznych, a następnie w okresie, kiedy wspólnie z kierowanym przez siebie zespołem Katedry Finansów Publicznych planowała przygotowanie podręcznika poświęconego finansom publicznym, organizacji sektora i zmianom, które są konieczne z punktu widzenia wyzwań rozwojowych stojących przed Polską. Artykuł poświęcony jest ukazaniu zasady subsydiarności jako konstytucyjnej podstawy samorządu terytorialnego, rozumianego w kategoriach wspólnoty mieszkańców danego obszaru, mogących na

własną odpowiedzialność realizować zadania publiczne dzięki przyznanym im kompetencjom i gwarancjom politycznej podmiotowości w systemie władzy publicznej. Subsydiarność jest jednak zaprezentowana jako uprawnienie naturalne społeczności w obrębie państwa, które podlega co prawda procesowi konstytucjonalizacji, ale z punktu widzenia systemowego jest bardziej podstawowe i obowiązujące niezależnie od regulacji formalnoprawnych. Artykuł analizuje, jak takie rozumienie subsydiarności wpływa na model polityki rozwoju w państwie o zdecentralizowanych strukturach władzy oraz jak w praktyce subsydiarność może kształtować decyzje polityczne.

Persistence of local government, and the stability of development policy. In search of the basics of decentralization of public administration

Summary

This paper presents the issue of shaping local self-government and regional self-government in Poland, and explains the various arguments in the debate on principles of local and regional government. Article is devoted to the publication the principle of subsidiarity, as the constitutional basis for local self-government understood in terms of the community inhabitants of the area, which may on its own responsibility to implement public tasks. Subsidiarity is presented as a natural right of communities around the state. Article analyzes how an understanding of subsidiarity influence the policy of development in a state with decentralized power structures, explains the challenge lies in implementing the principle of subsidiarity and clearly distributing the responsibilities between the government and local self-government or regional self-government, and – as in the practice of subsidiarity can shape political decisions.

Słowa kluczowe: polityka rozwoju, samorząd terytorialny, podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego, decentralizacja, zasada subsydiarności, zasada pomocniczości, rozwój lokalny, rozwój regionalny

Keywords: development policy, local government, constitutional basis for local government, decentralization, subsidiarity, local development, regional development

Zadłużenie JST w Polsce – wskazania dla banków

Zadania publiczne z reguły realizują dwa związki publicznoprawne, tj. państwo i samorząd terytorialny. Tak też od początku przemian ustrojowych dzieje się w Polsce. Początkowo gminom, a od 1999 r. także powiatom i województwom, przypadła szczególna rola inicjowania oddolnego rozwoju poszczególnych, podległych im obszarów naszego kraju. Największy ciężar odpowiedzialności za rozwój i budowę społeczeństwa obywatelskiego spoczął na najmniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, najbliższych obywatelowi, czyli na gminach. To one, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności) i domniemania kompetencji, a także sposobu określenia zakresu spraw, którymi mają się zajmować, realizują najszerszy katalog zadań wynikających z potrzeb wspólnoty samorządowej, ograniczanych niestety przez pulę dostępnych im zasobów pieniężnych.

Zadania samorządowe wymagają ciągłego dopływu środków finansowych na ich realizację. Zadania zlecone, czy poruczone, powinny być w całości finansowane (a nie zawsze są w przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) przez podmiot je zlecający (państwo) lub powierzający do realizacji (np. inną JST). Zadania własne powinny być przez gminy, jak i przez inne jednostki samorządowe finansowane we własnym zakresie, tj. ze środków stanowiących ich dochody własne, uzupełnianych transferami pochodzącymi z budżetu centralnego. Środki te są jednak niewystarczające na to, aby władze samorządowe mogły realizować politykę i strategię rozwoju danego terenu. Jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy,

* Prof. zw. dr hab. Alfred Janc, Kierownik Katedry Pieniądza i Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Al. Niepodległości 10, 60-967 Poznań; mail: poczta@alfredjanc.pl; dr hab. Janina Kotlińska, prof. nadzw. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Instytut Nauk Ekonomicznych, ul. Toruńska 55-57, 85-023 Bydgoszcz, członek Kolegium RIO w Poznaniu, mail: jankakotlinska@tlen.pl; dr hab. Grzegorz Kotliński, adiunkt w Katedrze Pieniądza i Bankowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Al. Niepodległości 19, 60-967 Poznań, mail: grzegorz.kotlinski@ue.poznan.pl.

zmuszone są zaciągać zobowiązania. Pomijając problem wyznaczania racjonalnych i dopuszczalnych granic ich zadłużenia, istotną kwestią – zwłaszcza z punktu widzenia kosztów obsługi długu – jest to, w jakiej formie i od kogo one pożyczają środki finansowe i czy robią to, zachowując zdroworozsądkowe granice. Samodzielność jednostki samorządowej i niezależność jej organów sprzyja i „kusi” bowiem do przekraczania tych granic.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, jak zmieniła się po 2009 r. relacja bankowych i parabankowych źródeł finansowania JST (w tym gmin). Autorzy podjęli w nim próbę oceny przyczyn coraz śmielszego sięgania przez niektóre samorządy po środki z niebankowych instytucji finansowych. Określili najważniejsze zagrożenia, jakie będą konsekwencją obserwowanego zjawiska dla SFP, dla gmin, banków i, co najważniejsze, mieszkańców gmin, w których podejmowane są tak dramatyczne decyzje. Dane zbiorcze w pierwszej części opracowania z lat 2009–2015, tj. okresu, w którym obowiązywały zarówno jednolite, jak i indywidualne limity zadłużenia JST, uzupełnione zostały w jego drugiej części o dane dotyczące wybranych gmin, dla których wierzycielami znacznej części długu są instytucje parabankowe.

1. Przyczyny zaciągania zobowiązań przez JST, ich poziom i struktura

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy, jest naturalną konsekwencją dążenia władz samorządowych do rozwoju podległego im terenu. Z zapisów ustawy o finansach publicznych¹ (art. 242) wynika, że deficyt budżetu bieżącego jednostki samorządowej (wydatki bieżące > dochody bieżące) może być sfinansowany jedynie nadwyżką z lat ubiegłych lub wolnymi środkami, czyli nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki, wynikającą z różnic wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.). Jeżeli więc w budżecie gminy planowany jest lub w trakcie roku pojawia się deficyt, to może być on wynikiem nierównowagi w tzw. budżecie majątkowym (wydatki majątkowe > dochody majątkowe). Tylko taki deficyt może być finansowany zaciąganiem zobowiązań długoterminowymi.

Warunki, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania, określone są w art. 92 i art. 93 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 przywołanej ustawy jednostki samorządowe mogą zaciągać jedynie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, których koszty obsługi są ponoszone, co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna. Celami tymi są:

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 (dalej: u.f.p.).

- deficyt budżetowy jednostki samorządowej;
- pozyskanie wkładu własnego na inwestycję współfinansowaną z bezzwrotnych środków z zagranicy (z budżetu UE lub państw EFTA);
- spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wydatki inwestycyjne zajmują dominującą pozycję wśród wydatków majątkowych jednostek samorządowych. Inwestycje (tworzenie nowych elementów infrastruktury, modernizowanie istniejących) są oznaką rozwoju danego terenu. Gminy, które nie inwestują, nie rozwijają się. Nie są one dziś – i z pewnością nie będą w przyszłości – „atrakcyjne” jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy osiedlania się. Władze samorządowe, które świadome są odpowiedzialności za przyszłość danego terenu i kształtowanie ewentualnych, przyszłych procesów migracyjnych, nie powinny bać się podejmowania decyzji o rozpoczynaniu kolejnych inwestycji, pod warunkiem że inwestycje te wpisują się w strategię rozwoju danego terenu i nie są elementem niezdrowej rywalizacji czy mody.

Finansowanie wydatków inwestycyjnych zobowiązaniami umotywowane jest tzw. solidarnością międzypokoleniową, w myśl której koszty realizowanych inwestycji powinny być ponoszone przez wszystkich korzystających z ich efektów². Zobowiązania takiej natury nie mogą być zaciągane na krótki czas. Krótkie terminy spłaty zobowiązań powodują, że koszty inwestycji ponoszą w dwójnasób jedynie świadkowie ich realizacji (koszty obsługi zadłużenia są wydatkiem bieżącym jednostki samorządowej, czyli umniejszają możliwość finansowania bieżących potrzeb wspólnoty, a dodatkowo spłata zobowiązań stanowi rozchody gminy, co uniemożliwia realizację kolejnych inwestycji finansowanych zobowiązaniami). To ograniczanie zamierzeń inwestycyjnych wynika z indywidualnego limitowania zobowiązań JST, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Czy można realizować inwestycje bez zaciągania zobowiązań? Teoretycznie tak, ale – jak wskazano – praktycznie jest to niemożliwe oraz wątpliwe z punktu widzenia etyki. Można próbować zwiększać dochody i ograniczać wydatki. Czyni tak wiele gmin, które zamykają budżety z nadwyżką (rekordowy pod tym względem jest rok 2016³). Władze samorządowe zaczynają w większym niż dotąd zakresie korzystać z władztwa podatkowego i opłatowego, sięgają po fakultatywne źródła dochodów czy sprzedają majątek komunalny. Te ostatnie działania w przyszłości spowodują jednak spadek dochodów poprzez brak dochodów z dzierżawy, użytkowania wieczystego itp. Niejednokrotnie pod hasłem racjonalizacji w wielu z nich ograniczane są wydatki bieżące, a niektórych z nich w danym roku po prostu

² J. Kotlińska, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2016, s. 296.

³ Z komunikatu resortu finansów wynika, że budżety jednostek samorządu terytorialnego po 11 miesiącach 2016 r. zamknęły się nadwyżką w kwocie 19 108 mln zł, przy planowanym deficycie w wysokości 6566 mln zł: www.mf.gov.pl (dostęp: 12.01.2017 r.).

się nie ponosi. Oprócz tego, że działania te będą miały swoje konsekwencje w przyszłości (wydatki trzeba będzie ponieść, i to najczęściej w zwiększonej wysokości, dotyczy to np. wydatków remontowych w odniesieniu do nieruchomości komunalnych), wygoszpowarowane środki nie służą finansowaniu inwestycji. W gminach ograniczane są działania rozwojowe na rzecz przyspieszonego tempa obsługi zadłużenia.

Aktualnie – przy stale rosnącej liczbie i kosztach realizacji zadań gmin – nie jest możliwe, aby kiedykolwiek zaistniał idealny stan, w którym w gminach realizowane będą nie tylko obligatoryjne, ale i fakultatywne zadania, i to na optymalnym poziomie. Można jedynie dążyć do poprawy obecnej sytuacji tych jednostek poprzez zmiany w systemie ich finansowania.

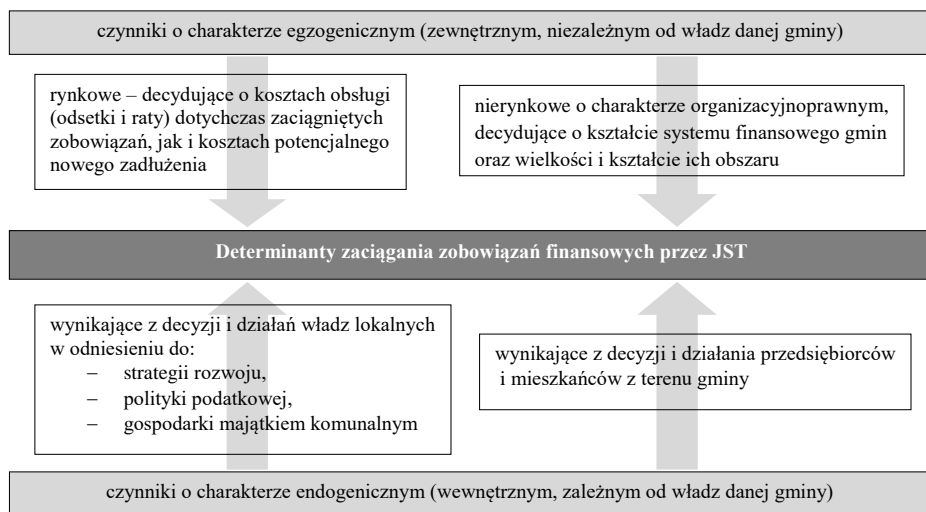
Kształt systemu finansowania JST⁴, dążenie do rozwoju danego terenu lub zamiar spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań są niewątpliwie ważnymi determinantami sięgania przez JST po przychody zwrotne. Powstaje jednak pytanie, jakie uwarunkowania decydują o tym, jaka to będzie pula środków. Próbę ich systematyzacji prezentuje schemat 1.

Konsekwencje korzystania przez jednostki samorządowe, w tym w szczególności przez gminy, ze zwrotnych przychodów mogą mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter (tabela 1). Co ciekawe, prezentowane zestawienie skutków zadłużania się gmin sugeruje przewagę, przynajmniej liczbową, tych pierwszych nad drugimi. Taka konstatacja może dziwić, ale w przypadku JST tak właśnie się dzieje. Nie uprawnia to jednak do lekkomyślnego nakłaniania władz gmin do zadłużania się. Należy pamiętać, że nie o przewagę pozytywów nad negatywami tu chodzi, ale o konieczność zachowania umiaru. Nadmierny dług może tak bardzo obciążyć finanse gminy, że jej płynność finansowa i samodzielność staną się czystą iluzją⁵.

Rozpatrując zagadnienie zadłużania się gmin, trzeba uwzględnić odrębności tej szczególnej kategorii potencjalnych klientów banków. Odmiennie niż dla innych ich segmentów istotne są konsekwencje pozafinansowe, wpływające na samodzielność i relacje władz gminy z zamieszkującą jej teren społecznością, i to nie tylko w momencie zaciągania długu, ale także w okresach przyszłych, kiedy zadłużenie to będzie spłacane. Zadłużenie to jest istotne, ale w 2015 r. nieznacznie zaczęło się zmniejszać – zarówno w puli zadłużenia całego sektora finansów publicznych (SFP), jak i w odniesieniu do PKB (wykres 1).

⁴ Szerzej na temat wad i zalet kształtu systemu finansowego JST: W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki, Bank Gospodarstwa Krajowego b.p., Warszawa 2014.

⁵ Por. także: *Public Finance in Poland*, ed. by A. Alińska, SGH Publishing House, Warsaw 2016, s. 101–137.



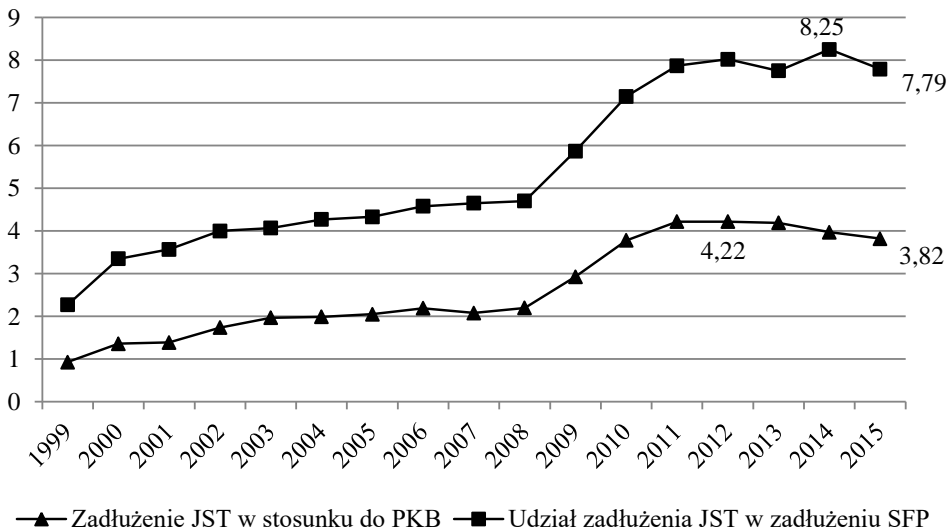
Schemat 1. Uwarunkowania wysokości zobowiązań zaciąganych przez JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 35.

Tabela 1. Konsekwencje korzystania przez gminy ze zwrotnych źródeł finansowania

Skutki zaciągania przez gminy długu	
pozytywne	negatywne
<ul style="list-style-type: none"> + przyspieszenie realizacji inwestycji komunalnych oraz zwiększenie możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej + występowanie efektu dźwigni finansowej (trudno go niestety zmierzyć i wyznaczyć, ponieważ wśród efektów inwestycji często przeważają efekty niewymierne finansowo) + przesunięcie części kosztów (w zależności od długości okresu obsługi długu) na przyszłych beneficjentów + pozytywny efekt propagandowy (zwany – marketingowym) (występuje głównie w przypadku zaciągania długu pod postacią obligacji komunalnych, polega na tym, że gmina staje się znana wśród potencjalnych inwestorów, efekt ten miał znaczenie w początkowych latach emisji obligacji komunalnych) + wzrost dbałości o finanse jednostki (tylko przy prowadzeniu ostrożnej polityki finansowej) + zdobycie przez urzędników gminy umiejętności sprawnego zaciągania i obsługi długu 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost wydatków na obsługę zadłużenia - obciążenie gospodarki finansowej gminy przez konieczność obsługi długu (kosztem rezygnacji z wydatkowania środków na inne cele) - pokusa nadmiernego i nieodpowiedzialnego wykorzystywania tego źródła funduszy przez populistycznych polityków samorządowych do realizacji zwłaszcza przed wyborami spektakularnych i przynoszących społeczny poklask inwestycji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Wiśniewski, *Ocena*, s. 34, [za:] M. Jastrzębska, *Polityka długu jednostki samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 9; *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, pod red. T. Famulskiej i K. Znanięckiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004, s. 111–112.



Wykres 1. Zadłużenie JST na tle zadłużenia SFP i PKB (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.mf.gov.pl (dostęp: 5.01.2017 r.).

Dług jednostek samorządu terytorialnego nie wynika jednak tylko z zaciągniętych przez nie kredytów, pożyczek czy wyemitowanych papierów wartościowych. Zgodnie z art. 72 u.f.p. oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁶ na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego składają się także przyjęte depozyty (będące środkiem finansowania potrzeb danej jednostki) i zobowiązania wymagalne (bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone). Ponadto kategoria „zaciągnięte kredyty i pożyczki” obejmuje również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które zwiększają poziom długu publicznego;
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona;
- umowy sprzedaży, w których ustalono płatność w ratach;
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy;
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

⁶ Dz.U. Nr 298, poz. 1767.

Zdecydowana większość długu JST, w tym gmin jest skutkiem zaciągniętych przez nie kredytów i pożyczek (tabela 2)⁷. Dominującym wierzycielem tych jednostek są banki, ale nie sposób nie zwrócić uwagi na rosnące znaczenie w tym zakresie pozostałych krajowych instytucji niefinansowych (tabela 3). Zadłużenie w tych podmiotach ma przede wszystkim długoterminowy charakter (wykresy 2 i 3).

Tabela 2. Struktura zadłużenia JST i gmin w Polsce w latach 2009–2015 (wg tytułów dłużnych)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
JST							
Zobowiązania wg tytułów dłużnych (E1+E2+E3+E4)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
E1 papiery wartościowe	12,86	8,00	7,60	7,20	7,60	5,92	5,80
E1.1 krótkoterminowe	0,01	0,01	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
E1.2 długoterminowe	12,85	7,98	7,44	7,20	7,60	5,92	5,80
E2 kredyty i pożyczki	86,66	91,49	91,96	92,46	91,82	93,79	93,99
E2.1 krótkoterminowe	0,66	0,94	0,89	0,75	0,44	0,48	0,21
E2.2 długoterminowe	86,00	90,55	91,06	91,71	91,38	93,31	93,78
E3 przyjęte depozyty	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E4 wymagalne zobowiązania	0,48	0,51	0,44	0,35	0,57	0,30	0,21
Gminy							
Zobowiązania wg tytułów dłużnych (E1+E2+E3+E4)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
E1 papiery wartościowe	10,69	2,37	0,98	0,86	0,74	0,66	0,68
E1.1 krótkoterminowe	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
E1.2 długoterminowe	10,67	2,36	0,98	0,86	0,74	0,66	0,67
E2 kredyty i pożyczki	88,45	96,95	98,36	98,56	98,62	98,74	98,86
E2.1 krótkoterminowe	0,75	1,93	1,58	1,02	0,84	1,10	0,44
E2.2 długoterminowe	87,70	95,03	96,77	97,53	97,77	97,64	98,42
E3 przyjęte depozyty	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E4 wymagalne zobowiązania	0,86	0,68	0,66	0,58	0,64	0,59	0,46

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2009–2015, www.mf.gov.pl (dostęp: 13.01.2017 r.).

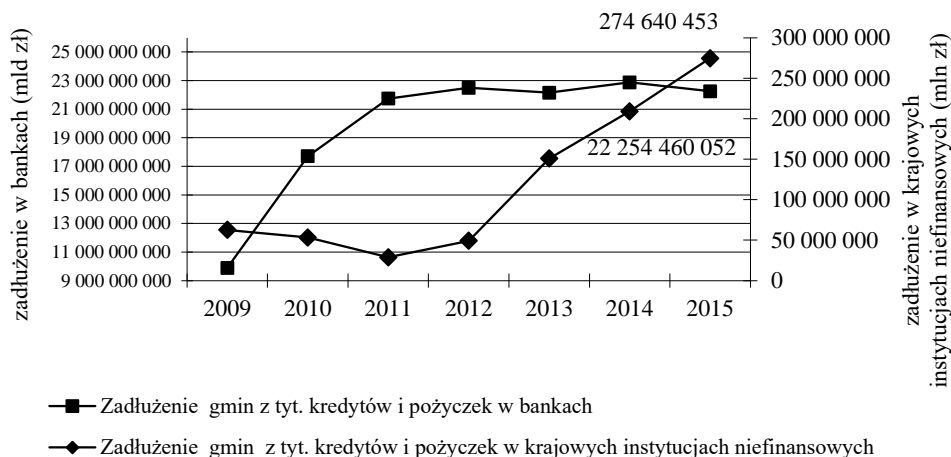
⁷ Szerzej na ten temat: G. Główna, *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2009, nr 80, s. 85.

Tabela 3. Zadłużenie JST i gmin w bankach i pozostałych krajowych instytucjach niefinansowych w Polsce w latach 2009–2015 (w %)

Wyszczególnienie	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	B	PKINF	B	PKINF	B	PKINF	B	PKINF	B	PKINF	B	PKINF	B	PKINF
JST														
Zobowiązania wg tytułów dłuż- nych (1+2+3)	70,59	1,18	73,09	0,74	73,90	0,49	73,89	0,57	72,53	0,75	72,22	0,99	72,45	0,72
1 papiery wartościowe	9,55	0,40	5,77	0,18	5,69	0,02	5,47	0,03	5,88	0,04	5,41	0,03	5,29	0,03
1.1 krótkoterminowe	0,01	0,00	0,01	0,00	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.2 długoterminowe	9,53	0,40	5,75	0,18	5,53	0,02	5,47	0,03	5,88	0,04	5,41	0,03	5,28	0,03
2 kredyty i pożyczki	61,05	0,78	67,32	0,56	68,21	0,47	68,42	0,53	66,65	0,71	66,81	0,96	67,16	0,69
2.1 krótkoterminowe	0,57	0,00	0,53	0,00	0,50	0,00	0,54	0,00	0,24	0,01	0,25	0,04	0,18	0,00
2.2 długoterminowe	60,48	0,78	66,79	0,56	67,71	0,47	67,89	0,53	66,42	0,70	66,57	0,92	66,99	0,69
3 wymagalne zobowiązania	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gminy														
Zobowiązania wg tytułów dłuż- nych (1+2+3)	78,33	0,51	83,00	0,31	84,59	0,16	86,80	0,23	86,66	0,64	87,15	0,86	88,11	1,16
1 papiery wartościowe	10,62	0,07	2,25	0,05	0,94	0,04	0,83	0,03	0,69	0,05	0,59	0,07	0,60	0,08
1.1 krótkoterminowe	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
1.2 długoterminowe	10,60	0,07	2,24	0,05	0,94	0,04	0,83	0,03	0,69	0,05	0,59	0,07	0,59	0,08
2 kredyty i pożyczki	67,71	0,43	80,74	0,24	83,64	0,11	85,97	0,19	85,97	0,59	86,54	0,79	87,52	1,08
2.1 krótkoterminowe	0,65	0,00	0,90	0,00	0,60	0,00	0,49	0,00	0,32	0,02	0,57	0,01	0,35	0,01
2.2 długoterminowe	67,06	0,43	79,85	0,24	83,04	0,11	85,48	0,19	85,65	0,57	85,98	0,78	87,17	1,07
3 wymagalne zobowiązania	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00

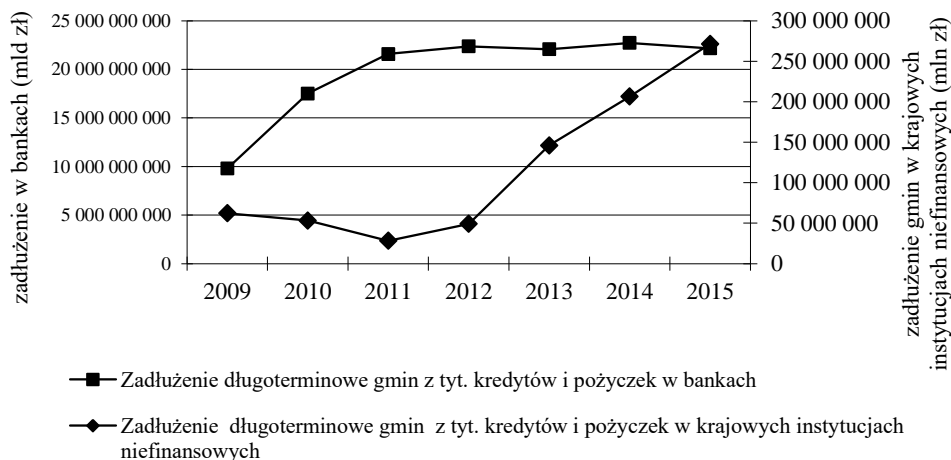
Legenda: B – banki, PKINF – pozostałe krajowe instytucje niefinansowe.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2009–2015, www.mf.gov.pl (dostęp: 14.01.2017 r.).



Wykres 2. Zmiany wartości zadłużenia gmin z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych w bankach i w krajowych instytucjach niefinansowych w latach 2009–2015 (w mld i mln zł)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2009–2015, www.mf.gov.pl (dostęp: 13.01.2017 r.).



Wykres 3. Zmiany wartości zadłużenia długoterminowego gmin z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych w bankach i w krajowych instytucjach niefinansowych w latach 2009–2015 (w mld i mln zł)

Źródło: jak wykres 2.

Z danych Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że pod koniec 2013 r. w instytucjach parabankowych zadłużonych było 16 jednostek samorządowych. Łączna kwota zobowiązań wynosiła wówczas 105 mln zł. Rok później liczba za-

dłużonych jednostek w tych podmiotach wzrosła do 32, a zadłużenie do 223 mln zł. W 2015 r. było to już 40 samorządów, których zadłużenie sięgało 330 mln zł. Zaciąganie pożyczek w tych instytucjach jest możliwe i jest w pełni legalne. Przepisy prawne nie odnoszą się bowiem do tego, kto może być wierzycielem jednostki samorządowej. Dla organów nadzoru jest to jednak zawsze sygnał, nakazujący sprawdzenie, dlaczego gmina nie korzysta z „normalnego” kredytu w banku, który z reguły jest tańszy. Odpowiedzią na to pytanie może być działalność władz samorządowych wybranych gmin, co zaprezentowano w dalszej części opracowania.

2. Przyczyny i konsekwencje rosnącej roli instytucji parabankowych w finansowaniu działalności wybranych gmin

Przytoczone w poprzednim punkcie liczby mogą być różnie interpretowane. W opinii Departamentu Budżetu i Finansów NIK, opublikowanej we wrześniu 2016 r., korzystanie przez jednostki JST (skontrolowanych zostało 14 samorządów) z – jak to nazywa NIK – „niestandardowych operacji finansowych” jest legalne, ale prowadzi do niekorzystnych konsekwencji⁸. Najwyższy organ kontrolny sugeruje zatem zacieśnienie kontroli nad tego rodzaju decyzjami przez powołane do tego instytucje. Warto zwrócić uwagę, co zresztą jest podkreślane w opinii NIK, że do takich decyzji popchnęła władze kontrolowanych gmin ich pogarszająca się sytuacja finansowa. Przyczyny tego zjawiska są bardzo zróżnicowane, jednak pojawia się podstawowa wątpliwość, jak to możliwe, że kłopoty finansowe gmin nie przyciągnęły uwagi pracowników banków (zarówno uniwersalnych, jak i spółdzielczych)?

Sektor bankowy w Polsce uchodzi za szczególnie sprawny, a zarządzający jego instytucjami podkreślają wyjątkową elastyczność działających w naszym kraju banków, przynajmniej w zakresie reagowania na zmieniające się potrzeby klientów. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do współpracy z JST ta deklaracja nie okazała się prawdziwa. Pracownicy banków nie zauważyli, albo nie chcieli reagować na rosnące potrzeby finansowe jednostek sfery publicznej. Przyczyny tego stanu są złożone. Jedną z nich jest szczególnie silna w ostatnich latach (a zwłaszcza po 2010 r.) koncentracja zarządzających sektorem na rozwiązywaniu własnych problemów, często generowanych li tylko przez zmieniające się przepisy prawne, dotyczące głównie ryzyka i jego konsekwencji dla sytuacji finansowej banków. Niestety, w 2016 r. doszły do tych zmartwień zarządzających także i nowe przepisy prawne, dotyczące opodatkowania banków i dodatkowo problemy związane z kolejnymi koncepcjami rozwiązania problemu „frankowiczów”. Przez rozproszenie uwagi zarządzających być może umknęły im szanse biznesowe, wynikające ze współpracy z samorządami. Dziwić to

⁸ *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli*, Departament Budżetu i Finansów NIK, Warszawa, wrzesień 2016, s. 10.

może, tym bardziej że ponownie, po latach kryzysu (kryzysu zaufania do banków), pojawiła się nadpłynność w tym sektorze. Pracownikom banków powinno więc zależyć na poszukiwaniu okazji do zwiększania akcji kredytowej. Niestety, pracownicy banków bardziej wolą udzielać kredytów osobom fizycznym oraz przedsiębiorcom, niż aktywnie poszukiwać klientów w sektorze finansów publicznych. Skutkiem tego banki współpracują z gminami będącymi w dobrej sytuacji finansowej, które nie wymagają podejmowania „dodatkowych” wysiłków, a unikają wiązania się z władzami samorządów mającymi problemy. Jest to zapewne pośrednio efekt braku oferty usług doradczych w ofercie banków⁹, wynikający – w przypadku samorządów – z nieznamości ich swoistych potrzeb¹⁰ i reguł prowadzenia gospodarki finansowej. Może to dziwić, ponieważ wiele banków spółdzielczych wręcz chwali się nawiązywaniem coraz ściślejszej współpracy z samorządami. Niestety, liczba banków spółdzielczych zmniejsza się, a i ich profil zdecydowanie ewoluuje w kierunku banków „powiatowych”, a nie gminnych.

Wzrost zadłużenia JST w instytucjach parabankowych ma i inną przyczynę. Polski sektor bankowy, przechodząc radykalną ewolucję, nie wykształcił takich form prowadzenia biznesu bankowego, które istniejąc w innych krajach, specjalizują się we współpracy z samorządami. Nie ma w Polsce banków komunalnych, nie ma kas budowlanych, kas oszczędnościowo-budowlanych itd. Mimo podejmowanych wysiłków nie udaje się też usprawnić funkcjonowania banków hipotecznych (posiadają uprawnienia do emisji tzw. publicznych listów zastawnych). Pomimo więc osiągniętego, rzeczywiście wysokiego, poziomu sprawności technologicznej polski system bankowy nie posiadał umiejętności kompleksowej obsługi społeczeństwa. Wyraźną lukę stanowi właśnie współpraca z samorządami. Banki uniwersalne ciągle mają skłonność do skupiania uwagi na tych formach prowadzenia działalności bankowej¹¹, które są najbardziej dochodowe, a nie na tych, które są najbardziej potrzebne społeczeństwu. Pracownicy banków nie w pełni świadomie „pozostawili” słabe finansowo samorządy same sobie. Nie byłoby to nic złego, ale ważne są konsekwencje tego faktu podkreślone przez kontrolerów NIK.

Samorządy korzystają ze środków parabanków na znacznie gorszych warunkach niż w bankach. Płacą kilkakrotnie wyższe odsetki. W gminach w przyszłości (w niektórych z nich ma to już miejsce) spowoduje to taki przyrost obciążeń finansowych

⁹ Szerzej na temat zapotrzebowania JST na usługi bankowe i oferty banków dla JST patrz: *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.

¹⁰ Szerzej na temat nowych możliwości współpracy JST i banków np. J. Kotlińska, G. Kotliński, *Budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego a zakres i formy usług bankowych*, [w:] *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009.

¹¹ Przykład takiej współpracy zaprezentowano m.in. w opracowaniu: J. Kotlińska, G. Kotliński, *Przepływy finansowe pomiędzy gminą a bankiem. Materiały na XXXV seminarium z cyklu „Informatyka w administracji – Rozwój oferty bankowości elektronicznej dla sektora publicznego”*, 5.12.2006 r., Centrum Promocji Informatyki, Warszawa 2006.

związanych z obsługą długu, że praktycznie zamknie się im droga dostępu do usług kredytowych banków, a tym bardziej do środków z UE na finansowanie inwestycji (nie będą miały jak pożyczyć środków na zapewnienie tzw. wkładu własnego). I to jest dla nich naprawdę groźne, ponieważ odbiera im się w ten sposób jedną z najważniejszych dróg uzyskania pomocy finansowej i skazuje na „wieczną” współpracę z podmiotami pozostającymi poza kontrolą organów państwa. Jest to szczególnie niepokojące i wymaga reakcji różnych instytucji nadzoru nad działalnością JST, co nie zmienia faktu, że pożądana byłaby także odpowiednia reakcja ze strony środowiska bankowego. Wiąże się to z koniecznością zacieśnienia współpracy i zwiększeniem strumienia wymienianych informacji, co na dzień dzisiejszy nie przekracza możliwości, jakimi dysponują obecnie banki i ich pracownicy. Nie zaszkodziłaby także współpraca organów stanowiących prawo, które mogłyby uelastyczyć na tyle przepisy ustawy o finansach publicznych, aby kredytowanie gmin przez instytucje bankowe było możliwe, nie stanowiło wyzwania i nie wiązało się z podejmowaniem nieznacznego ryzyka, tylko wręcz zachęcało banki do zasilania finansowego. Jest to tym bardziej istotne, że za kilka lat „wyschnie źródło”, jakim są fundusze unijne i trzeba będzie je czymś zastąpić. Dobrze byłoby, gdyby tym „czymś” były kredyty bankowe.

Póki co zobowiązania w parabankach zaciągają te samorządy, które w zasadzie utraciły płynność finansową lub balansują na granicy spełniania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. (przy uwzględnieniu wszystkich możliwych wyłączeń). Problem zadłużenia, wielokrotnie przekraczającego poziom rocznych dochodów, m.in. na skutek zaciągania pożyczek w parabankach, dotyczy chociażby gminy Ostrowice (województwo zachodniopomorskie, powiat drawski), której dług w parabanku na koniec 2013 r. wynosił ponad 29 mln zł), czy gminy Rewal (województwo zachodniopomorskie, powiat gryficki), której zobowiązania w tych instytucjach przekroczyły wartość 69 mln zł.

W strukturze długu gminy Ostrowice najwyższy udział w zobowiązaniach ma: wykup wierzytelności zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów, wszelkie ugody z wierzycielami oraz wykup wcześniej sprzedanych środków trwałych (tabela 4). Dług ten, stanowiący na koniec 2013 r. 143% dochodów gminy, będzie spłacany do końca 2039 r. Główną przyczynę znaczącego wzrostu zadłużenia i wystąpienia w przyszłości potencjalnych zagrożeń dotyczących realizacji zadań gminy upatrywać jednak należy w jej bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, wynikającej z niekorzystnego położenia (z daleka od atrakcyjnych szlaków komunikacyjnych), co w rezultacie negatywnie wpływa na zasobność kapitału własnego tej jednostki samorządu terytorialnego.

Podkreślić należy negatywną ocenę stosowanej przez gminę Ostrowice praktyki zawierania kreatywnych w nazwie umów z instytucjami finansowymi, innymi niż banki w związku z wieloletnim brakiem środków pieniężnych na finansowanie podstawowych zadań samorządu. Konsekwencją tych działań było stosowanie w księgach rachunkowych wymyślnych zabiegów ewidencyjnych, które doprowadziły do jedynie pozornego zachowania przez gminę Ostrowice relacji wynikających z art. 242–244

Tabela 4. Struktura zadłużenia gminy Ostrowice w latach 2011–2013

Lp.	Bank lub instytucja finansująca	Data zawarcia umowy	Rodzaj zobowiązania	Stan zobowiązań na 31.12.2013 r.
1	BRE Bank Hip. S.A.	29.06.2006	kredyt	300 000,00
2	Bank Pocztowy S.A.	28.03.2007	kredyt	200 000,00
3	BRE Bank Hip. S.A.	8.05.2008	kredyt	785 716,00
4	BPS S.A.	15.12.2008	kredyt	600 000,00
5	BPS S.A.	21.05.2009	kredyt	840 000,00
6	BZ WBK S.A.	24.11.2010	kredyt	910 000,00
7	BRE Bank Hip. S.A.	2.08.2012	kredyt	540 000,00
8	Contango 2 FIZ	10.10.2011	obligacje	1 280 000,00
9	BOŚ S.A.	10.04.2008	wykup wierzytelności	747 920,00
10	M.W. Trade S.A.	24.08.2012	wierzytelność z tyt. wcześniej zaciągniętych pożyczek	3 200 000,00
11	M.W. Trade S.A.	28.09.2012	wierzytelność z tyt. wcześniej zaciągniętej pożyczki	2 813 066,65
12	M.W. Trade S.A.	29.11.2013	ugoda	4 603 119,17
13	Remedis S.A.	27.03.2013	umowa subrogacji	3 630 000,00
14	Magellan S.A.	30.10.2013	pożyczka	400 000,00
15	Magellan S.A.	17.12.2013	pożyczka	250 000,00
16	M.W. Trade S.A.	26.11.2013	wykup środków trwałych	1 888 900,00
17	M.W. Trade S.A.	26.11.2013	wykup środków trwałych	1 208 700,00
18	M.W. Trade S.A.	11.04.2013	wykup środków trwałych	3 879 419,44
19	Magellan S.A.	28.06.2013	umowa finansowania wierzytelności przyszłych	833 333,32
20	zobowiązania wymagalne	–	bieżące jednostek organizacyjnych i Urzędu Gminy	277 777,73
Ogółem				29 187 952,31

Źródło: *Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice*, Załącznik do uchwały nr XII.82.2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2014 r.

ustawy o finansach publicznych. Władze gminy nie ujmowały w kwocie długu wykazywanej w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań wynikających z zawartych umów ze wskazanymi instytucjami, a także nie wykazywały ich w sprawozdaniu Rb-NDS (przychody i rozchody). W związku z tym, że ani zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w instytucjach innych niż banki, ani ich częściowa spłata nie zostały wykazywane w ww. sprawozdaniach za 2011 r. i 2012 r. oraz za III kwartał 2013 r., w błąd wprowadzeni zostali adresaci tych sprawozdań. Nie mieli oni też (badając je w procedurze absolutoryjnej) rzeczywistego obrazu stanu finansów gminy. Dopiero w sprawozdaniach za 2013 r. dostosowano się do zaleceń RIO dotyczących wykazywania faktycznego stanu zadłużenia.

Zadłużenie gminy Rewal związane jest z kolei z inwestycjami współfinansowanymi środkami z UE, czyli o charakterze długoterminowym, które wzrosło z kwoty

121 823 921,93 zł na koniec 2014 r. do kwoty 124 823 921,93 zł na dzień 30 czerwca 2016 r., przy czym wzrost ten wynika z restrukturyzowania zobowiązań zaciągniętych w okresie wcześniejszym (w tym kapitalizowania odsetek, co jest zabronione przepisem art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych)¹². Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w Szczecinie wykazały, że w grudniu 2015 r. gmina zawarła ugody restrukturyzacyjne wierzytelności, na skutek których zobowiązano się do zapłaty na rzecz instytucji finansowych spoza sektora bankowego należności głównych w kwotach: 24 104 623,85 zł (do 30 listopada 2016 r.) i 45 276 333,68 zł (do 31 grudnia 2016 r.). Z uwagi jednak na trudną sytuację finansową gminy mało prawdopodobne było dotrzymanie przez władze lokalne ustalonych terminów spłat w ostatnim kwartale 2016 r. bez uzyskania środków ze źródeł pozabudżetowych. Wójt gminy dokonał czynności prawnych związanych z kolejną zmianą umów zawartych z instytucjami finansowymi innymi niż banki, powodując zwiększenie kosztów obsługi zadłużenia. Wszystko to miało miejsce przed zastępczym ustaleniem przez RIO w Szczecinie budżetu gminy na 2015 r., w sytuacji gdy wójt był w posiadaniu negatywnej opinii o projekcie budżetu na 2014 r. Ponadto wójt nie wystąpił o stosowną opinię do Regionalnej Izby Obrachunkowej, którą na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 3 u.f.p. powinien uzyskać przed zaciągnięciem ww. zobowiązania.

Przyjęta przez wójta procedura zaciągania nowych zobowiązań finansowych, tj. nieustannego odraczania spłaty zobowiązań z zawartych umów lub zawierania nowych umów na restrukturyzację dotychczasowego zadłużenia – bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych – z instytucjami finansowymi innymi niż banki (poza nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego), które spłacają zobowiązania wymagalne gminy i tworzą dla finansów gminnych nowe warunki spłaty, miała na celu ominięcie obowiązujących w sektorze finansów publicznych ograniczeń w zakresie niebezpiecznego zadłużania się, które zostały uregulowane w przepisach art. 242–243 ustawy o finansach publicznych. W przygotowanym przez RIO raporcie o sytuacji finansowej gminy Rewal organ nadzoru zwrócił ponadto uwagę, że w 2014 r. pomimo planowania jedyne źródła przychodów zwrotnych, tj. pożyczki z budżetu państwa, jednostka zawarła również porozumienia z Magellan S.A. i MW Trade w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, których gmina nie była w stanie spłacić w ustalonym terminie. Dotychczasowy i wieloletni sposób zarządzania gospodarką finansową gminy przez organ wykonawczy gminy doprowadził do takiego stanu, że na dzień 30 września 2015 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 331% wykonanych dochodów (385% z uwzględnieniem wszystkich zobowiązań). Co istotne, organ stanowiący gminy w latach poprzednich wyrażał zgodę na bezgraniczne zadłużanie gminy oraz prowadzenie przez nią inwestycji ponad realne możliwości. Gmina Rewal posiada niewątpliwie duży potencjał finansowy, jednak

¹² Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Rewal, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Szczecin 2016.

53% mienia komunalnego objęte jest zabezpieczeniem hipotecznym, które znacznie komplikuje możliwości uzyskania realnych dochodów majątkowych.

Przykład dwóch gmin, znacznie się między sobą różniących, jest tylko ilustracją niepokojącego zjawiska zadłużania się polskich jednostek samorządowych w instytucjach parabankowych. Wybrano je, ponieważ w gminie Ostrowice pozyskane w taki sposób środki przeznaczono na finansowanie wydatków bieżących, a w gminie Rewal – na sfinansowanie inwestycji. Osąd takich zachowań władz gminnych należy pozostawić odpowiednim instytucjom. W opinii autorów, z jednej strony, powinny one jednak zostać potraktowane jako kolejny bardzo wyraźny symptom niedoskonałości systemu finansowania działalności JST w naszym kraju, a z drugiej – przejaw równie zastanawiającego zjawiska tworzenia się swoistej niszy w działalności banków, w którą to z powodzeniem wchodzi opisywane instytucje. Skoro banki nie chcą bądź nie mogą zasilać gmin niezbędnymi im środkami finansowymi, nic dziwnego, że na ich miejsce wchodzi parabanki. Niestety, w ten sposób wszystkie zainteresowane strony godzą się na utratę kontroli nad przepływami finansowymi znacznej liczby podmiotów funkcjonujących na rynku. Trudno oprzeć się wrażeniu, że jest to efekt niezamierzony i niepożądany z punktu widzenia systemu finansów publicznych, instytucji sektora bankowego, władz samorządowych czy, co w końcu powinno być najważniejsze, prawidłowo pojmowanego dobra członków danej wspólnoty samorządowej. Niepokoić musi przede wszystkim wysoka cena pozyskiwanych tą drogą funduszy i skala ryzyka, jakie biorą na swoje barki niektóre władze samorządowe podejmujące takie decyzje.

* * *

Przyczyny i uwarunkowania sięgania przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, po zewnętrzne źródła finansowania są zróżnicowane. Wspólną cechą rosnącego zadłużenia niektórych jednostek jest jednak – jak się wydaje – brak pogłębionej analizy w odniesieniu do własnych możliwości uregulowania zobowiązań w przyszłości. Dążenie do satysfakcjonującego poziomu zaspokojenia bieżących potrzeb JST nie idzie w parze ani z poszanowaniem standardów prawa, ani z koniecznością dochowania należytej staranności w ocenie konsekwencji rosnącego zadłużania się. Przywołane w artykule przykłady zadłużonych gmin wskazują na skalę przyszłych obciążeń, przede wszystkim wynikających z faktu zadłużania się w parabankach. Do upowszechnienia tego procederu doszło w ostatnich latach między innymi w rezultacie słabego zainteresowania sektora bankowego w Polsce potrzebami JST i brakiem przekonującej i atrakcyjnej oferty skierowanej do jednostek samorządowych. Pożyczanie poza sektorem bankowym wiąże się jednak z niepomiarnie zwiększonym kosztem obsługi długu w przyszłości w porównaniu z kosztem kredytu bankowego. Wydaje się, że lokalni włodarze nagminnie nie dostrzegają ewidentnych zagrożeń zadłużania się poza sektorem bankowym, co może – na przykład – sugero-

wać konieczność prowadzenia stosownych kampanii uświadamiających. Niezbędna jest jednak także reidentyfikacja JST przez banki w Polsce jako segmentu godnego zaufania, a jednocześnie zgłaszającego zapotrzebowanie na standardową i poza-standardową obsługę bankową. Przykłady spoza Polski pokazują, że finansowanie podmiotów samorządowych przez banki może być opłacalne i mieć wydźwięk marketingowy, przejawiający się poprawą wizerunku banków, szczególnie na szczeblu lokalnym. Zarządzający działającymi w Polsce bankami poszukują metod i środków budujących zaufanie społeczeństwa do ich działalności. Pomoc JST – jak uczą doświadczenia sąsiednich krajów – jest jedną z najbardziej skutecznych.

Bibliografia

- Główka G., *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2009, nr 80.
- Kotlińska J., *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2016.
- Kotlińska J., Kotliński G., *Budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego a zakres i formy usług bankowych*, [w:] *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań 2009.
- Kotlińska J., Kotliński G., *Przepływy finansowe pomiędzy gminą a bankiem. Materiały na XXXV seminarium z cyklu „Informatyka w administracji – Rozwój oferty bankowości elektronicznej dla sektora publicznego”*, 5.12.2006 r., Centrum Promocji Informatyki, Warszawa 2006.
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki, Bank Gospodarstwa Krajowego b.p., Warszawa 2014.
- Public Finance in Poland*, ed. by A. Alińska, SGH Publishing House, Warsaw 2016.
- Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice*, Załącznik do uchwały nr XII.82.2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2014 r.
- Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Rewal*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Szczecin 2016.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. Urz. MF Nr 298, poz. 1767.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2009–2015, www.mf.gov.pl (dostęp: 13.01.2017 r.).
- Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.

Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli, Departament Budżetu i Finansów NIK, Warszawa, wrzesień 2016.

Streszczenie

Opracowanie daje odpowiedź na pytanie, jak zmieniła się po 2009 r. relacja bankowych i parabankowych źródeł finansowania JST (w tym gmin). Autorzy podjęli próbę oceny przyczyn coraz śmielszego sięgania przez niektóre samorządy po środki z niebankowych instytucji finansowych. Określono także najważniejsze zagrożenia, jakie będą konsekwencją obserwowanego zjawiska dla SFP, dla gmin, banków i, co najważniejsze, mieszkańców gmin, które podejmują tak dramatyczne decyzje. Konieczne wydaje się podjęcie działań do nakłonienia pracowników banków do aktywniejszego interesowania się zmieniającymi się potrzebami, jednego z najważniejszych segmentów ich klientów – jednostek samorządowych. Tylko wtedy możliwe stanie się stopniowe odzyskanie tych z samorządów, które wybrały współpracę z instytucjami parabankowymi.

Recommendations for banks offering loans to local government units in Poland

Summary

The article on „Recommendations for banks offering loans to local government units in Poland” explains the nature of changes in sources of financing local government units (LGUs), including communes, in Poland after 2009. The authors attempt at evaluating consequences of reckless usage, by some of the LGUs, of non-banking funds. The most important threats have been described which bear consequences both for LGUs and for the banks. Strengthening of efforts by bank loan officers has been suggested along with the significant change in attitude towards LGUs as bank customers. Such a change in bank strategies will help local governments to find solutions to their dramatic financial situation resulting from borrowing funds from the non-banking sector.

Słowa kluczowe: zadłużenie gmin, instytucje parabankowe, banki

Keywords: debt of communes, nearbanks, banks

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Samorząd terytorialny w Polsce został reaktywowany w 1990 r. na podstawie ustawy z dnia 8 marca¹ poprzez nadanie nowego statusu prawnego gminom i przyznanie im nowej pozycji ustrojowej. Kolejny etap decentralizacji obejmował wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego i podzielenie funkcji administracyjnych na trzy szczeble samorządowe². Jednostki samorządu terytorialnego zostały zdefiniowane jako organizacyjnie i prawnie wyodrębnione w strukturze państwa, powstałe z mocy prawa, związki lokalnego społeczeństwa, powołane do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażone w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań³. Gwarancje prawne samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w Konstytucji i wynikają z zasady: subsydiarności, podziału władz, zwierzchnictwa narodu, demokratycznego państwa prawnego, decentralizacji władzy publicznej, udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej⁴. Zasada subsydiarności wyrażona w art. 164 Konstytucji RP stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina⁵.

Pojęcie samodzielności JST może być rozpatrywane z różnych punktów widzenia wynikających ze specyfiki zasad ich funkcjonowania. Aspekt prawny, kompe-

* Dr Anna Kobialka, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin, adiunkt anna.kobialka@up.lublin.pl.

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

² W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 9.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 312.

⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Liber, Warszawa 2002, s. 13–82.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997.78.483.

tencyjny (lub zadaniowo-kompetencyjny), organizacyjny, finansowy, socjologiczny i polityczny samodzielności przenikają się wzajemnie i powinny być analizowane łącznie⁶. Takie podejście znajduje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu⁷. A. Kopańska zwraca uwagę, że samodzielność JST powinna być traktowana jako względna, gdyż jest podstawową cechą samorządu, zasadą prawną, wartością aksjologiczną, celem i skutkiem decentralizacji, stanowi władztwo do samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących własnego rozwoju⁸. Taki punkt widzenia potwierdza również stanowisko M. Jastrzębskiej, która istotę i zakres samodzielności rozpatruje w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Podmiotowe zależności pomiędzy państwem a jednostkami samorządu terytorialnego przejawiają się w nadrzędności państwa wobec JST. Organy państwowe decydują o istnieniu samorządu terytorialnego i formułują zasady jego działania, określając liczbę szczebli, ustrój, zakres i rodzaje zadań, kompetencje wraz z systemem finansowania zadań, równocześnie sprawują nadzór nad działalnością JST. Należy w tym miejscu podkreślić, że samodzielność samorządu nie powinna być utożsamiana z całkowitym uniezależnieniem od państwa, lecz z precyzyjnym określeniem zakresu ingerencji administracji państwowej w obszar samodzielnego działania organów samorządu terytorialnego⁹. W ujęciu przedmiotowym powinna być rozpatrywana w odniesieniu do sfery realnej działania, czyli zadań do wykonania, oraz sfery finansowej¹⁰. W obszarze realnej sfery działania zakres samodzielności ekonomicznej jest określony poprzez możliwość prowadzenia przez JST polityki gospodarczej i finansowej, w tym polityki budżetowej.

„Samodzielność ekonomiczna JST to prawo do wykonywania zadań publicznych (społeczno-gospodarczych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz prawo do podejmowania działań własnych, w tym prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i wyboru form organizacyjno-prawnych realizacji zadań (jednostki organizacyjne JST, przekształcenia tych jednostek, współpraca z podmiotami zewnętrznymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego), a także uprawnienia co do wyboru rodzajów instrumentów i zakresu ich zastosowania oraz oddziaływania na podmioty prowadzące działalność na terenie danej jednostki samorządu

⁶ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 4, s. 75.

⁷ A. Czarny, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych miast wojewódzkich*, „Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin., Oeconomica” 2015, nr 317(78)1, s. 37–38.

⁸ A. Kopańska, *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003, s. 10.

⁹ J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 23.

¹⁰ E. Denek, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe nr 7, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001, s. 7–8.

terytorialnego”¹¹. Definicja ta potwierdza, że samodzielność finansowa ma istotne znaczenie dla praktycznej realizacji samodzielności gminy. Samodzielność gminy jest determinowana posiadanymi przez nią środkami finansowymi i majątkiem służącym do wykonywania zadań. Gospodarka finansowa determinuje bowiem rozwój innych dziedzin działalności gminy i decyduje o intensywności gospodarczego rozwoju lokalnego¹².

Pojęcie samodzielności finansowej JST powinno być rozpatrywane z punktu widzenia samodzielności dochodowej i samodzielności w zakresie wydatkowania środków budżetowych oraz prowadzenia gospodarki zasobami budżetowymi. Zakres samodzielności gminy wynika z decentralizacji uprawnień do oddziaływania na przyznane źródła dochodów oraz uprawnień do samodzielnych decyzji o sposobie wykorzystania środków finansowych na realizację oraz decyzji w zakresie gospodarowania zasobami finansowymi¹³.

W tym zakresie w literaturze wyróżniana jest samodzielność dochodowa, wydatkowa oraz mieszana¹⁴. Samodzielność w zakresie określania źródeł dochodów określana jest mianem samodzielności dochodowej. Samodzielność wydatkowa związana jest z rozdysponowaniem dochodów. Samodzielność mieszana natomiast identyfikowana jest zarówno z dochodami, jak i wydatkami i jest najczęściej spotykana. Te trzy typy samodzielności finansowej warunkują samodzielność decyzyjną¹⁵. Do samodzielności dochodowej przywiązuje się większą wagę niż do samodzielności dochodowej, w związku z czym to samodzielność dochodowa jest często utożsamiana z samodzielnością w ogóle.

Celem niniejszego opracowania była analiza i ocena stopnia samodzielności finansowej gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2015.

1. Metody badawcze

Przedmiotem analizy była samodzielność finansowa gmin poszczególnych województw Polski w latach 2010–2015. W opracowaniu wykorzystano dane dotyczące gmin polskich, bez miast na prawach powiatu, w podziale terytorialnym w latach 2010–2015, pochodzące z Banku Danych Lokalnych (BDL).

¹¹ M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, nr 13, s. 104.

¹² J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2010, nr 81, s. 138.

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 17–18.

¹⁴ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 88–89.

¹⁵ M. Dylewski, *Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Warszawa 2004, s. 115.

Podstawową zależnością charakteryzującą samodzielność dochodową jest relacja dochodów własnych do dochodów ogółem, charakteryzuje ona bowiem swobodę decyzyjną gmin. Samodzielność dochodowa JST w Polsce mierzona być może również wskaźnikami: udziału dochodów własnych JST pomniejszonych o udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych w dochodach ogółem, gdyż gminy nie mają wpływu na poziom tych dochodów, a także udziału dochodów podatkowych JST w dochodach ogółem¹⁶.

Samodzielność wydatkową można ocenić poprzez ustalenie zależności pomiędzy kategoriami:

- wydatków inwestycyjnych i wydatków ogółem¹⁷;
- dochodów własnych, łącznie z udziałami w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i dochodów budżetowych ogółem (wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia)¹⁸;
- sumy dochodów własnych, łącznie z udziałami w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i subwencji ogólnej oraz dochodów budżetowych (wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia)¹⁹.

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto miary najczęściej stosowane do oceny stopnia samodzielności JST²⁰. W tabeli 1 zamieszczono wartości wskaźników udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem oraz udziału dochodów własnych (pomniejszonych o udziały w podatkach dochodowych) w dochodach ogółem. Tabela 2 zawiera wartości wskaźników samodzielności wydatkowej I i II stopnia.

Podjęto również próbę zastosowania do oceny samodzielności finansowej gmin nieparametrycznej metody efektywności technicznej *Data Envelopment Analysis* (DEA)²¹, która jest jedną z najczęściej stosowanych metod służących ocenie efektywności w sektorze publicznym²². Do zalet tej deterministycznej techniki programowania matematycznego można zaliczyć: brak konieczności określania zależności

¹⁶ A. Kozera, R. Głowicka-Wołoszyn, F. Wysocki, *Samodzielność finansowa gmin wiejskich w woj. wielkopolskim*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 2, s. 74–75.

¹⁷ J. Zawora, *Samodzielność finansowa*, s. 142.

¹⁸ A. Mrówczyńska-Kamińska, A. Kucharczyk, J. Średzińska, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta i Gminy Środa Wlkp.*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2011, nr 89, s. 179.

¹⁹ M. Dylewski, *Analiza*, s. 120.

²⁰ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, s. 88–89; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 56; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 37–38.

²¹ Metoda DEA została szeroko opisana w wielu pracach m.in. A. Charnes i in., T. Coelli i in., B. Guzik.

²² B. Geys, W. Moesen, *Measuring Local Government Technical (In)Efficiency. An application and comparison of FDH, DEA and econometric approaches*, „Public Performance and Management Review” 2009, nr 32(4), s. 489–504.

funkcyjnej, możliwość wprowadzenia wielu nakładów i efektów, możliwość określenia efektów skali²³.

Do przeprowadzenia obliczeń wykorzystano oprogramowanie DEAP *version* 2.1, wybrano wariant zorientowany na efekty ze stałymi efektami skali.

Przyjmując założenie, że samodzielność finansową gmin można rozumieć jako kompilację działalności w sferze dochodowej i wydatkowej, dokonano wyboru zmiennych, opisujących nakłady i efekty w poszczególnych sferach działalności finansowej gmin²⁴. Wyznaczono cztery nakłady oraz trzy efekty, które zostały przyporządkowane następująco:

- nakłady: dochody własne, subwencja, dochody zwrotne, dochody własne na 1 mieszkańca;
- efekty: wydatki, wydatki inwestycyjne, wydatki na 1 mieszkańca.

2. Wyniki badań

Samodzielność w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków przez gminy można rozpatrywać poprzez pryzmat wydatków inwestycyjnych, które są wyrazem efektywności działania i wyznacznikiem możliwości rozwojowych i wyrównywania różnic w potencjale dochodowym poszczególnych regionów. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem polskich gmin obniżył się w badanym okresie o około 7 punktów procentowych (tabela 1). Było to na pewno spowodowane w dużej mierze kończącym się w 2014 r. okresem finansowania ze środków Unii Europejskiej. Mimo to gminy niektórych województw intensywnie korzystały z możliwości pozyskiwania środków na finansowanie działalności inwestycyjnej i udział wydatków inwestycyjnych w ich budżetach wynosił około 20%.

Dochody własne, na których wielkość gminy nie mają wpływu, to udziały w podatkach dochodowych. Zasadne zatem jest pomniejszanie dochodów własnych o te kategorie, co do których JST nie posiadają władztwa podatkowego, a sposób ich naliczania nie odpowiada rzeczywistym relacjom pomiędzy podatnikami a pozostałymi podmiotami podatku. Dochody własne bez udziałów w podatkach dochodowych stanowią około 30% dochodów ogółem gmin w Polsce. Widoczne są tutaj jednak wyraźne dysproporcje pomiędzy gminami w poszczególnych województwach. Najbardziej uzależnione od zasilania z budżetu państwa są gminy województwa lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Gminy w województwach zachodniopomorskim, dolnośląskim i lubuskim natomiast są jednostkami najlepiej wyposażonymi w dochody własne.

²³ M. Sampaio De Sousa, B. Stosic, *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Nonparametric Frontier Measurements for Outliers*, „Journal of Productivity Analysis” 2005, nr 24 (2), s. 157–181.

²⁴ Bank Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.12.2016).

Tabela 1. Wskaźniki udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i udziału dochodów własnych bez udziału w podatkach dochodowych w dochodach ogółem badanych gmin według województw w latach 2010–2015 (w %)

Województwo	Wydatki inwestycyjne/wydatki ogółem						Dochody własne-udziały w podatkach/dochody ogółem					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska	25	22	18	16	18	17	30	30	30	31	32	31
Dolnośląskie	25	22	18	17	19	16	38	37	37	39	40	39
Kujawsko-pomorskie	24	21	17	15	18	18	30	28	29	30	31	31
Lubelskie	26	25	19	16	19	19	21	21	21	22	24	24
Lubuskie	27	20	13	13	17	14	32	35	35	36	37	37
Łódzkie	26	21	18	17	18	16	31	31	33	34	36	35
Małopolskie	24	26	21	18	19	19	23	24	24	26	27	27
Mazowieckie	24	22	18	18	19	18	28	28	28	30	30	29
Opolskie	22	19	14	12	14	12	33	33	35	36	37	36
Podkarpackie	25	21	16	17	18	14	23	24	24	25	26	26
Podlaskie	28	23	16	17	19	19	27	29	29	30	30	30
Pomorskie	26	24	18	16	18	17	31	30	31	32	32	31
Śląskie	24	23	18	18	19	17	34	33	34	34	35	33
Świętokrzyskie	28	24	18	16	17	16	24	24	26	26	26	27
Warmińsko-mazurskie	26	23	17	13	15	13	29	30	31	30	30	30
Wielkopolskie	22	21	17	14	16	14	33	32	32	33	34	33
Zachodniopomorskie	23	22	18	17	16	15	38	37	39	40	40	41

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Tabela 2. Wskaźniki samodzielności wydatkowej I i II stopnia badanych gmin według województw w latach 2010–2015 (w %)

Województwo	Wskaźnik samodzielności wydatkowej I°						Wskaźnik samodzielności wydatkowej II°					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska	45	45	47	48	49	50	76	76	78	79	78	79
Dolnośląskie	56	56	58	59	59	59	78	77	80	81	81	81
Kujawsko-pomorskie	42	42	43	44	45	46	76	76	77	77	76	76
Lubelskie	31	32	33	35	37	37	71	71	72	74	73	72
Lubuskie	45	50	50	52	53	54	72	77	78	78	77	78
Łódzkie	46	47	50	51	53	53	76	76	79	80	80	80
Małopolskie	37	39	40	42	44	44	75	75	77	79	79	79
Mazowieckie	49	49	49	52	53	52	80	79	80	82	82	81
Opolskie	48	49	51	54	54	54	78	79	81	83	81	81

Województwo	Wskaźnik samodzielności wydatkowej I°						Wskaźnik samodzielności wydatkowej II°					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podkarpackie	33	36	36	38	40	41	70	74	76	75	75	77
Podlaskie	38	40	41	42	43	43	75	75	76	77	75	74
Pomorskie	45	45	45	46	47	47	76	75	77	78	77	77
Śląskie	54	54	56	57	58	58	79	79	82	82	82	83
Świętokrzyskie	35	37	39	40	41	42	68	71	74	75	73	74
Warmińsko-mazurskie	40	42	43	43	44	45	72	72	74	75	73	74
Wielkopolskie	50	50	50	52	53	53	81	80	81	82	82	82
Zachodniopomorskie	51	51	53	54	55	56	77	76	77	78	77	79

Źródło: jak tabela 1.

Udział dochodów własnych (w szerszym ujęciu) w dochodach ogółem jest uznawany za podstawowy wyznacznik samodzielności gmin. W skali kraju rosnąca wartość tego wskaźnika jest potwierdzeniem coraz większej niezależności gmin. Jednak należy zwrócić uwagę na duże dysproporcje pomiędzy jednostkami zlokalizowanymi w różnych województwach. Najbardziej samodzielne są gminy województwa zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, śląskiego i mazowieckiego. Bardziej uzależnione od zasilania zewnętrznego są samorządy lokalne województwa małopolskiego, podkarpackiego i podlaskiego. Najslabsze jest województwo lubelskie. Potwierdzają to również wyniki wskaźnika II stopnia.

Dodatkowe spojrzenie na zależności pomiędzy kategoriami dochodów i wydatków pozwala powiązać zagadnienie samodzielności i efektywności działania gmin. Okazuje się, że na przykład gminy województwa lubelskiego, uznawanego od wielu lat za jedno najbiedniejszych, są jednymi z najbardziej efektywnych jednostek samorządowych w kraju.

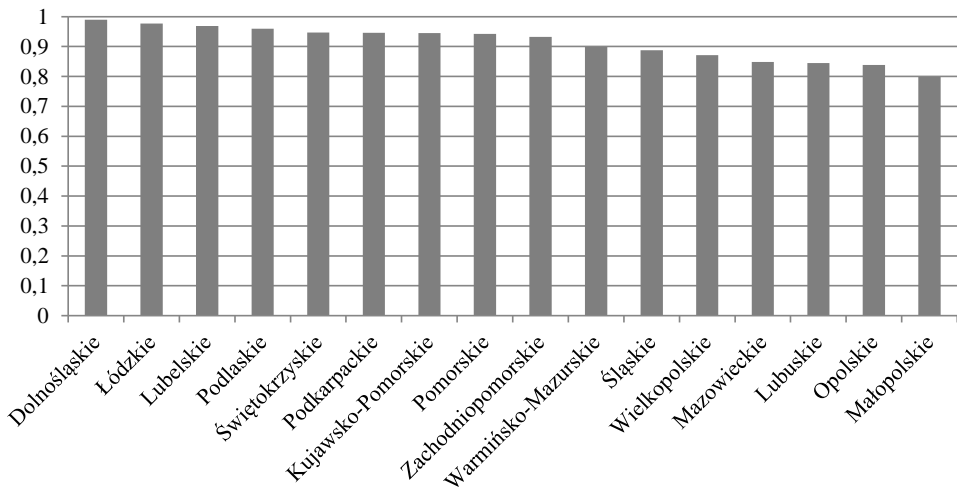
Tabela 3 zawiera wyniki obliczeń przeprowadzonych metodą DEA. Uzyskane wartości wskaźnika efektywności/samodzielności finansowej gmin polskich zawierają się w przedziale od 0,715 do 1,000. Średnia efektywność/samodzielność działalności finansowej badanych gmin w całym analizowanym okresie wyniosła 0,947. Biorąc pod uwagę średnie wartości wskaźnika samodzielności dla poszczególnych lat, można zauważyć obniżanie jego wartości, co świadczy o malejącej samodzielności w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu posiadanych środków. Aż pięć spośród szesnastu województw nie uzyskało pełnej samodzielności w żadnym z badanych lat.

Ogólna ocena samodzielności finansowej gmin została przedstawiona dla całego sześcioletniego okresu. Na podstawie obliczonej średniej wskaźników samodzielności dla lat 2010–2015 sporządzono ranking dla gmin poszczególnych województw (rysunek 1). Pierwsze miejsce w rankingu uzyskało województwo dolnośląskie. Gminy tego województwa były najbardziej samodzielne w całym badanym okresie. Najbardziej niesamodzielne okazały się gminy województwa małopolskiego.

Tabela 3. Wskaźniki efektywności/samodzielności badanych gmin według województw w latach 2010–2015

Województwo	Lata						Średnia
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Dolnośląskie	1,000	0,986	0,959	0,996	1,000	1,000	0,990
Kujawsko-pomorskie	1,000	1,000	0,899	0,887	0,930	0,954	0,945
Lubelskie	0,843	1,000	1,000	0,974	1,000	0,996	0,969
Lubuskie	1,000	0,753	0,889	0,718	1,000	0,709	0,845
Łódzkie	1,000	0,875	0,994	0,990	1,000	1,000	0,977
Małopolskie	0,808	1,000	0,795	0,715	0,736	0,732	0,798
Mazowieckie	0,883	0,895	0,803	0,822	0,850	0,836	0,848
Opolskie	0,991	1,000	0,747	0,745	0,787	0,758	0,838
Podkarpackie	0,841	0,835	1,000	1,000	1,000	1,000	0,946
Podlaskie	1,000	1,000	1,000	1,000	0,885	0,877	0,960
Pomorskie	0,990	0,887	0,952	0,929	0,951	0,944	0,942
Śląskie	0,916	0,889	0,833	0,857	0,908	0,926	0,888
Świętokrzyskie	1,000	1,000	1,000	0,829	0,851	1,000	0,947
Warmińsko-mazurskie	0,984	0,927	0,896	0,847	0,892	0,850	0,899
Wielkopolskie	0,962	0,889	0,833	0,785	0,929	0,826	0,871
Zachodniopomorskie	0,973	0,950	0,890	0,885	1,000	0,892	0,932
Średnia	0,949	0,930	0,906	0,874	0,920	0,894	

Źródło: jak tabela 1.



Wykres 1. Średnia wartość wskaźnika efektywności/samodzielności dla województw w latach 2010–2015

Źródło: jak tabela 1.

* * *

Uwarunkowania prawne stanowią podstawowy element samodzielności finansowej, która jest niezbędnym warunkiem realizowania zadań JST. Zróżnicowanie regionalne rozwoju gospodarczego jest istotnym czynnikiem, gdyż ma wpływ na możliwości pozyskiwania dochodów podatkowych przez gminy i determinuje szanse podejmowania działalności inwestycyjnej i rozwoju lokalnego. Wysoki poziom samodzielności pozwala podejmować w pełni samodzielne decyzje rozwojowe m.in. w województwie dolnośląskim, zachodniopomorskim. Patrząc na samodzielność poprzez pryzmat efektywności wydatkowania środków, warto podać przykład gmin Lubelszczyzny, które choć są w dużym stopniu uzależnione od środków budżetowych, mogą być uznane za jedne z najbardziej efektywnych samorządów.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych GUS, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 20.12.2016).
- Charnes A., Cooper W., Lewin A., Seiford L., *Data Envelopment Analysis: theory, methodology and application*, Springer Science+Business Media Inc., New York 1994.
- Coelli T., Rao P., O'Donnell Ch., Battese G., *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. Second Edition*, Springer Science+Business Media Inc., New York 2005.
- Czarny A., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych miast wojewódzkich*, „Folia Pomer. Univ. Technol. Stetin., Oeconomica” 2015, nr 317(78)1.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe nr 7, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001.
- Dylewski M., *Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Warszawa 2004.
- Geys B., Moesen W., *Measuring Local Government Technical (In)Efficiency. An application and comparison of FDH, DEA and econometric approaches*, „Public Performance and Management Review” 2009, nr 32(4).
- Guzik B., *Podstawowe modele DEA w badaniu efektywności gospodarczej i społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2009.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, nr 13.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.

- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 4.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Kozera A., Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., *Samodzielność finansowa gmin wiejskich w woj. wielkopolskim*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 2/2016.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Mrówczyńska-Kamińska A., Kucharczyk A., Średzińska J., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta i Gminy Środa Wlkp.*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2011, nr 89.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
- Sampaio De Sousa M., Stosic B., *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Nonparametric Frontier Measurements for Outliers*, „Journal of Productivity Analysis” 2005, nr 24 (2).
- Tarno J.P., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Liber, Warszawa 2002.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2010, nr 81.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Rzeszów 2008.

Streszczenie

Celem opracowania była analiza i ocena stopnia samodzielności finansowej gmin. Przedmiotem analizy była samodzielność finansowa gmin poszczególnych województw Polski w latach 2010–2015. W opracowaniu wykorzystano dane dotyczące gmin polskich, bez miast na prawach powiatu, w podziale terytorialnym. W badaniach przyjęto miary najczęściej stosowane do oceny stopnia samodzielności dochodowej i wydatkowej JST. Jako podstawowe zależności charakteryzujące samodzielność dochodową przyjęto wskaźnik udziału dochodów własnych pomniejszych o udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych w dochodach ogółem. Samodzielność wydatkową oceniano poprzez zależności pomiędzy

kategoriami wydatków inwestycyjnych i wydatków ogółem, wskaźnik samodzielności wydatkowej I i II stopnia. Podjęto również próbę zastosowania do oceny samodzielności finansowej gmin nieparametrycznej metody efektywności technicznej *Data Envelopment Analysis* (DEA).

The Financial Independence of Territorial Self-government Units in Poland

Summary

This paper identifies and examines the degree of communes financial independence. The subject matter of analysis is the communes financial independence of Poland's particular regions within 2010–2015. The data used in the paper concerned Polish communes without county towns in territorial division. In survey the author assumed the measures used the most often to assess the degree of income and expenses independence JST. The following ratios being the basic dependences were assumed to characterize income independence: own income share in total income, own income share decreased by the share in income taxes from natural persons and legal entities in total incomes, the share of tax incomes in total incomes. The expenses independence was assessed by the dependences among investment expenses categories and total expenses, expenses independence ratios of I and II degree. The author undertook an attempt to use DEA to assess the communes financial independence.

Słowa kluczowe: samodzielność, jednostki samorządu terytorialnego, dochody, wydatki

Keywords: independence, territorial self-government units, income, expenses

Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia zagraniczne a praktyka polska

Podstawowym zadaniem administracji jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest świadczenie usług na rzecz mieszkańców i to temu celowi powinno być podporządkowane zarządzanie ich finansami. Środki będące w dyspozycji JST są środkami publicznymi, pochodzącymi w dużej mierze z podatków i opłat od obywateli. Sposób, w jaki władze samorządowe zarządzają finansami i efekty tego zarządzania powinny być więc jasne i przejrzyste, a dane na ich temat powinny umożliwiać obiektywną ocenę i porównania o szerokim zakresie.

Dobra kondycja finansowa jednostek samorządowych umożliwia świadczenie usług publicznych na odpowiednim poziomie, stąd też duża waga, jaką przywiązuje się do oceny sytuacji finansowej JST. Ocena ta jest jednak – ze względu na charakterystyczne dla sektora finansów publicznych uwarunkowania – dużo bardziej skomplikowana niż w sektorze komercyjnym. Poniższy artykuł poświęcony jest metodom oceny kondycji finansowej JST stosowanym w Polsce i za granicą. Punktem odniesienia będą przede wszystkim Stany Zjednoczone, gdzie liczne badania z tego zakresu prowadzone są od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku.

1. Pojęcie kondycji finansowej JST

W publikacjach anglojęzycznych definiujących sytuację finansową jednostek samorządowych wykorzystywane są różne, pokrewne określenia, takie jak: kondycja finansowa (*financial condition*), kondycja ekonomiczna (*economic condition*) czy zdrowie fiskalne/finansowe (*fiscal/financial health*). Mimo różnic semantycznych odnoszą się one do tych samych kwestii, dlatego też zdecydowano, że w dalszej części

* Dr Elżbieta Malinowska-Misiąg, adiunkt, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Finansów, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa, emisia@sgh.waw.pl.

artykułu stosowane będzie jedno z nich – kondycja finansowa, gdyż jest ono częściej spotykane w polskim piśmiennictwie.

Mówiąc najprościej, kondycja finansowa JST stanowi jej zdolność do wywiązywania się z zobowiązań finansowych i zobowiązań związanych ze świadczonymi usługami¹. Taka definicja wymaga jednak pewnych uzupełnień, dotyczących m.in. zakresu czasowego i przedmiotowego tych zobowiązań. Konieczne jest także uwzględnienie wpływu wykorzystywanych instrumentów finansowych na stan finansów jednostki (np. instrumentów, których główny ciężar finansowania spadnie na kolejne lata budżetowe), zmian preferencji co do świadczonych usług publicznych, a także czynników niezależnych od jednostek samorządowych, które w istotny sposób wpływają na ich sytuację finansową (np. polityka rządu, stan koniunktury gospodarczej)².

Jedna z częściej przywoływanych w literaturze definicji kondycji finansowej JST odnosi się do czterech rodzajów wypłacalności³:

- wypłacalności kasowej (*cash solvency*) – zdolności spłaty zobowiązań w ciągu najbliższych 30–60 dni;
- wypłacalności budżetowej (*budgetary solvency*) – zdolności do generowania dochodów wystarczających na pokrycie potrzeb wydatkowych w ciągu roku budżetowego;
- wypłacalności długookresowej (*long-run solvency*) – odnoszącej się do szerszego zakresu zobowiązań, dotyczących wszystkich kosztów operacji długoterminowych;
- wypłacalności związanej ze świadczonymi usługami (*service-level solvency*) – zdolności do świadczenia usług na poziomie i o jakości odpowiedniej do zapewnienia zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobytu społeczności lokalnej.

W 2009 r. kompleksowe podejście do kondycji finansowej (ekonomicznej) zaproponował amerykański Governmental Accounting Standards Board (GASB). Zgodnie z definicją GASB kondycja ekonomiczna opiera się na połączeniu sytuacji finansowej jednostki oraz jej zdolności do nieprzerwanego wywiązywania się z zobowiązań finansowych oraz zobowiązań związanych ze świadczeniem usług publicznych. Sytuacja ekonomiczna w takim ujęciu obejmuje⁴:

¹ B. Jacob, R. Hendrick, *Assessing the Financial Condition of Local Governments*, [w:] *Handbook of Local Government Fiscal Health*, (eds.) H. Levine, E.A. Scorsone, J.B. Justice, Jones & Bartlett Learning 2013, s. 11.

² J. Marlowe, *The Governing Guide to Financial Literacy*, Vol. 2, *Managing Your Jurisdiction's Financial Health*, The Governing Institute, Washington, DC 2015, s. 9.

³ Por. np. S.M. Groves, W.M. Godsey, M.A. Shulman, *Financial Indicators for Local Government*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 1, No. 2/1981; K. Nollenberger, S.M. Groves, M.G. Valente, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, International City/County Managers Association, Washington DC 2003; X. Wang, L. Dennis, Y.S.J. Tu, *Measuring Financial Condition: A Study of US States*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 27, No. 2/2007.

⁴ http://www.gasb.org/newsletter/fiscal_sustainability_dec2009.html (dostęp: 30.12.2016 r.).

- sytuację finansową jednostki (stan aktywów, zobowiązań i aktywów netto);
- wypłacalność fiskalną – zdolność i gotowość władz lokalnych do wywiązywania się z zobowiązań finansowych;
- wypłacalność odnoszącą się do świadczonych usług – zdolność i gotowość władz lokalnych do dostarczania usług w sposób ciągły.

Z pojęciem kondycji finansowej JST wiąże się również pojęcie ich bezpieczeństwa finansowego. Dużą wagę przywiązuje się do sytuacji, w których dochodzi do zagrożenia tego bezpieczeństwa (*fiscal distress*). Definicja kondycji finansowej jednostki samorządowej bywa także interpretowana w takim ujęciu. O zagrożeniu fiskalnym mówi się najczęściej wtedy, gdy samorzady nie są w stanie działać zgodnie z ustalonymi standardami finansowymi oraz wymaganych standardów nie spełniają dostarczane przez nie usługi publiczne⁵.

2. Badanie kondycji finansowej JST

Do jednej z częściej stosowanych metod oceny kondycji finansowej samorządów należy 10-punktowy test K. Browna (*Brown's 10-Point Test*)⁶. Test – przydatny do analizy finansowej miast liczących poniżej 100 tys. mieszkańców – składa się z 10 wskaźników podzielonych na cztery grupy:

- wskaźniki dochodowe (np. dochody ogółem *per capita*, udział dochodów własnych funduszu ogólnego w całkowitych dochodach funduszu ogólnego);
- wskaźniki wydatkowe (udział wydatków operacyjnych w wydatkach ogółem);
- wskaźniki położenia operacyjnego (np. relacja dochodów ogółem do wydatków ogółem, relacja gotówki i inwestycji do całkowitych zobowiązań funduszu ogólnego);
- wskaźniki struktury zadłużenia (np. relacja całkowitych zobowiązań funduszu ogólnego do całkowitych dochodów funduszu ogólnego, relacja kosztów obsługi długu do dochodów ogółem).

Konstrukcja wskaźników jest zdeterminowana zasadami rachunkowości i sprawozdawczości stosowanej przez amerykańskie samorzady. Wszystkie mierniki obliczane są na podstawie danych Government Finance Officers Association (GFOA), co umożliwia przeprowadzanie analiz porównawczych w skali całego kraju (dla tych jednostek, które przekazują dane do GFOA). Do sporządzenia rankingu wykorzystano metodę kwartyłową.

⁵ Por. P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine, *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*, „Public Administration Review”, Vol. 65, No. 3/2005.

⁶ K.W. Brown, *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*, „Government Finance Review”, December 1993.

Modyfikację metody Browna, dostosowaną do zmian związanych z kryzysem finansowym, zaproponowali w 2009 r. C.S. Maher oraz K. Nollenberger⁷. Uaktualniona metodologia opiera się na 10 wskaźnikach obliczanych na podstawie danych GFOA (zmienionych, lecz bazujących na wskaźnikach Browna). Mimo iż autorzy definiowali kondycję finansową samorządu według czterech wymiarów wypłacalności (kasowej, budżetowej, długookresowej oraz związanej z usługami), zastrzegli oni, że z powodu braku odpowiednich danych ich analizy nie uwzględniają usług świadczonych przez samorządy.

Problem braku odpowiednich danych na temat usług publicznych próbowano ominąć w innych badaniach poprzez odniesienie się do informacji pochodzących ze sprawozdań finansowych. Badanie obejmujące wszystkie wymiary wypłacalności przeprowadził dla amerykańskich jednostek stanowych X. Wang wraz z zespołem⁸. Wskaźniki dotyczące wypłacalności związanej z usługami opierały się wyłącznie na danych finansowych – były to: całkowite podatki *per capita*, całkowite dochody *per capita* oraz całkowite wydatki *per capita*. Podobnie podejście do tego zagadnienia zaproponowali badacze hiszpańscy – wypłacalność związaną z usługami charakteryzowały dwa wskaźniki: wydatki bieżące *per capita* oraz wydatki kapitałowe *per capita*⁹.

Inną, często stosowaną przez samorządy amerykańskie metodą oceny kondycji finansowej jest metoda opracowana przez International City Management Association (ICMA) – *System Monitoringu Trendu Finansowego (Financial Trend Monitoring System, FTMS)*. Jednym z celów FTMS jest zidentyfikowanie ukrytych lub nowo pojawiających się problemów, zanim osiągną one poważne rozmiary, co wzmacnia rolę planowania długookresowego. Dla potrzeb FTMS wyodrębniono początkowo (1994 r.) 36 wskaźników, wśród których znalazły się wskaźniki dochodowe, wydatkowe, położenia operacyjnego oraz struktury zadłużenia. Wskaźniki te wyznaczano dla okresów pięcioletnich, by wskazać „trendy ostrzegawcze”¹⁰. Wraz z upływem czasu wskaźniki proponowane przez ICMA były modyfikowane, zwiększała się także ich liczba. Mimo iż większość wskaźników może być obliczana na podstawie standardowych sprawozdań finansowych, część wymaga dodatkowych źródeł danych, co sprawia, że dobór wskaźników wykorzystywanych przez poszczególne jednostki jest w dużej mierze subiektywny¹¹.

⁷ C.S. Maher, K. Nollenberger, *Revisiting Kenneth Brown's „10-Point Test”*, „Government Finance Review”, October 2009.

⁸ X. Wang, L. Dennis, Y.S.J. Tu, *Measuring Financial Condition*.

⁹ J.L. Zafra-Gómez, A.M. López-Hernández, A. Hernández-Bastida, *Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value*, „International Review of Administrative Science”, 75(1)/2009.

¹⁰ B.W. Honadle, J.M. Costa, B.A. Cigler, *Fiscal Health for Local Governments. An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press, San Diego, CA 2004, s. 160.

¹¹ Por. np. <http://kcmo.gov/wp-content/uploads/sites/12/2013/08/Financial-Trends-Monitoring-System.pdf>, http://www.salina-ks.gov/filestorage/18184/18549/18560/18562/Financial_Trends_Monitoring_System.pdf (dostęp: 30.12.2016 r.).

Do pomiaru sytuacji finansowej wykorzystywane są także ratingi kredytowe. Jak jednak podkreśla się w literaturze, jest to narzędzie, które samo w sobie nie jest dobrym wskaźnikiem kondycji finansowej samorządu. Ratingi są bowiem przeznaczone dla inwestorów, którzy chcą wiedzieć, czy będą w stanie odzyskać swoje pieniądze¹².

Część analiz jest dedykowana sposobom przewidywania trudności finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego, co stało się szczególnie istotne po doświadczeniach kryzysu finansowego zapoczątkowanego w 2007 r., chociaż badania temu poświęcone były też prowadzone w latach wcześniejszych¹³.

Próba odpowiedzi na pytanie, które wskaźniki sprawdzają się w przewidywaniu poważnych problemów finansowych jednostek samorządowych, zajęli się m.in. S. Stone, A. Singla, J. Comeaux oraz Ch. Kirschner¹⁴. Zbadali oni, które mierniki wskazywać mogą na pogorszenie kondycji finansowej samorządu na przykładzie miasta Detroit, największej jednostki samorządowej w historii Stanów Zjednoczonych, która ogłosiła bankructwo (lipiec 2013 r.). Wskaźniki podzielono na te, które nie wykazywały żadnych oznak zbliżającego się kryzysu finansowego (były wśród nich np. deficyt *per capita*), takie, które wskazywały na stałe pogorszenie kondycji finansowej (np. zobowiązania długoterminowe *per capita*), oraz te, których istotne zmiany zaobserwowano bezpośrednio przed złożeniem wniosku o upadłość (np. podatki *per capita*, wydatki *per capita*).

W polskiej literaturze przedmiotu analizę finansową JST dzieli się najczęściej na analizę wstępną i uzupełniającą ją analizę wskaźnikową. Analiza wstępna sprawozdań JST opiera się na wskaźnikach struktury dochodów, struktury wydatków oraz badaniu wzajemnych relacji pomiędzy dochodami/przychodami a wydatkami/rozchodami. Wraz z analizą dynamiki zmian stanowić ona będzie podstawę dla podejmowania decyzji finansowych przez organy samorządowe¹⁵. W analizie wskaźnikowej dużą wagę przywiązuje się do analizy płynności finansowej JST. Jak zauważa M. Dylewski, płynność finansowa, która oznacza zdolność do regulowania bieżących zobowiązań, jest często mylona z wypłacalnością, oznaczającą zdolność do pokrycia łącznych długów posiadanym majątkiem¹⁶. Uzupełnieniem analizy płynności JST jest analiza zadłużenia, a także – w zależności od celów prowadzonych analiz – np. analiza samodzielności finansowej czy też potencjału inwestycyjnego jednostki.

¹² J. Marlowe, *The Governing Guide*, s. 21.

¹³ Por. np. P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine, *Developing and Testing*; J.M. Trussel, P.A. Patrick, *A predictive model of fiscal distress in local governments*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, 21 (4)/2009; J.L. Zafra-Gómez, A.M. López-Hernández, A. Hernández-Bastida, *Developing and alert system for local government in financial crisis*, „Public Money & Management”, Vol. 29, issue 3/2009.

¹⁴ S.B. Stone, A. Singla, J. Comeaux, Ch. Kirschner, *A Comparison of Financial Indicators: The Case of Detroit*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 35, issue 4, 2015.

¹⁵ Szerzej: B. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 41–70.

¹⁶ Tamże, s. 71.

Od niemal dekady Ministerstwo Finansów publikuje analizy wskaźnikowe JST w cyklu trzyletnim (pierwsza analiza dotyczyła okresu 2004–2006). Wskaźniki grupowane są obecnie według trzech kategorii: wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca, wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych. W pierwszym raporcie kategorii tych było więcej; obejmowały one w sumie 26 wskaźników. Z czasem liczba ta się zmniejszała – w publikacji z 2015 r. analizowano w sumie 14 wskaźników.

Tabela 1. Wskaźniki wykorzystywane w analizie Ministerstwa Finansów z 2015 r.

Wskaźniki budżetowe		
$W_{B1} = \frac{\text{dochody bieżące}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{B2} = \frac{\text{dochody własne}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{B3} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{dochody ogółem}}$
$W_{B4} = \frac{\text{wydatki majątkowe}}{\text{wydatki ogółem}}$	$W_{B5} = \frac{\text{wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń}}{\text{wydatki bieżące}}$	
$W_{B6} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna} + \text{dochody ze sprzedaży majątku}}{\text{dochody ogółem}}$		
$W_{B7} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna} + \text{dochody majątkowe}}{\text{wydatki majątkowe}}$		
Wskaźniki na mieszkańca		
$W_{L1} = \frac{\text{transfery bieżące}}{\text{liczba mieszkańców}}$	$W_{L2} = \frac{\text{nadwyżka operacyjna}}{\text{liczba mieszkańców}}$	$W_{L3} = \frac{\text{zobowiązania ogółem}}{\text{liczba mieszkańców}}$
Wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych		
$W_{Z1} = \frac{\text{zobowiązania ogółem}}{\text{dochody ogółem}}$	$W_{Z3} = \frac{\text{odsetki i raty kapitałowe}}{\text{dochody ogółem}}$	
$W_{Z5} = \frac{\text{odsetki i raty kapitałowe}}{\text{dochody własne}}$	$W_{Z7} = \frac{\text{zobowiązania wymagalne}}{\text{zobowiązania ogółem}}$	

Źródło: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.

Obecne są także w literaturze polskiej opracowania odnoszące się do zagadnienia oceny zdolności kredytowej jednostek samorządowych¹⁷. Należy jednak zauważyć, że nie odnoszą się one bezpośrednio do zdolności świadczenia usług publicznych przez samorządy.

Zarówno w Polsce, jak i za granicą pomiary usług publicznych prowadzone są niezależnie od pomiarów kondycji finansowej JST. Główne kryteria pomiaru dotyczą kosztów usług, ich jakości, efektywności, skuteczności i dostępności. Niewątpliwie podstawowym wskaźnikiem skuteczności zaspokajania potrzeb w zakresie

¹⁷ Por. np. M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011; M. Ziolo, *Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy i jej determinanty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Oeconomia”, nr 46/3, 2012.

usług publicznych jest stopień satysfakcji mieszkańców ze standardów świadczonych usług. Do krajów o najbardziej rozwiniętych systemach monitorowania jakości usług publicznych należą m.in. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Kanada. Dużą wagę do poprawy jakości świadczonych usług publicznych, a więc także ich pomiaru i monitorowania, przywiązuje się również w wielu krajach europejskich (np. Holandii, Hiszpanii)¹⁸.

W Polsce podejmowano różne działania, mające na celu opracowanie lub wdrażanie pomiarów usług publicznych na szczeblu lokalnym. Najdłuższą tradycję posiada prowadzony od 1996 r. *System Analiz Samorządowych* (SAS), wypracowany przez Związek Miast Polskich, do którego w 2008 r. dołączył Związek Powiatów Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP. System służy monitorowaniu lokalnych usług publicznych i opiera się głównie na danych pozyskiwanych od JST w drodze ankietowej oraz danych pochodzących ze statystyki publicznej. Wśród innych przykładów wymienić można realizowany w latach 2001–2004 Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), który stanowił część rządowego Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Pomiarom jakości usług publicznych w wybranych gminach województwa pomorskiego zajmował się także Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w ramach projektu „Wzorowy system regionalny monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia”¹⁹. Wskazane przykłady świadczą o tym, że działania te prowadzone są albo w sposób krótkotrwały, albo obejmują swoim zasięgiem stosunkowo niewielką część jednostek samorządowych.

* * *

Analiza sytuacji finansowej JST opiera się na szeregu wskaźników, aktualne pozostaje jednak nadal pytanie: które z tych mierników w najlepszy sposób odzwierciedlają kondycję finansową jednostki? Wiele badań skoncentrowanych jest na wyborze wskaźników, których określone wielkości mogłyby świadczyć o zagrożeniu bezpieczeństwa finansowego JST. Niemniej to, jakie wskaźniki i jaki ich poziom powinny być brane pod uwagę zależy zarówno od specyfiki danej jednostki, jak też od uwarunkowań prawnych, do których musi się ona dostosować.

Potrzeba jednoczesnego uwzględnienia i analizowania różnych wskaźników jest niezbędna również dlatego, że bezpieczeństwo (stabilność) finansowe JST ma kilka aspektów, takich jak:

¹⁸ W. Misiąg, M. Tomalak, *Zagraniczne i krajowe doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych*, [w:] *Raport – krajowe i zagraniczne doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych i jakości życia*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011.

¹⁹ M. Czerwińska, J. Gajdasz, A. Hildebrandt, K. Kopeć, B. Kupc-Muszyńska, T. Michalski, M. Nowicki, P. Susmarski, M. Tarkowski, *Jak zaprojektować i wdrożyć system monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.

- konieczność zapewnienia finansowania nieprzerwanego i zgodnego ze standardami świadczenia usług publicznych;
- konieczność zapewnienia krótkookresowej płynności finansowej;
- konieczność zapewnienia perspektyw stabilnego wzrostu w perspektywie wieloletniej.

Ocena bieżącej sytuacji JST z punktu widzenia każdego z wyżej wymienionych czynników wymaga innych metod (w tym stosowania różnych wskaźników), a ich łączna analiza jest niezwykle ważna, gdyż opisane powyżej cele mogą być wobec siebie konkurencyjne.

Niewątpliwie wskaźnikami w największym stopniu odzwierciedlającymi sytuację finansową JST są wskaźniki zadłużenia. Nie ulega wątpliwości, że im wyższy udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, tym większe trudności finansowe JST, przy czym pamiętać należy, że jakkolwiek niezerowa wartość udziału zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie zadłużenia JST świadczy o nieprawidłowościach (również w znaczeniu prawnym) w gospodarce finansowej samorządu. Interpretacja innych wskaźników nie jest już jednak tak jednoznaczna, przykładowo: dla niektórych jednostek nawet stosunkowo niewielkie obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia jest już wartością krytyczną, dla innych – znacznie wyższe poziomy tego wskaźnika nie stanowią bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa finansowego. Różnice te związane będą chociażby z rodzajem JST – małe gminy wiejskie nie mogą być traktowane tak jak duże miasta na prawach powiatu.

Mimo iż w dużej części przypadków do oceny kondycji finansowej JST wystarczy zanalizowanie tylko kilku wskaźników, trudno jest wskazać ich optymalny zestaw. Jest to spowodowane w szczególności tym, iż przyjmowane do analizy wskaźniki powinny w pierwszej kolejności opisywać te problemy, które dla danej jednostki samorządowej są najistotniejsze. W związku z tym nie wydaje się celowa próba stworzenia uniwersalnego zestawu wskaźników dla wszystkich samorządów, tym bardziej że nawet dla danej, konkretnej jednostki ten optymalny zestaw może być zmienny w czasie. Indywidualny dobór wskaźników jest jednak konieczny, gdyż analizowanie zbyt dużej ich liczby utrudnia rzetelną analizę i wyciąganie prawidłowych wniosków. Zasadność (i konieczność) indywidualnego podejścia do oceny kondycji finansowej JST potwierdzają doświadczenia zagraniczne.

Równie ważne jak ustalenie odpowiedniego zestawu wskaźników jest znalezienie dobrych punktów odniesienia dla obserwowanych wartości wskaźników. Bez tego niemożliwe jest bowiem przejście od prostej konstatacji, iż wskaźnik X osiągnął wartość Y, do sytuacji, w której wartość tę możemy ocenić i z oceny tej wyciągnąć konstruktywne wnioski.

Uznając przydatność analizy wskaźnikowej do oceny *ex post* – i jako instrumentu wspomagającego prognozowanie przyszłych zmian sytuacji finansowej JST – zwrócić należy uwagę na pewne istotne kwestie, częściowo zasygnalizowane już na początku artykułu.

Po pierwsze, dobra sytuacja finansowa JST, nawet jeśli uzasadniona jest formalną analizą danych, nie świadczy o efektywnym zarządzaniu środkami finansowymi tej jednostki. Dla oceny takiej kluczowe znaczenie ma to, czy zasoby, którym dysponuje administracja samorządowa, pozwalają na właściwe zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Należy więc odróżniać sytuację, w której dobre parametry finansowe są powiązane z wykonywaniem zadań publicznych na odpowiednim poziomie, od sytuacji, w której pożądane wyniki finansowe osiągnięto kosztem pogorszenia standardu świadczonych usług publicznych.

Po drugie, omawiane wskaźniki nie odnoszą się do efektywności wydatków, mierzonych na przykład jednostkowymi kosztami wykonywania najważniejszych usług. Analiza taka jest dość trudna, wymaga danych, których zgromadzenie może być pracochłonne, lecz nie może to być decydującym argumentem przy projektowaniu zestawu wskaźników pozwalających na ocenę sytuacji finansowej JST. Powiązanie aspektów finansowych z analizą jakości i efektywności wykonywania zadań publicznych jest niezbędne, gdyż w istocie rzeczy cała gospodarka finansowa samorządu służy temu, by obywatelom zapewnić – przy możliwie niskich kosztach (a więc przy możliwie małych obciążeniach fiskalnych) – dobrej jakości usługi publiczne.

Oceny działania władz samorządowych nie można zatem sprowadzić wyłącznie do analizy efektów finansowych. Inaczej niż w instytucjach komercyjnych, utrzymanie dobrej kondycji finansowej nie jest podstawowym zadaniem organów JST. Należy pamiętać, że jest ona tylko środkiem, umożliwiającym wykonanie najważniejszych zadań stojących przed administracją samorządową.

Na koniec przypomnieć należy, że analiza wskaźnikowa i – ujmując problem szerzej – jakakolwiek analiza sytuacji finansowej JST nie jest celem samym w sobie. Istotne jest, by z przeprowadzonej analizy umieć wyciągnąć wnioski co do dalszych działań, a jeszcze istotniejsze jest to, by wnioski te efektywnie wdrożyć.

Bibliografia

- Brown K.W., *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*, „Government Finance Review”, December 1993.
- Czerwińska M., Gajdasz J., Hildebrandt A., Kopec K., Kupc-Muszyńska B., Michalski T., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Jak zaprojektować i wdrożyć system monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., *Financial Indicators for Local Government*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 1, No. 2/1981.
- Honadle B.W., Costa J.M., Cigler B.A., *Fiscal Health for Local Governments. An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press, San Diego, CA 2004.

- <http://kcmo.gov/wp-content/uploads/sites/12/2013/08/Financial-Trends-Monitoring-System.pdf> (dostęp: 30.12.2016 r.).
- http://www.gasb.org/newsletter/fiscal_sustainability_dec2009.html (dostęp: 30.12.2016 r.).
- http://www.salina-ks.gov/filestorage/18184/18549/18560/18562/Financial_Trends_Monitoring_System.pdf (dostęp: 30.12.2016 r.).
- Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Jacob B., Hendrick R., *Assessing the Financial Condition of Local Governments*, [w:] *Handbook of Local Government Fiscal Health*, (eds.) H. Levine, E.A. Scorsone, J.B. Justice, Jones & Bartlett Learning 2013.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R., *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*, „Public Administration Review”, Vol. 65, No. 3/2005.
- Maher C.S., Nollenberger K., *Revisiting Kenneth Brown's „10-Point Test”*, „Government Finance Review”, October 2009.
- Marlowe J., *The Governing Guide to Financial Literacy*, Vol. 2, *Managing Your Jurisdiction's Financial Health*, The Governing Institute, Washington DC 2015.
- Misiąg W., Tomalak M., *Zagraniczne i krajowe doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych*, [w:] *Raport – krajowe i zagraniczne doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych i jakości życia*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G., *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, International City/County Managers Association, Washington DC 2003.
- Stone S.B., Singla A., Comeaux J., Kirschner Ch., *A Comparison of Financial Indicators: The Case of Detroit*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 35, issue 4/2015.
- Trussel J.M., Patrick P.A., *A predictive model of fiscal distress in local governments*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, 21 (4)/2009.
- Wang X., Dennis L., Tu Y.S.J., *Measuring Financial Condition: A Study of US States*, „Public Budgeting & Finance”, Vol. 27, No. 2/2007.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A., *Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value*, „International Review of Administrative Science”, 75(1)/2009.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A., *Developing and alert system for local government in financial crisis*, „Public Money & Management”, Vol. 29, issue 3/2009.
- Ziolo M., *Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy i jej determinanty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Oeconomia”, nr 46/3, 2012.

Streszczenie

W artykule scharakteryzowano polskie i zagraniczne doświadczenia w ocenie kondycji finansowej jednostek samorządowych. Przedstawiono definicje kondycji finansowej, odnoszące się do czterech wymiarów wypłacalności (kasowej, budżetowej, długookresowej, wypłacalności związanej ze świadczonymi usługami) oraz zanalizowano najczęściej stosowane metody jej oceny. W konkluzji autor zwraca uwagę, że podstawowym zadaniem administracji samorządowej jest świadczenie usług na rzecz mieszkańców i te kwestie powinny mieć kluczowe znaczenie przy ocenie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

This article describes Polish and foreign experiences in assessing of the local governments' financial condition. It provides definitions of the financial condition, which refers to the four dimensions of solvency (cash solvency, budget solvency, long-term solvency and service-level solvency) and analyzes the most commonly used methods of its' assessment. In conclusion, the author points out that the primary task of local administration is to provide services to the residents and this issue should be crucial while evaluating the functioning of local government units.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa jednostek samorządowych, trudności finansowe, wypłacalność

Keywords: financial condition of local governments' units, fiscal distress, solvency

Budżetowanie na poziomie samorządu lokalnego w Polsce w aspekcie efektywności i skuteczności wykorzystania środków publicznych

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych¹ budżet na dany rok, przyjmowany wraz z załącznikami w formie uchwały budżetowej, stanowi podstawę gospodarki finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST). M. Dylewski wskazuje trzy spojrzenia na instytucję budżetu JST: finansowe (scentralizowany zasób finansowy powstały w wyniku realizacji planu finansowego obejmującego dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetowe), prawne (element aktu prawa miejscowego – uchwały budżetowej) oraz zarządcze (narzędzie zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym i regionalnym)². Aspekt zarządczy podkreśla używanie pojęcia „budżetowanie” w odniesieniu do procesu służącego zarządzaniu jednostką za pomocą budżetu i realizującego funkcje zarządzania: planowanie, organizację, motywowanie (kierowanie) i kontrolę³.

Warto zauważyć, iż określanie sposobu postępowania z budżetem w danej jednostce (tj. sporządzania planu, jego wykonywania w toku prowadzonej działalności i kontroli budżetu – przed rozpoczęciem, w trakcie oraz po zakończeniu jego realizacji⁴) jako budżetowania jest charakterystyczne dla podmiotów sektora ko-

* Dr Joanna Nucińska, asystent w Katedrze Rachunkowości, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: joanna.nucinska@kul.pl.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016, poz. 1870 z późn. zm., art. 211 (dalej: u.f.p.).

² M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 103–105.

³ M. Nowak, *Budżetowanie jako instrument zarządzania*, [w:] *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Organizacja, procedury, zastosowanie*, red. E. Nowak, B. Nita, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 15–19.

⁴ A.J. Kożuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2012, s. 131.

mercyjnego. W sektorze finansów publicznych mówimy najczęściej o procedurze budżetowej albo o procesie budżetowym. W niniejszym opracowaniu zdecydowano jednak o użyciu pojęcia budżetowanie w stosunku do JST z uwagi na wprowadzanie niektórych rozwiązań dotyczących budżetów podmiotów komercyjnych (po dostosowaniu) do jednostek sektora finansów publicznych w celu poprawy efektywności i skuteczności wykorzystania środków publicznych.

1. Zasady sporządzania budżetu na poziomie lokalnym w Polsce

Budżetowanie w fazie planowania i uchwalania (tzw. autoryzacji) budżetu samorządu lokalnego jest procesem złożonym i podporządkowanym głównie regulacjom prawnym⁵, ale także wytycznym formułowanym przez naukę finanse publiczne – zasadom budżetowym⁶.

Przepisy ustawy o finansach publicznych⁷ wyznaczają minimalne wymogi w zakresie procedur i terminów oraz zapisów zawartych w budżecie gminy, miasta i powiatu. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej JST należy do wyłącznych kompetencji zarządu. Zarząd JST przedkłada projekt z uzasadnieniem i innymi wymaganymi materiałami⁸ organowi stanowiącemu JST oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Z kolei organ stanowiący JST określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej⁹ oraz zatwierdza budżet, podejmując uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego (lub do 31 stycznia roku budżetowego w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Plan dochodów budżetu JST zawiera kwoty planowanych dochodów według ich źródeł w układzie działów klasyfikacji budżetowej, a plan wydatków – kwoty w układzie działów i rozdziałów. Planowane dochody i wydatki budżetu JST należy dzielić na bieżące i majątkowe¹⁰.

Poza regulacjami prawnymi do ważnych i pożytecznych wskazówek przy alokacji zasobów finansowych samorządów zaliczamy zasady budżetowe¹¹. W literaturze najczęściej wymieniane są następujące zasady:

⁵ M. Dylewski, *Planowanie*, s. 51.

⁶ T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 136.

⁷ Art. 211–225 oraz art. 233–246 u.f.p.

⁸ Art. 234 u.f.p.

⁹ Uchwała w tej sprawie określa m.in. wymaganą szczegółowość projektu uchwały budżetowej JST oraz jego uzasadnienia, materiały informacyjne przedkładane wraz z projektem, jak i terminy obowiązujące w toku prac nad nim – patrz: art. 234 u.f.p.

¹⁰ Art. 235–236 u.f.p.

¹¹ *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 29.

- powszechności/zupełności – postulat ujęcia w budżecie JST wszystkich dochodów i wydatków danej jednostki w pełnych kwotach (tzn. cała gospodarka finansowa JST prowadzona w ramach budżetu);
- jedności materialnej (niefunduszowania) – planowane dochody budżetowe JST (bez względu na źródło ich pochodzenia, poza wyjątkami ustawowymi) stanowią ogólną pulę na pokrycie całości wydatków wyszczególnionych w budżecie;
- jedności formalnej – uchwalanie budżetu w jednym dokumencie, obejmującym całość gospodarki finansowej JST (niedopuszczalne podejmowanie uchwał uzupełniających uchwałę budżetową);
- jednoroczności – kwoty zaplanowane w budżecie dotyczą, co do zasady, danego roku budżetowego, a uchwała budżetowa JST traci moc z ostatnim dniem tego roku;
- równowagi – klasycznie oznacza równoważenie planowanych do realizacji wydatków budżetowych JST z możliwymi do uzyskania dochodami budżetowymi. W szerszym ujęciu dopuszcza uwzględnianie dostępnych źródeł zwrotnego finansowania deficytu budżetowego (przychodów) oraz tytułów zwrotu środków pozyskanych na pokrycie deficytu (rozchodów);
- szczegółowości – dochody i wydatki ujmowane w budżecie JST nie tylko w kwotach łącznych, lecz z podziałem na, odpowiednio, źródła pochodzenia i cele przeznaczenia;
- realności – zalecenie maksymalnej precyzji przy planowaniu dochodów i wydatków budżetowych;
- jawności i przejrzystości – otwartość debat władz JST nad projektem budżetu, prawo dostępu do zrozumiałych informacji o gospodarce budżetowej na wszystkich etapach procesu budżetowego JST oraz publikowanie danych określonych przepisami w celu umożliwienia kontroli przez społeczność lokalną;
- gospodarności – racjonalne i oszczędne wykorzystanie środków z budżetu JST¹².

2. Wykorzystanie środków publicznych zgromadzonych w budżetach lokalnych

Gromadzenie środków zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu lokalnego może odbywać się w sposób bezzwrotny (dochody) lub zwrotny (przychody), a ich wykorzystanie następuje głównie w drodze wydatkowania¹³ i służy realizacji zadań

¹² *Planowanie*, s. 27–29; T. Lublińska, *Budżet*, s. 136–141; M. Dylewski, *Planowanie*, s. 100–103; I. Świderek, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, red. M. Karczurak-Kozak, P. Walczak, M. Culepa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 56–58.

¹³ Środki budżetowe mogą służyć również dokonaniu zwrotu kapitału pozyskanego wcześniej na sfinansowanie deficytu budżetowego, czyli rozchodom budżetu.

JST. Proces gromadzenia i rozdysponowywania środków jest kolejnym etapem budżetowania na poziomie lokalnym. Polega on na wykonywaniu uchwalonego budżetu JST¹⁴ poprzez gospodarowanie środkami publicznymi¹⁵. W tabeli 1 zamieszczono dane o wykonaniu dochodów i wydatków budżetów JST ogółem oraz budżetów jednostek samorządu lokalnego na tle wykonania budżetu państwa w latach 2010–2015.

Tabela 1. Wykonanie dochodów i wydatków budżetowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego (w tym na poziomie lokalnym dla: gmin, m.st. Warszawy, miast na prawach powiatu oraz powiatów) w latach 2010–2015 (w mld złotych)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody budżetów JST ogółem, w tym na poziomie lokalnym dla:	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0
– gmin	72,3	75,8	78,4	80,0	84,6	87,7
– m. st. Warszawy	10,4	11,3	11,9	12,2	13,8	14,3
– miast na prawach powiatu	43,4	45,6	49,3	52,0	54,5	56,2
– powiatów	22,5	23,5	22,5	23,1	23,8	23,7
Wydatki budżetów JST ogółem, w tym na poziomie lokalnym dla:	177,8	181,6	180,5	183,8	196,8	196,4
– gmin	79,7	79,7	78,5	79,4	85,1	85,9
– m. st. Warszawy	12,1	12,3	12,6	12,1	13,4	12,9
– miast na prawach powiatu	46,8	49,2	51,1	52,8	56,2	56,9
– powiatów	23,8	24,1	22,5	22,9	23,8	23,4
Dochody budżetu państwa	250,3	277,6	287,6	279,1	283,5	289,1
Wydatki budżetu państwa	294,9	302,7	318,0	321,3	312,5	331,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2010–2015*, https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=index&page=publ_sprawozdania (dostęp: 11.01.2017).

Wydatkowanie środków budżetowych JST powinno przebiegać zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Wymogi tej ustawy precyzują, iż cel i planowana wysokość wydatków musi być zapisana w uchwale budżetowej JST¹⁶ i stanowi nieprzekraczalny limit¹⁷. Przeznaczenie środków powinno wynikać z odrębnych przepisów, gdyż zamieszczenie planu wydatków na określony cel w budżecie nie stanowi podstawy roszczeń i zobowiązań osób trzecich w stosunku do JST¹⁸. Ponadto wydatków z budżetu należy dokonywać w sposób:

¹⁴ Art. 247–264 u.f.p.

¹⁵ Art. 42–67 u.f.p.

¹⁶ Art. 44 u.f.p.

¹⁷ Art. 52 u.f.p.

¹⁸ Art. 51 u.f.p.

- legalny – zgodnie z przepisami dotyczącymi ich poszczególnych rodzajów;
- terminowy – umożliwiając terminową realizację zadań oraz terminowe uregulowanie całości zaciągniętych zobowiązań;
- celowy i oszczędny – z zachowaniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów¹⁹.

Powyższe wymogi wobec wydatków budżetowych nakazują „poszukiwanie możliwie najbardziej efektywnych metod gospodarowania środkami publicznymi. Wydaje się jednak, że bardziej logiczny byłby postulat dążenia do zakładanych efektów przy minimalnych nakładach, będący podstawą zamówień publicznych”²⁰.

3. Wybrane postulaty Z. Gilowskiej dotyczące budżetów lokalnych

Problematyka finansów samorządu lokalnego oraz efektywnego zarządzania środkami publicznymi, szczególnie w ramach gospodarki budżetowej, zajmowała ważne miejsce wśród zainteresowań badawczych profesor Zyty Gilowskiej. Wraz z innymi autorami podkreślała, że głównym celem tej reformy sektora publicznego w Polsce, stawianych w latach 90. XX w., było zwiększenie przejrzystości procedur i efektywności zarządzania środkami publicznymi²¹. Do najważniejszych propozycji zaliczono zmiany dotyczące budżetów²². Poniżej omówiono wybrane postulaty Z. Gilowskiej w zakresie gospodarki budżetowej samorządu lokalnego.

Pierwszy z nich stanowiła konsolidacja środków publicznych w ramach poszerzonego budżetu JST. Dotychczasowy zakres gospodarki budżetowej objęto tzw. budżetem ogólnym, a dla form organizacyjnych zaliczanych do gospodarki pozabudżetowej JST (np. zakładów budżetowych czy też spółek komunalnych) przewidziano możliwość tworzenia tzw. budżetów specjalnych – wyodrębnionych źródeł dochodów służących finansowaniu określonych zadań, ustalanych dla konkretnych podmiotów lub grup jednostek tego samego rodzaju podległych jednemu organowi JST. Dopuszczano przepływy między budżetem ogólnym i specjalnym, ale musiały być one precyzyjnie uregulowane i podlegały wyłączeniu podczas konsolidacji²³.

Kolejna zmiana miała dotyczyć zasad dokonywania wydatków z budżetu samorządu lokalnego. Proponowano zastąpić kontrolę wydatków *ex post* (porównanie wykonania i planu) kontrolą *ex ante*, realizowaną przez nadzór nad zaciąganiem

¹⁹ Art. 44 u.f.p.

²⁰ J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011, s. 50.

²¹ Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 1997, s. 16.

²² Tamże, s. 16–17.

²³ Tamże, s. 203–205, 280–281.

zobowiązań angażujących środki budżetowe. W tym celu należało wprowadzić system podwójnych upoważnień: po pierwsze – zapisu w budżecie JST; po drugie – upoważnienia od zarządu JST do zaciągania zobowiązań w ramach przyznanego dysponentowi limitu wydatków, chyba że rada JST odstąpiła od tego wymogu. Bez uzyskania powyższych upoważnień zaciągnięcie zobowiązania lub dokonanie wydatku byłoby nieważne z mocy prawa. Realizacja propozycji oznaczałaby przeniesienie punktu ciężkości kontroli z operacji kasowych (wydatków budżetu JST) na proces zaciągania zobowiązań²⁴ (co skutkowałoby koniecznością prowadzenia ewidencji wykonania budżetu także w ujęciu memoriałowym – zgodnie z ustawą o rachunkowości²⁵).

Postulując poprawę przejrzystości i efektywności zarządzania środkami publicznymi, Z. Gilowska pozytywnie odnosiła się do wykorzystywania przez JST budżetu zadaniowego. Jej zdaniem zestawienie wydatków ponoszonych na poszczególne (grupy) zadania powinno być początkiem dla poszukiwania sposobów zmniejszenia kosztów wykonywania lokalnych zadań publicznych²⁶.

4. Budżetowanie tradycyjne i zadaniowe a możliwość oceny efektywności i skuteczności wydatków budżetowych JST

W. Misiąg definiuje budżet zadaniowy jako plan rzeczowo-finansowy, sporządzony dla jednego lub wielu podmiotów z sektora finansów publicznych, w którym plan działalności ma postać zestawu zadań, a dla każdego zadania określono: jednostkę odpowiedzialną za jego wykonanie, termin wykonania dla zadań o charakterze projektu, mierniki wykonania zadania i ich planowane wartości oraz nakłady przyznane na realizację zadania²⁷.

Budżet zadaniowy istotnie różni się od tradycyjnego, określanego jako budżet pozycji budżetowych (*line-item budget*). Różnice dotyczą m.in. sposobu i zakresu prezentacji danych, decydującej o przejrzystości (transparentności) przeznaczenia środków publicznych, metod planowania wydatków oraz horyzontu objętego planem²⁸. Budżet tradycyjny sporządzany jest w formie tablic, zawierających pozycje wydatków (tylko dane finansowe) ujęte w układzie klasyfikacji budżetowej. Często nie pozwala ona odróżnić realizowanego zadania publicznego od podmiotu,

²⁴ Tamże, s. 199–200, 217, 223–224.

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2016, poz. 1047 z późn. zm.

²⁶ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998, s. 209.

²⁷ W. Misiąg, *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, „Studia BAS”, nr 1(33) 2013, s. 88.

²⁸ U.K. Zawadzka-Pąk, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2013, s. 23.

któremu powierzono jego realizację. Budżetowanie tradycyjne skupia się zatem na ustalaniu rocznego limitu wydatków na utrzymanie instytucji (m.in. JST oraz ich jednostek podległych) z wykorzystaniem planowania według metody historycznej (przyrostowej)²⁹.

Natomiast budżetowanie zadaniowe jest w założeniach „wysoko zorganizowaną formą gospodarowania środkami publicznymi nastawioną na maksymalizację zamierzonych efektów społeczno-gospodarczych uzyskiwanych w sposób możliwie oszczędny”³⁰. Należy podkreślić, iż treścią budżetu zadaniowego są nie tylko limity wydatków prezentowane w innym układzie niż budżet tradycyjny, ale również kwantyfikowalne wskaźniki wykonania zadań i realizacji celów, którym mają służyć te wydatki. Ponadto cały tryb planowania w perspektywie rocznej oraz wieloletniej bazuje na uzależnieniu prelimitowanych wydatków od ustalonego poziomu realizacji celów³¹ oraz od kalkulacji pełnych kosztów osiągnięcia tego poziomu³².

Budżet tradycyjny i zadaniowy jest źródłem informacji o zróżnicowanej przydatności dla analizy efektywności i skuteczności wydatkowanych środków publicznych. Aby ocenić efektywność wykorzystania środków budżetowych JST, potrzebujemy zestawień dane o mierze efektu lub o poziomie osiągnięcia celu uzyskanym w wyniku dokonania wydatków z danymi o wysokości tych wydatków. Jest to możliwe jedynie w ramach budżetowania zadaniowego. Z kolei ocena skuteczności wydatków z budżetu samorządu lokalnego wymaga porównania wartości planowanych efektów z faktycznie osiągniętymi. W budżecie tradycyjnym możemy oceniać jedynie skuteczność wykonania wydatków w stosunku do planu. W takiej sytuacji gospodarka budżetowa zostaje sprowadzona do corocznych rozważań na temat potrzeby odpowiedniego zwiększenia lub ograniczenia środków. Często skutkuje to występowaniem negatywnego zjawiska „efektu grudnia”. Polega ono na nie zawsze racjonalnym wydawaniu środków dostępnych w planie pod koniec roku budżetowego w obawie przed zmniejszeniem planów przyznanych w kolejnym budżecie³³. Natomiast w budżecie zadaniowym skuteczność wydatków JST mierzymy jako stopień osiągnięcia zakładanych efektów i celów, którym te wydatki służą.

²⁹ Tamże, s. 23–27.

³⁰ J. Komorowski, *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, [w:] P. Albiński (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 34.

³¹ W. Misiąg, *Siedem lat*, s. 100–101.

³² J. Komorowski postuluje „wprowadzenie zasady, aby zadania budżetowe były nastawione nie tylko na określone efekty, lecz uwzględniały także zestawienie pełnych nakładów, w tym kosztów finansowania. [...] Brak kalkulacji kosztów finansowania i obsługi zadłużenia sprzyja podejmowaniu przedsięwzięć nie zawsze dostatecznie efektywnych, a w konsekwencji narastaniu nierównowagi i ograniczaniu możliwości wspomagania wzrostu gospodarczego” (J. Komorowski, *Budżet*, s. 33).

³³ U.K. Zawadzka-Pąk, *Budżet*, s. 26–27.

5. Ewidencja księgową wydatków na potrzeby budżetu zadaniowego JST

Wprowadzenie i stosowanie budżetu zadaniowego przez samorządy lokalne wymaga dostosowania systemu rachunkowości JST i ich jednostek podległych realizujących budżet. Rachunkowość wymienionych podmiotów, odpowiadająca potrzebom budżetu zadaniowego, powinna obejmować następujące aspekty:

- finansowy (budżetowy) – wymogi dotyczące ewidencji wydatków (np. analityka lub konto techniczne do konta 130 – rachunek bieżący jednostki budżetowej), kosztów i związanych z nimi rozrachunków w układzie zadaniowym (analityka do kont zespołu 4 i 5 dla kosztów oraz zespołu 2 – dla rozrachunków) oraz zasady ewidencji planu finansowego według zadań (np. na koncie pozabilansowym);
- rachunku kosztów – możliwość właściwej wyceny, ewidencji oraz kalkulacji pełnych kosztów zadań. Warto zaznaczyć, iż rzeczywista ocena tych kosztów, jak i sytuacji majątkowo-finansowej jednostki jest możliwa jedynie przy dodatkowym stosowaniu metody memoriałowej przy ewidencji wykonania budżetu;
- zarządczy – wykorzystywanie informacji dostarczanej przez ewidencję księgową, rachunek kosztów oraz ewaluację efektów i kontrolę zarządczą realizacji zadań jako wsparcia procesu zarządzania jednostką, ukierunkowanego na wzrost efektywności i skuteczności³⁴.

System rachunkowości stanowi zatem podstawę wdrożenia budżetowania zadaniowego i miejsce ewidencjonowania realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Należy pamiętać, że dostosowanie dokumentacji, która określa ten system (szczególnie polityki rachunkowości oraz planu kont), powinno przebiegać w sposób skoordynowany. Tylko ujednolicone zasady rachunkowości opracowane dla JST i wszystkich jednostek podległych realizujących budżet lokalny zapewnią wymaganą jakość informacji na potrzeby sprawozdawczości i zarządzania.

* * *

Budżetowanie jest głównym instrumentem zarządzania finansami samorządu lokalnego w Polsce. Obowiązujące regulacje nie ograniczają JST co do treści uchwały budżetowej – poza wymogami zapisanymi w ustawie o finansach publicznych. Obecnie na polskich samorządach nie ciąży obowiązek budżetowania zadaniowego, jednocześnie brak też przeszkód dla jego wdrożenia równoległe do budżetu tradycyjnego. Jest to zatem kwestia decyzji poszczególnych JST³⁵. Wśród przesłanek do jej podjęcia wymie-

³⁴ Tamże, s. 102–109, 118–123.

³⁵ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Studia BAS”, nr 1(33) 2013, s. 186.

nia się często wzrost oczekiwań społeczności lokalnej wobec dostępności i jakości realizacji zadań JST finansowanych w ramach budżetu. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, samorządy lokalne wprowadzają budżetowanie zadaniowe pomimo barier i problemów podczas wdrożenia³⁶. Główne korzyści wynikające ze stosowania budżetu zadaniowego to: wzrost efektywności wykorzystania ograniczonych środków, analiza kosztów wykonania zadań, rozliczalność budżetu (tzn. odpowiedzialność za realizację zadań przypisania konkretnym jednostkom lub komórkom organizacyjnym) oraz poprawa jego przejrzystości dla odbiorców. Przejrzystość należy do podstawowych zasad sektora finansów publicznych, gdyż umożliwia sprawowanie kontroli społecznej, która wraz z precyzyjnym ustawodawstwem jest – zdaniem Zyty Gilowskiej – jedynym gwarantem racjonalności gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi³⁷.

Bibliografia

- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998.
- Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W., *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 1997.
- Komorowski J., *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, [w:] P. Albiński (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Studia BAS”, nr 1(33) 2013, s. 161–188.
- Koźuch A.J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2012.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
- Misiąg W., *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, „Studia BAS” nr 1(33) 2013, s. 85–102.
- Nowak M., *Budżetowanie jako instrument zarządzania*, [w:] *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Organizacja, procedury, zastosowanie*, red. E. Nowak, B. Nita, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

³⁶ Najczęściej występują: problemy techniczne (IT), metodologiczne (formułowanie celów, zadań, mierników), trudności przy sprawozdawczości i ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, konieczność dostosowania oprogramowania finansowo-księgowego oraz opór pracowników. Tamże, s. 169–172.

³⁷ Z. Gilowska, *System*, s. 7.

- Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.
- Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999–2015*, https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=index&page=publ_sprawozdania (dostęp: 11.01.2017).
- Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011.
- Świderek I., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, red. M. Karczurak-Kozak, P. Walczak, M. Culepa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016, poz. 1870 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2016, poz. 1047 z późn. zm.
- Zawadzka-Pąg U.K., *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk 2013.

Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto problematykę efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych gromadzonych w budżetach samorządów lokalnych w Polsce (gmin, miast, powiatów). Na początku omówione zostały etapy samorządowej procedury budżetowej oraz zasady gospodarki budżetowej, określone w przepisach polskiego prawa finansowego. Szczególną uwagę poświęcono regulacjom oraz sformułowanym w literaturze postulatом dotyczącym wydatków budżetowych, ponoszonych ze środków publicznych dla realizacji zadań samorządu lokalnego. W artykule zaprezentowano poziom tych wydatków dla lat 2010–2015 na tle dochodów budżetowych samorządów, jak również w odniesieniu do poziomu dochodów i wydatków budżetu państwa. Wśród wspomnianych zaleceń w zakresie wydatkowania środków budżetowych często powtarza się poprawa efektywności i skuteczności oraz wzrost jawności i przejrzystości. Powyższe postulaty wielokrotnie formułowała także profesor Zyta Gilowska jako zasadnicze cele reform finansów publicznych. Próbę ich realizacji stanowi budżetowanie zadaniowe, będące narzędziem zarządzania finansami publicznymi, wdrażanym przez część polskich samorządów lokalnych.

Budgeting at the local level of self-government in Poland in terms of the efficiency and effectiveness of public spending

Summary

This paper concerns the issue of the efficiency and effectiveness of spending public funds collected in the budgets of local governments in Poland (municipalities, cities, counties). First, stages of self-government budgetary procedure and budget principles are discussed. Particular attention is paid to the regulations in Polish financial law and to the demands formulated in the literature concerning the budgetary expenditure of local government. The article presents the level of local public spending for the years 2010–2015 against the background of budgetary revenue of local governments, as well as in relation to the level of revenue and expenditure of the state budget. Among the recommendations in terms of budgetary resources often repeats the necessity of effectiveness and efficiency improvement and a need for increasing openness and transparency. These requirements were also emphasized by professor Zyta Gilowska as fundamental objectives of public finance reforms. There are attempts to meet these demands in part of Polish local governments by implementing performance-based budgeting as a tool of public finance management.

Słowa kluczowe: finanse samorządu terytorialnego, procedura budżetowa, efektywność, budżet zadaniowy

Keywords: local government finances, budget process, efficiency, performance budgeting

Ulgi uznaniowe w zapłacie należności cywilnoprawnych jako instrumenty lokalnej polityki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Lokalna polityka finansowa jest częścią lokalnej polityki gospodarczej i systemu zarządzania gospodarką komunalną. Trójstopniowy samorząd terytorialny w Polsce (gminy, powiaty i województwa) determinuje wyodrębnienie lokalnej oraz regionalnej polityki finansowej. Lokalną politykę finansową realizuje się na stopniu gminnym i powiatowym, a regionalną politykę finansową na stopniu województwa. Samorządowa polityka finansowa to świadome działanie podejmowane przez uprawnione ośrodki decyzyjne, zmierzające do osiągnięcia założonych celów, przy zastosowaniu dostępnych metod i odpowiednio dobranych finansowych środków ich realizacji¹.

Ukierunkowana jest na przychody i dochody oraz wydatki i rozchody. W katalogu źródeł dochodów własnych gmin oraz powiatów są daniny publiczne (podatki i opłaty lokalne), dochody cywilnoprawne (np. z majątku komunalnego, ze spadków, zapisów lub darowizn), dochody kapitałowe (np. odsetki od pożyczek udzielanych przez JST, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych JST), dochody sankcyjne (np. z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody JST), pozostałe dochody (np. dotacje z budżetów innych JST)².

Największe zainteresowanie doktryny wzbudza lokalna polityka podatkowa z uwagi na konstytucyjne gwarancje jej prowadzenia przez samorząd terytorialny.

* Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Finansowego, 70-240 Szczecin, ul. G. Narutowicza 17a, profesor zwyczajny, kierownik katedry, e-mail zbigniew.ofiarski@wpiaus.pl.

¹ L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 155.

² Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm. (dalej u.d.j.s.t.).

Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP³ JST mogą ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Określając stawki podatkowe oraz wprowadzając przedmiotowe zwolnienia z opodatkowania JST, realizują różne cele, w tym gospodarcze lub społeczne. Oddziałują na wybrane elementy prawnej konstrukcji lokalnych danin publicznych, a ich adresatami nie są konkretni podatnicy, lecz szersze kategorie podmiotowe, np. przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości zabytkowych. Cele takie można także realizować incydentalnie, stosując ulgi w zapłacie danin publicznych, tzn. odraczając terminy płatności, rozkładając zapłatę na raty oraz umarzając zaległości podatkowe (częściowo lub całkowicie) zgodnie z art. 67a–67e ordynacji podatkowej⁴. Podobne do ulg incydentalnych (konkretnych) są ulgi w zapłacie należności cywilnoprawnych stosowane na podstawie ustawy o finansach publicznych⁵.

Możliwość prowadzenia lokalnej polityki finansowej to efekt decentralizacji ustrojowej. Oznacza jednak wzrost odpowiedzialności JST za kształt polityki finansowej, w tym za poziom ich dochodów, na który mają wpływ decyzje dotyczące np. obciążeń podatkowych, udzielania ulg oraz zwolnień w zapłacie należności zasilających budżet JST⁶. Wraz z restytucją samorządu terytorialnego od 1990 r. w Polsce pojawiły się podmioty ustrojowo odpowiedzialne za formułowanie polityki rozwoju na poziomie lokalnym⁷, a od 1999 r. także na poziomie regionalnym. Lokalna polityka finansowa związana jest z samodzielnością JST w sferze finansów i nie polega tylko na przyznaniu określonych środków materialnych oraz ekonomicznych, lecz na świadomym kształtowaniu przez JST gospodarki budżetowej przy jednoczesnym uwzględnieniu zadań publicznych realizowanych przez samorząd⁸.

1. Pieniężne należności cywilnoprawne przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego

Źródłami dochodów JST są m.in. pieniądze należności cywilnoprawne. Określeniem tym posłużono się w przepisach u.f.p., ale go nie zdefiniowano. W art. 5 ust. 2

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017 r., poz. 201.

⁵ Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm. (dalej u.f.p.).

⁶ M. Kotulski, A. Znamiec, *Granice polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polityka administracyjna. Administrative policy*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK „Bonus Liber”, Rzeszów 2008, s. 377–385; M. Kotulski, *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 163.

⁷ Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998, s. 223.

⁸ A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 168*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, t. 2, Warszawa 2016, s. 934.

u.f.p. w katalogu dochodów publicznych wymieniono takie należności⁹, którymi są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych (j.s.f.p.), a w szczególności:

- wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze;
- odsetki od środków na rachunkach bankowych;
- odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych;
- dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez j.s.f.p.;
- spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz j.s.f.p.;
- odszkodowania należne j.s.f.p.;
- kwoty uzyskane przez j.s.f.p. z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw (jeżeli nie stanowią przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych lub z prywatyzacji majątku JST).

W przepisach u.d.j.s.t. nie użyto określenia „należności cywilnoprawne”, ale w katalogach źródeł dochodów własnych gmin, powiatów oraz województw są takie należności (np. należności JST: z gospodarowania ich majątkiem, z przekazanych im spadków, zapisów i darowizn, z odsetek od pożyczek udzielanych przez JST, ze sprzedaży usług członkom lokalnych społeczności przez samorządowe zakłady budżetowe). Wydajnym źródłem dochodów może być majątek komunalny, obejmujący grunty, budynki, lokale, środki transportu, obiekty i urządzenia technicznej infrastruktury komunalnej (wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej, gazowej, energetycznej) oraz społeczno-kulturalnej (np. żłobki, przedszkola, szkoły, szpitale, biblioteki, domy kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne)¹⁰. Należnościami cywilnoprawnymi z tych źródeł mogą być m.in. opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, czynsze z umów najmu i dzierżawy, opłaty za dostarczanie wody oraz za wywóz odpadów komunalnych, opłaty za korzystanie z obiektów sportowych i rekreacyjnych, wpływy ze sprzedaży składników majątku komunalnego, a także wpływy z umów leasingu oraz z kar umownych¹¹.

Konkludując, w przepisach u.f.p. oraz u.d.j.s.t. nie wymieniono wyczerpująco rodzajów „pieniężnych należności cywilnoprawnych”. Ważny jest podział środków publicznych na: „należności daninowe” (np. podatki, opłaty, obowiązkowe wpłaty), pobierane w ramach przysługującego władztwa finansowego i możliwości stosowania przymusu prawnego, oraz „niepodatkowe należności budżetowe” (np. kwoty dotacji podlegające zwrotowi, wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych). Pieniężne należności cywilnoprawne są odrębną kategorią należności¹².

⁹ S. Presnarowicz, *Komentarz do art. 55*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2013, s. 257.

¹⁰ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 109.

¹¹ R. Szostak, *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 49.

¹² B. Kucia-Guściora, *Komentarz do art. 55*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 450.

Ustalając wysokość opłat za usługi komunalne, należy zachować dostępność do nich osobom mniej zamożnym, ale raczej powinno się unikać ustalania różnych cen ze względu na różny poziom zamożności ich odbiorców. Problem ten można rozwiązać z udziałem systemu podatkowego i systemu pomocy społecznej. Różne ceny za usługi komunalne mogłyby negatywnie wpływać na ich podaż i popyt oraz utrudnić osiągnięcie efektywności ekonomicznej ich wytwarzania. W Polsce ustalanie opłat za usługi komunalne jest często motywowane polityczne, a obok racjonalności ekonomicznej uwzględnia się interesy różnych grup nacisku, w tym konsumentów usług¹³.

Wysokość opłat za usługi komunalne, w tym ze sfery użyteczności publicznej, jest ważnym problemem wpływającym na rozwój lokalny. W odniesieniu do podstawowych usług komunalnych w procesie ustalania opłat uwzględnia się nie tylko koszty ich świadczenia, ale również dopłaty z budżetu JST warunkowane lokalnymi potrzebami¹⁴.

2. Rodzaje ulg w zapłacie pieniężnych należności cywilnoprawnych

Z art. 42 ust. 5 u.f.p. wynika, że wszystkie j.s.f.p., a więc także JST, powinny ustalać przypadające im należności pieniężne, w tym cywilnoprawne, oraz terminowo podejmować wobec zobowiązanych czynności zmierzające do wykonania zobowiązania. Przepis ten dodano z dniem 11 lutego 2012 r.¹⁵ w celu doprecyzowania obowiązujących zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wszystkie j.s.f.p. dysponują środkami publicznymi. Ich uszczuplenie, przez zaniechanie czynności związanych z ustaleniem i dochodzeniem należności, wpływa negatywnie na sytuację finansową państwa bez względu na to, czy stanowią one dochody budżetu państwa, czy innych j.s.f.p.¹⁶

Od tej zasady wprowadzono w art. 55 oraz art. 59 u.f.p. wyjątki, dopuszczając stosowanie ulg w zapłacie takich należności w postaci: umorzenia należności, odroczenia terminu spłaty lub rozłożenia płatności na raty. Jest to katalog zamknięty ulg w zapłacie należności¹⁷, uregulowanych w u.f.p. w rozdziale „Zasady gospodarowania środkami publicznymi”, a więc są one sposobem gospodarowania środkami publicz-

¹³ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 143 i 155.

¹⁴ R. Trykozko, *Kształtowanie cen za usługi publiczne*, [w:] *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, red. J. M. Salachna, Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2009, s. 94.

¹⁵ Ustawa z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 240, poz. 1429.

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4465 Sejmu RP VI kadencji.

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 23.09.2014 r., PNK.I.4131. 61.2014, Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2014 r., poz. 2681.

nymi. Umorzenie należności jest rezygnacją z wpływów budżetowych, a odroczenie terminu spłaty lub rozłożenie płatności na raty skutkuje przejściowym zmniejszeniem bieżących wpływów do budżetu. Każda z tych ulg może w dłuższym okresie wywołać pozytywne skutki w postaci zachowania danego źródła dochodów wydajnie eksploatowanego w kolejnych latach. Przymusowe wyegzekwowanie należności od zobowiązanego, który przejściowo utracił płynność finansową z przyczyn od niego niezależnych, może doprowadzić do definitywnego utracenia tego źródła dochodów budżetowych.

Ulgi w zapłacie takich należności mogą być ulgami uznaniowymi (wprowadzanymi dobrowolnie w danej JST i stosowanymi z uwzględnieniem ustawowych przesłanek w postaci tzw. klauzul generalnych, umożliwiających elastyczne ich kształtowanie w konkretnej sytuacji) oraz ulgami stosowanymi z urzędu (wprowadzanymi swobodnie uchwałą organu stanowiącego JST, ale stosowanymi według jednoznacznych kryteriów określonych w art. 56 ust. 1 u.f.p.). Nawet zaistnienie pozytywnych przesłanek ustawowych nie zobowiązuje organu JST do udzielenia dłużnikowi ulgi uznaniowej, który rozstrzyga w tej sprawie w ramach swobody decyzyjnej. Odmowa zastosowania ulgi nie narusza prawa zarówno wtedy, gdy wystąpiły przesłanki jej zastosowania, jak i wtedy, gdy nie miały one miejsca.

Nietypowo wyliczono w art. 59 ust. 1 u.f.p. ulgi w zapłacie należności, wymieniając jako pierwszą ulgę o najistotniejszych skutkach ekonomicznych (umorzenie), a następnie ulgi powodujące tylko przesunięcie w czasie wpływ środków do budżetu (odroczenie terminu zapłaty oraz rozłożenie płatności na raty). Zastosowana w art. 59 ust. 1 u.f.p. kolejność wyliczenia ulg nie jest jednak wiążąca dla organu mającego zastosować daną ulgę, ale działania ustawodawcy są celowe, sugerujące zarówno wnioskodawcy, jak i organowi orzekającemu kolejność podejmowanych rozstrzygnięć¹⁸.

3. Skutki prawne zastosowania ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych

W art. 59 ust. 1 u.f.p. przyjęto wspólny katalog przesłanek, dopuszczających stosowanie ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych¹⁹, ale należy je interpretować z uwzględnieniem przyjętej gradacji ulg. Łagodniejsze wymagania – w porównaniu z wnioskiem o umorzenie – powinny być odnoszone do wniosku o odroczenie zapłaty lub rozłożenia zapłaty na raty²⁰. Umorzenie należności powoduje nieefektywne

¹⁸ R. Suwaj, *Wpływ ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych na zakres administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 3, s. 6.

¹⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 30.07.2015 r., NK-I.4131.127.2015. IWit, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2015 r., poz. 1434.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.06.2013 r., IV SA/Po 569/13, LEX nr 1334460.

z punktu widzenia JST wygaśnięcie zobowiązania, tzn. zwolnienia dłużnika z obowiązku realizacji świadczenia i braku korzyści po stronie wierzyciela. Ustawodawca nie jest konsekwentny, ponieważ w art. 59 ust. 1 u.f.p. użył ogólnego określenia „umorzenie”, a w art. 55 u.f.p. (dotyczącym ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym) określenia „umorzenie należności w całości albo w części”. Można uznać, że intencją ustawodawcy było uprawnienie JST do stosowania umorzenia całej lub części należności. Zwrot „mogą być umarżane” dotyczy umorzenia całej należności, jak i jej części. Stwierdzenie takie jest uzasadnione w świetle sentencji prawniczej „Cui licet quod est plus, licet utique quod est minus” (komu wolno więcej, tym bardziej wolno mniej).

Odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie zapłaty na raty nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania dłużnika, a jedynie modyfikację warunków jego realizacji. Odroczenie prowadzi do ustalenia nowego – jednego i bardziej odległego – terminu zapłaty całej należności. Rozłożenie na raty polega na ustaleniu co najmniej dwóch terminów zapłaty należności podzielonej na części. Zastosowanie tych ulg oznacza, że należność wpłynie do budżetu w terminie późniejszym. W u.f.p. nie określono maksymalnego okresu odroczenia terminu zapłaty ani liczby rat oraz ich proporcji. Pozostawiono więc dużą swobodę organowi JST udzielającemu omawianych ulg w celu dostosowania ich do sytuacji dłużnika.

4. Ważny interes dłużnika jako przesłanka udzielenia ulgi w zapłacie należności cywilnoprawnej

Określenie „ważny interes dłużnika” to tzw. klauzula generalna, której użycie w tekście prawnym jest niezbędne, ponieważ nie można przewidzieć różnych odmian istniejących stanów faktycznych, do których mają być stosowane normy prawne. Klauzule generalne pozwalają osiągnąć większą uniwersalność i elastyczność tekstu prawnego, a także objąć nim sytuacje istniejące, lecz trudne do wyczerpującego określenia w momencie redagowania tekstu²¹.

Przesłanka „ważnego interesu dłużnika” jest przedmiotem zainteresowania organów nadzoru nad działalnością JST. Jest to pojęcie nieostre, a jego treść uprawniony organ powinien interpretować w kontekście konkretnej sprawy na podstawie zgromadzanego materiału dowodowego²². Organ stanowiący JST nie może określać okoliczności – nawet przykładowych – uzasadniających dokonanie przez or-

²¹ A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 38–39.

²² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 22.03.2012 r., NK-II.4131.65.2012, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2012 r., poz. 1336; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 27.10.2010 r., NK.II.0911/313/10, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego Nr 141, poz. 2352.

gan wykonawczy JST oceny, czy zachodzi ustawowa przesłanka dopuszczająca ulgę w zapłacie należności²³. Organ stanowiący JST nie może także formułować innych (pozaustawowych) przesłanek stosowania omawianych ulg²⁴, ale w innym przypadku dopuszczono ich kształtowanie w uchwale organu stanowiącego JST, o ile mieszczą się one w granicach ustawowo określonego ważnego interesu dłużnika²⁵.

Postępowanie w sprawie udzielenia ulgi wszczyna się na wniosek dłużnika, o ile zaistnieje co najmniej jedna z ustawowych przesłanek (ważny interes dłużnika lub interes publiczny). W u.f.p. nie określono elementów treści takiego wniosku, ale w jednym z wyroków uznano, że powinien on być szczegółowo umotywowany, gdyż przesłanki stosowania ulg mają charakter *stricte* ocenny. Dłużnik powinien we wniosku wykazać swój ważny interes, np. trudną sytuację rodzinną lub majątkową, uniemożliwiającą zapłatę należności, której egzekucja spowodowałaby dla niego i jego rodziny nadmierne obciążenie majątkowe. Można alternatywnie wnioskować o określoną ulgę, np. umorzenie należności lub jej rozłożenie na raty, lub też odroczenie spłaty²⁶.

5. Interes publiczny jako przesłanka udzielenia ulgi w zapłacie należności cywilnoprawnej

Określenie „interes publiczny” także jest pojęciem nieostrym i jako klauzula generalna²⁷ umożliwia elastyczne dostosowanie normy prawnej wynikającej z art. 59 u.f.p. do różnych stanów faktycznych. Organy, rozpoznając wniosek o zastosowanie ulgi, mogą korzystać z dorobku orzecznictwa sądownoadministracyjnego w zakresie rozumienia przesłanek „ważnego interesu dłużnika” i „interesu publicznego”²⁸.

Nie ma ustawowej definicji pojęcia „interes publiczny” ani ustawowych wytycznych, określających zdarzenia, sytuacje lub zjawiska z nim utożsamiane. Interes publiczny to np. interes budżetowy, o ile określone należności są źródłem dochodów

²³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 11.01.2012 r., NK-I.4131.12.2012. IWIT, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r., poz. 217; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 4.02.2011 r., PNK.I.4130.8.2011, Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego Nr 112, poz. 1202.

²⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11.10.2010 r., NK/Z.II.0911-269/10, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 2, poz. 46.

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17.06.2014 r., NK-N.4131.132.4.2014.KW, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 2825; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28.03.2011 r., NK-N.4131.276.2011.JB6, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 72, poz. 1099.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2012 r., V SA/Wa 2119/12, LEX nr 1249994.

²⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 30.07.2010 r., NK.II.0911/241/10, OwSS 2011, z. 2, poz. 68.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2012 r., V SA/Wa 2119/12, LEX nr 1249994.

budżetowych, a w interesie publicznym leży, aby wszyscy zobowiązani dokonywali zapłaty należności budżetowych²⁹. Jednak interesu publicznego nie można ograniczać tylko do interesu budżetu³⁰.

Niekiedy w interesie publicznym będzie czasowe lub definitywne odstąpienie od egzekwowania obowiązku zapłaty należności przez zobowiązanego, np. wtedy, gdy zapłata spowoduje później potrzebę wsparcia zobowiązanego pomocą państwa, gdyż nie będzie on mógł zaspokajać swoich potrzeb materialnych³¹. W interesie publicznym leży, aby wszyscy zobowiązani dokonywali zapłaty należności budżetowych, jednak to nie oznacza tylko potrzeby zapewnienia maksymalnych dochodów budżetowych, ale także ograniczanie jego ewentualnych wydatków np. na zasiłki dla bezrobotnych czy pomoc społeczną³². Obowiązek uwzględniania interesu publicznego to dyrektywa postępowania, nakazująca respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa³³, np. sprawiedliwości, równości, bezpieczeństwa, zaufania obywateli do organów władzy, sprawności działania aparatu państwowego³⁴.

6. Relacje między przesłankami uzasadniającymi stosowanie ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych

W art. 59 ust. 1 u.f.p. przesłanki „ważnego interesu dłużnika” oraz „interesu publicznego” połączono spójnikiem „lub”, który wyraża ich wymiennosc³⁵ lub rozłączność. Przesłanka „ważnego interesu dłużnika” wymaga ustalenia sytuacji majątkowej oraz skutków ekonomicznych, jakie wystąpią w wyniku realizacji zobowiązania dla niego i jego rodziny. Jednak organ nie może pominąć względów społecznych, wymagających realizacji zobowiązań i stosowania zwolnień tylko wyjątkowo. Omawiane przesłanki są równorzędne³⁶ i organ powinien ustalić, która z nich przeważa i na tej podstawie zadecydować o zastosowaniu ulgi. Powinien to wskazać w uzasadnieniu decyzji, a pominięcie tej kwestii skutkowałoby wadliwością decyzji jako zbyt dowolnej³⁷. Przesłanki te nie są konkurencyjne względem siebie. Ustalenie, że w danej sytuacji występuje co najmniej jedna z nich, oznacza, że zbędne jest badanie istnienia drugiej przesłanki.

²⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.02.2012 r., II SA/Bd 727/11, LEX nr 1364301.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.05.2013 r., I SA/OI 84/13, LEX nr 1323426.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23.01.2014 r., I SA/Po 595/13, LEX nr 1423955; wyrok WSA w Łodzi z dnia 4.07.2013 r., III SA/Łd 496/13, LEX nr 1345594.

³² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4.09.2013 r., I SA/Sz 217/13, LEX nr 1394746.

³³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10.01.2014 r., I SA/Bd 869/13, LEX nr 1457207.

³⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9.05.2013 r., I SA/Ke 135/13, LEX nr 1316424.

³⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.12.2012 r., I SA/OI 507/12, LEX nr 1233479.

³⁶ B. Dauter, *Niefektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Doradztwo Podatkowe” 2002, nr 6, s. 48.

³⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.02.2012 r., II SA/Bd 727/11, LEX nr 1364301.

Ważny interes dłużnika to nie tylko nadzwyczajne względy, które mogą zagrażać jego egzystencji. Interes publiczny nie jest sprzeczny z indywidualnym interesem dłużnika. W interesie publicznym leży, aby wszyscy zobowiązani wpłacali należności budżetowe, to jednak nie powinien on być rozumiany wąsko jako potrzeba zapewnienia maksymalnych dochodów budżetowych, ale również jako ograniczanie ewentualnych wydatków budżetowych np. na pomoc społeczną³⁸.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa wynika równowaga interesu indywidualnego i publicznego, a granicą ochrony słuszych interesów jednostki jest dobro ogółu. Uprawniony organ, stosując uznanie w zakresie ulg w zapłacie należności budżetowych, powinien uwzględnić konieczność zapewnienia wpływów do budżetu, potrzebę przestrzegania praworządności i zaufania obywateli do organów państwa, gwarancję praw socjalnych i pomoc osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji oraz inne dyrektywy dotyczące funkcjonowania aparatu państwowego. Rozgraniczenie oraz pogodzenie sprzecznych interesów dłużnika i budżetu państwa lub JST jest istotą uznania w omawianym zakresie³⁹.

Wystąpienie jednego z tych interesów może stanowić samodzielną podstawę do pozytywnego załatwienia sprawy. Nie można zakładać, że te kategorie są przeciwstawne. Uprawniony organ może nie stwierdzić wystąpienia ważnego interesu dłużnika, ale dostrzeże inne oczekiwania wyrażone przez interes publiczny, umożliwiające pozytywne załatwienie wniosku o zastosowanie ulgi w zapłacie⁴⁰.

7. Wymagania dotyczące uchwały w sprawie stosowania ulg w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym

Stosowanie ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych uzależniono od podjęcia odpowiedniej uchwały przez organ stanowiący JST będącej aktem prawa miejscowego. Uprawnienie do zastosowania takiej ulgi nie wynika bezpośrednio z przepisów u.f.p. Brak takiej uchwały jest zatem barierą w zastosowaniu ulgi w zapłacie⁴¹.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.f.p. organ stanowiący JST określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg w zapłacie pieniężnych należności cywilnoprawnych, które przypadają JST lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy pub-

³⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.11.2011 r., I SA/Ke 481/11, LEX nr 1150128.

³⁹ K. Radzikowski, *Zasady podejmowania i kontroli sądowej decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w świetle uznania administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 4, s. 157.

⁴⁰ J. Orłowski, *Przesłanki umorzenia zaległości podatkowych w ordynacji podatkowej*, „Radca Prawny” 2001, nr 4, s. 87.

⁴¹ Ł. Jaroszewski, *Stosowanie ulg w zakresie spłaty niepodatkowych należności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2, s. 77.

licznej w takich przypadkach oraz wskazuje organ lub osobę uprawnioną do udzielania ulg. Kwestie te powinny być uregulowane kompleksowo i szczegółowo w jednej uchwale⁴². Nie można w tej uchwale upoważnić organu wykonawczego JST do wskazywania osób uprawnionych do udzielania takich ulg, ponieważ byłaby to niedopuszczalna subdelegacja kompetencji otrzymanej przez organ stanowiący JST od ustawodawcy⁴³.

Organ stanowiący JST w uchwale powinien rozstrzygnąć, jaka pomoc publiczna może być przyznawana w ramach udzielania ulg, sformułować przesłanki stosowania takiej pomocy⁴⁴ oraz wskazać, które ulgi wymienione w uchwale mogą być stosowane jako forma pomocy publicznej⁴⁵. W tej uchwale nie może ograniczyć się do ogólnego stwierdzenia, że w stosunku do dłużników będących przedsiębiorcami stosowanie takich ulg stanowi pomoc publiczną⁴⁶.

Wynikająca z art. 59 ust. 2 u.f.p. norma kompetencyjna nie kreuje uprawnienia organu stanowiącego JST do ustalania elementów rozstrzygnięcia o uldze dotyczącej zapłaty pieniężnej należności cywilnoprawnej⁴⁷. W uchwale organ stanowiący JST nie może rozszerzać ustawowego katalogu przesłanek dopuszczających stosowanie tych ulg, które określono w art. 59 ust. 1 u.f.p., np. przez dodanie klauzuli generalnej „z uzasadnionych względów społecznych i gospodarczych”⁴⁸. Ustawowe upoważnienie nie przewiduje jakiegokolwiek uściślenia lub rozwijania przesłanek przyznawania tych ulg w akcie prawa miejscowego⁴⁹. Odmienne działanie organu stanowiącego JST byłoby przekroczeniem upoważnienia ustawowego, istotnie naruszającym prawo⁵⁰. Jednak w innym rozstrzygnięciu stwierdzono, że realizując ustawową normę kompetencyjną, organ stanowiący może doprecyzować pojęcie interesu publicznego poprzez np. wskazanie szczególnego rodzaju sytuacji, które w jego ocenie wypełniają to pojęcie⁵¹.

⁴² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2.04.2010 r., NK.II.MF.0911-8/10, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 65, poz. 1007.

⁴³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28.09.2011 r., NK-N.4131.816.2011.DP1, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 204, poz. 3526.

⁴⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 7.12.2010 r., NK.II.0911/376/10, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2011 r., Nr 19, poz. 516.

⁴⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 16.12.2010 r., NK.II.0911/384/10, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2011 r., Nr 19, poz. 519.

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 1.12.2010 r., NK.II.0911/348/10, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2011 r., Nr 19, poz. 514.

⁴⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 7.12.2012 r., NK-III.4131.3.2012.ASO, Dz.Urz. Woj. Pomorskiego z 2012 r., poz. 4354.

⁴⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24.07.2012 r., NK-N18.4131.230.2012.KT3, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 2677.

⁴⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12.06.2012 r., PN.4131.162.2012, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2012 r., poz. 1892.

⁵⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 31.12.2011 r., NK.I.4131.441.2011.AZIE, Dz.Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r., poz. 215.

⁵¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28.03.2012 r., NK-N6.4131.163.2012.JK8, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 1470.

Organ stanowiący JST nie może nakładać obowiązków sprawozdawczych na kierowników podległych jednostek organizacyjnych⁵². Z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym⁵³ wynika, że taki obowiązek może nałożyć wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako kierownik urzędu, wykonujący uprawnienia pracodawcy – zwierzchnika służbowego – w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (w powiecie uprawnienie takie posiada starosta⁵⁴, a w województwie – marszałek województwa⁵⁵). W przepisach u.f.p. wprost określono przesłanki dopuszczające stosowanie ulg w zapłacie pieniężnych należności cywilnoprawnych, a więc nie mogą one być regulowane ponownie przez prawodawcę lokalnego. Przepis ustawowy wyznacza granice i podstawę działania⁵⁶, a organ wykonawczy JST może, w ramach zakreślonych przez organ stanowiący JST, udzielić ulgi. Jednak jego działania muszą być wcześniej określone w budżecie danej JST⁵⁷.

Dominuje ścisła interpretacja art. 59 ust. 2 u.f.p., wyznaczającego granice kompetencji organu stanowiącego JST. Przepis ten nie jest podstawą do regulowania przez organ stanowiący JST jakichkolwiek kwestii związanych z wykonaniem uchwały i kontrolą prawidłowości stosowania jej przepisów. W ramach określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg można tylko wprowadzać regulacje dotyczące sposobu i okoliczności przyznawania określonej ulgi w zapłacie. Możliwość udzielania takich ulg wynika z zasady samodzielności JST w gospodarowaniu przysługującymi jej należnościami pieniężnymi, które nie mogą mieć jedynie wirtualnego charakteru, lecz powinny być rzeczywiste, tzn. ujawnione w budżecie JST⁵⁸.

8. Tryb udzielania ulg w zapłacie pieniężnych należności cywilnoprawnych

Zastosowanie określonej ulgi w zapłacie należności uzależniono od wniosku dłużnika, którego elementów treści nie określono w przepisach u.f.p. Powinien on być szczegółowo umotywowany, ponieważ przesłanki zastosowania ulg są *stricte* uznaniowe. Dłużnik powinien we wniosku wykazać swój ważny interes, np. trudną sytuację rodzinną, majątkową i wysokość dochodów, które uniemożliwiają zapłatę należności, a jej ewentualne ściągnięcie w drodze egzekucji spowodowałoby dla niego i jego ro-

⁵² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2.10.2012 r., PN.4131.233.2012, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2012 r., poz. 2632.

⁵³ Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.

⁵⁴ Por. art. 35 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.

⁵⁵ Por. art. 43 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

⁵⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17.06.2013 r., I SA/GI 298/13, LEX nr 1342503.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 22.02.2013 r., II GSK 2134/11, LEX nr 1354898.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 22.02.2013 r., II GSK 2102/11, LEX nr 1354894.

dziny nadmierne obciążenie majątkowe lub inne poważne skutki. Można w jednym wniosku alternatywnie formułować żądania przyznania określonej ulgi, np. wnieść o umorzenie należności lub jej rozłożenie na raty, lub też o odroczenie spłaty⁵⁹.

Organy stanowiące JST próbują doprecyzować w uchwałach pojęcia „ważny interes dłużnika” oraz „interes publiczny”, odwołując się do określonych stanów lub zdarzeń, np. w odniesieniu do osób fizycznych wskazuje się na: niskie dochody, zagrożenie dla egzystencji dłużnika i osób będących na jego utrzymaniu, ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą chorobę dłużnika lub członka jego rodziny, sieroctwo, potrzebę ochrony macierzyństwa, wielodzietność, skutki klęski żywiołowej lub ekologicznej, zdarzenia losowe lub sytuacje kryzysowe. Wobec innych osób (prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej) wskazuje się ogólnie na przejściowo trudną sytuację ekonomiczną. Często są to wyliczenia przykładowe poprzedzane zwrotem „w szczególności”⁶⁰, a więc organ udzielający ulgi może uwzględniać także inne zdarzenia lub sytuacje mieszczące się w granicach ustawowo przyjętych przesłanek „ważnego interesu dłużnika” lub „interesu publicznego”.

Organ stanowiący JST w uchwale określa niezbędne elementy treści wniosku o udzielenie ulgi (tzn. imię, nazwisko, miejsce zamieszkania lub nazwę i siedzibę dłużnika; istotę żądania poprzez wskazanie rodzaju i zakresu ulgi; szczegółowe informacje dotyczące wystąpienia przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi; opis aktualnej sytuacji finansowej i rodzinnej lub ekonomicznej dłużnika). Bardziej sformalizowane postępowanie obejmuje udzielenie ulgi dłużnikowi podlegającemu przepisom o pomocy *de minimis*. Oprócz wyżej wymienionych dokumentów powinien on złożyć:

- wszystkie zaświadczenia o pomocy *de minimis*, uzyskanej w roku ubiegania się o ulgę oraz w ciągu dwóch poprzedzających go lat, albo oświadczenie o wielkości tej pomocy otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenie o jej nieotrzymaniu w tym okresie;
- wypełniony formularz informacji niezbędnych do udzielenia pomocy *de minimis*, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*.

W takiej uchwale ustalany jest limit kwotowy, do wysokości którego można udzielić ulgi (np. do 1000 zł i ponad 1000 zł albo do 10 000 zł i ponad 10 000 zł). Wyższy limit przysługuje organowi wykonawczemu JST, a niższy kierownikom jednostek organizacyjnych, np. samorządowych jednostek lub zakładów budżetowych. Po uwzględnieniu wniosku ulga jest udzielana w drodze: pisemnego porozumienia

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2012 r., V SA/Wa 2119/12, LEX nr 1249994.

⁶⁰ Np. uchwała Rady Miejskiej Bielawy z dnia 25.06.2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 3234.

zawieranego między wierzycielem i dłużnikiem, umowy lub jednostronnego oświadczenia woli wierzyciela⁶¹. Niekiedy w uchwale ustala się maksymalny okres odroczenia terminu zapłaty (np. nie dłuższy niż 12 miesięcy) lub okres zapłaty wszystkich rat (np. nie dłuższy niż 24 miesiące)⁶², a także określa, że umorzenie należności głównej skutkuje umorzeniem należności ubocznych. Częściowe umorzenie należności głównej oznacza proporcjonalnie umorzenie należności ubocznych. Zastrzega się ponadto, że wniosek o ulgę kilku dłużników odpowiedzialnych solidarnie może być uwzględniony tylko wtedy, gdy przesłanki udzielenia ulgi spełniają wszyscy dłużnicy.

Różny jest poziom szczegółowości w określaniu w uchwałach JST rodzajów należności, do których można stosować ulgi w zapłacie. Często używa się ogólnego określenia „należności pieniężne o charakterze cywilnoprawnym”, a rzadziej wymienia ich rodzaje (np. wynikające ze stosunków najmu, dzierżawy, sprzedaży usług, robót, towarów, stanowiących dochód JST i jej jednostek organizacyjnych). Wyliczenie to jest poprzedzane zwrotem „w szczególności”, a więc można stosować ulgi wobec innych należności z tej kategorii, których wprost nie wymieniono w uchwale⁶³.

* * *

Ulgi w zapłacie pieniężnych należności cywilnoprawnych są istotnym instrumentem lokalnej polityki dochodowej. Udzielenie ulgi prowadzi do definitywnego (umorzenie należności) lub okresowego zmniejszenia wpływów do budżetu (odroczenie zapłaty lub rozłożenie zapłaty na raty). Zastosowanie ulgi umożliwia zachowanie danego źródła wpływów w kolejnych okresach budżetowych. Przymusowe wyegzekwowanie należności może doprowadzić do utraty zdolności płatniczej przez dłużnika lub do ostatecznej likwidacji danego źródła wpływów (np. likwidacji prowadzonej działalności gospodarczej) i wzrostu wydatków budżetowych w przyszłych okresach (np. z tytułu świadczeń pomocy społecznej).

⁶¹ Np. uchwała Rady Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30.06.2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Inowrocławskiemu lub jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg, Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r., poz. 2075.

⁶² Np. uchwała Rady Gminy Przeworno z dnia 24.06.2014 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów i osób uprawnionych do udzielania tych ulg, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 3153.

⁶³ Np. uchwała Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 24.02.2010 r. w sprawie zasad i trybu umarzenia, odraczania lub rozkładania na raty wierzytelności Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 52, poz. 778 z późn. zm.

Podjęcie uchwały przez organ stanowiący JST, określającej szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, otwiera jedynie możliwości stosowania lokalnej polityki dochodowej. Organ stanowiący JST nie ma obowiązku podjęcia takiej uchwały, a jej brak uniemożliwia stosowanie ulg nawet z powołaniem się wprost na przepisy u.f.p. i prawa cywilnego⁶⁴. Jeżeli organ stanowiący JST zamierza podjąć taką uchwałę, to związany jest standardami określonymi w art. 59 u.f.p. Nie może wprowadzić tylko niektórych rodzajów ulg w zapłacie, a z innych zrezygnować⁶⁵. Już podjęcie uchwały o możliwości stosowania takich ulg jest aktem polityki finansowej *sensu largo*, natomiast wykorzystywanie jej postanowień w praktyce jest polityką finansową realizowaną w odniesieniu do konkretnych przypadków.

Bibliografia

- Dauter B., *Nieefektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych*, „Doradztwo Podatkowe” 2002, nr 6.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998.
- Jaroszewski Ł., *Stosowanie ulg w zakresie spłaty niepodatkowych należności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kotulski M., *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005.
- Kotulski M., Znamiec A., *Granice polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Polityka administracyjna. Administrative policy*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK „Bonus Liber”, Rzeszów 2008.
- Kucia-Guściora B., *Komentarz do art. 55*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.

⁶⁴ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

⁶⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 29.11.2010 r., NK.II.0911/346/10, Dz.Urz. Woj. Lubelskiego Nr 17, poz. 455.

- Orłowski J., *Przestanki umorzenia zaległości podatkowych w ordynacji podatkowej*, „Radca Prawny” 2001, nr 4.
- Presnarowicz S., *Komentarz do art. 55*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK, Gdańsk 2013.
- Radzikowski K., *Zasady podejmowania i kontroli sądowej decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w świetle uznania administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 4.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 168*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, t. 2, Warszawa 2016.
- Suwaj R., *Wpływ ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych na zakres administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 3.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Szostak R., *Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6.
- Trykozko R., *Kształtowanie cen za usługi publiczne*, [w:] *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, red. J.M. Salachna, Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2009.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 240, poz. 1429.
- Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017 r., poz. 201.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 4465 Sejmu RP VI kadencji.

Orzeczenia

- Wyrok NSA z dnia 22.02.2013 r., II GSK 2102/11, LEX nr 1354894.
- Wyrok NSA z dnia 22.02.2013 r., II GSK 2134/11, LEX nr 1354898.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10.01.2014 r., I SA/Bd 869/13, LEX nr 1457207.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.02.2012 r., II SA/Bd 727/11, LEX nr 1364301.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17.06.2013 r., I SA/GI 298/13, LEX nr 1342503.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.11.2011 r., I SA/Ke 481/11, LEX nr 1150128.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9.05.2013 r., I SA/Ke 135/13, LEX nr 1316424.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4.07.2013 r., III SA/Łd 496/13, LEX nr 1345594.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.12.2012 r., I SA/OI 507/12, LEX nr 1233479.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.05.2013 r., I SA/OI 84/13, LEX nr 1323426.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.06.2013 r., IV SA/Po 569/13, LEX nr 1334460.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23.01.2014 r., I SA/Po 595/13, LEX nr 1423955.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4.09.2013 r., I SA/Sz 217/13, LEX nr 1394746.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2012 r., V SA/Wa 2119/12, LEX nr 1249994.

Streszczenie

Jednostki samorządu terytorialnego mogą stosować ulgi w zapłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, których rodzaje wymieniono w ustawie o finansach publicznych. Są one następujące: umorzenie należności, odroczenie terminu zapłaty oraz rozłożenie zapłaty na raty. Ogólne przesłanki stosowania takich ulg uregulowano w ustawie o finansach publicznych i są to „ważny interes dłużnika” lub „interes publiczny”. Są to klauzule generalne, które można dostosować do konkretnych sytuacji i zdarzeń. Szczegółowe zasady stosowania ulg w zapłacie określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując odpowiednią uchwałę, w której ponadto wskazuje sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej, a także organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

Discretionary reliefs concerning payment of civil law liabilities as instruments of local financial policy of local government units

Summary

Local government units can apply reliefs to civil law liabilities listed in the Act on Public Finance. These include the following: remission of obligations, payment deferral and spreading the payment into installments. Basic premises for the application of these reliefs have been regulated in the Act on Public Finance, and defined as being “important to the interest of the debtor” or “public interest”. The Act includes general provisions which can be applied to specific situations and circumstances. Detailed rules regarding the application of reliefs in the repayment of liabilities are defined by a decision making body of the local government unit through adoption

of a specific resolution which also stipulates the manner in which relief is granted, applicability of public aid, as well as the body or person authorized to grant reliefs.

Słowa kluczowe: należności pieniężne, ulga w zapłacie, umorzenie, odroczenie zapłaty, rozłożenie na raty

Keywords: liabilities, payment reliefs, remissions, deferrals, payment by installment

Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

W procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego (JST) finanse odgrywają podstawową rolę. Każda bowiem podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy świadczenia usług bieżących, czy też kształtowania rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Zasób środków budżetowych określa możliwości realizacji zadań. Zarządzanie finansami to złożony proces, polegający na podejmowaniu przez organy stanowiące i wykonawcze JST wielu różnych, wzajemnie powiązanych działań i decyzji, służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznym¹.

W zarządzaniu finansami JST wyróżnia się kilka ważnych elementów, które decydują o efektywności gospodarowania finansami JST. Wśród nich należy wymienić m.in. planowanie budżetowe (roczne), planowanie finansowe o charakterze średnio i długookresowym, zarządzanie długiem JST oraz zarządzanie płynnością. Ponieważ JST, realizując swoje ustawowe zadania, coraz częściej sięgają po finansowanie zewnętrzne, istotne staje się zarządzanie długiem, wyznaczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia, wybór odpowiedniej formy finansowania oraz przeznaczenie długu.

Celem artykułu jest przedstawienie rozmiarów zadłużenia JST, struktury rodzajowej zadłużenia, zasad stosowanych do jego ograniczania, a także odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu powyższe pozwolą JST w sposób odpowiedzialny i bezpieczny finansować rozwój środkami zewnętrznymi.

* Dr Marzena Piszczek, adiunkt, pracownik Katedry Finansów Samorządowych, Wydział Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, marzena.piszczek@gmail.com; tel. sekretariat: (12) 2935069.

¹ M. Bitner, K. Cichocki, J. Sierak, *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, IBS PAN, Warszawa 2013, s. 24.

1. Pojęcie długu lokalnego

Dług lokalny jest integralną częścią długu publicznego. Wyjaśnienie pojęcia długu lokalnego musi poprzedzić zdefiniowanie pojęcia długu publicznego. Literatura podaje różne definicje długu publicznego. M. Kosek-Wojnar i K. Surówka² definiują dług publiczny jako wszelkiego rodzaju zobowiązania instytucji sektora publicznego z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów bankowych oraz innych wymagalnych zobowiązań podmiotów tego sektora. Ci sami autorzy stwierdzają, iż dokonując klasyfikacji długu publicznego, można zastosować różnorodne kryteria. Jeżeli zostanie zastosowane kryterium podmiotowe, to pozwoli to na wyodrębnienie długu państwowego i lokalnego (samorządowego).

Na pojęcie długu składają się zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz kredytów bankowych. Wśród zobowiązań z tego tytułu, zaciągniętych przez organy władzy samorządowej, wymienić należy między innymi: krótko-, średnio- i długoterminowe kredyty bankowe oraz pożyczki zaciągane w bankach, od innych niż banki pośredników finansowych, a także instytucji sektora publicznego, np. publicznych funduszy celowych, innych organów samorządowych itp. Zobowiązania samorządu mogą powstawać także w wyniku emisji papierów wartościowych. Wśród zobowiązań samorządu należy wymienić między innymi udzielone przez organy władzy gwarancje i poręczenia pożyczek zaciąganych przez różne podmioty. Kategorie te mogą jednak być zaliczone do długu lokalnego wówczas, gdy stają się zobowiązaniami wymagalnymi³.

W literaturze przedmiotu wymienia się różne kryteria, według których klasyfikuje się dług publiczny. Kryteria te można również odnieść do długu lokalnego (por. tabela 1).

Tabela 1. Kryteria i rodzaje długu publicznego

Kryteria	Rodzaje długu publicznego
Dobrowolność	– dług publiczny dobrowolny – dług publiczny przymusowy
Przyczyny i skutki	– globalny dług publiczny – wewnętrzny (krajowy) dług publiczny – zewnętrzny (zagraniczny) dług publiczny
Czas	– dług krótkoterminowy (płynny) – dług długoterminowy (fundowany)
Zasady ewidencji	– dług publiczny brutto – dług publiczny netto
Rzeczywiste obciążenie gospodarki	– dług nominalny – dług realny

² M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.

³ Tamże, s. 103.

Adekwatności	– dług rzeczywisty – dług potencjalny
Struktura władz publicznych	– dług centralny (państwowy) – dług lokalny (samorządowy)

Źródło: K. Borowski, *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2014, Vol. 3, s. 23.

2. Granice zadłużania JST

W polskich realiach istnieje kilka zabezpieczeń, które ograniczają możliwości nadmiernego zadłużania się przez samorządy. Zagadnienia dotyczące zaciągania długu przez JST reguluje ustawa o finansach publicznych (u.f.p.)⁴ oraz zapisy konstytucyjne⁵.

Ograniczenie pierwsze wynika z art. 261 Konstytucji, który stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, które sprawiłyby, iż państwowy dług publiczny (PDP) przekroczyłby 60% rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Ta relacja znajduje również swoje odbicie w przepisach u.f.p., która wprowadza normy ograniczające możliwość uchwalania budżetów z deficytem dla JST, aż do całkowitego zakazu uchwalania wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach, w sytuacji zbliżania się stosunku PDP do PKB do konstytucyjnej granicy 60%.

Jeżeli stosunek PDP do PKB w danym roku ogłoszony przez Ministra Finansów (do dnia 31 maja roku następnego) przekroczy 55%, to wydatki budżetu JST na kolejny rok budżetowy (tj. w roku następnym po roku, w którym stosunek długu do PKB był ogłoszony) 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 europejskich i państw EFTA.

Poza tym od stycznia 2014 r. obowiązuje nowe normatywne podejście do wskaźnika obsługi zadłużenia, które zostało zapisane w art. 243 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami od kredytów i pożyczek;
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych

⁴ Ustawa z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

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

- R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz w art. 90;
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikający z udzielonych poręczeń i gwarancji;
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;
- Db – dochody bieżące;
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku;
- Wb – wydatki bieżące;
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Należy przywołać również zapis art. 242 u.f.p., zgodnie z którym organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. To oznacza, iż deficyt JST pokrywany przychodami zwrotnymi może dotyczyć wyłącznie wydatków majątkowych.

Powyższe ograniczenia, chociaż mogą się wydawać uciążliwe, gdyż JST nie są w stanie finansować rozwoju bez udziału środków zewnętrznych, to jednak spełniają funkcję bufora bezpieczeństwa.

3. Zarządzanie długiem lokalnym

Literatura przedmiotu wymienia funkcję oraz cele zarządzania długiem. Do podstawowych funkcji zarządzania długiem należy zaliczyć: funkcję zarządzania operacyjnego, funkcję planowania, funkcję fiskalną, funkcję emisyjną, funkcję informacyjną oraz funkcję promocyjną.

Jeśli chodzi zaś o cele zarządzania długiem, to najczęściej wymienia się: minimalizację kosztów obsługi zadłużenia, minimalizację ryzyka związanego z obsługą

długu, w tym stopy procentowej, ryzyka kursowego itp., minimalizację ryzyka utraty płynności budżetu⁶.

Zaciąganie długu przez JST wiąże się z określonymi korzyściami, ale też może być przyczyną różnych zagrożeń. Z jednej strony zaciągnięty dług pozwala na zwiększenie realizacji zakresu zadań ponad własny potencjał finansowy. Z drugiej strony powstanie zobowiązań finansowych generuje określone koszty, które obciążają przyszłe budżety oraz powodują ryzyko niespłacenia długu. Zagrożenia te mają głównie charakter ekonomiczny⁷.

W celu zminimalizowania zagrożeń związanych z zaciąganiem długu publicznie konieczne jest przeprowadzenie szeregu analiz i prognoz ekonomicznych, w wyniku których zostaną określone parametry jego rozmiarów, dobór odpowiednich instrumentów, terminów spłat i kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem, a główny ciężar tych decyzji sprowadza się do wyznaczenia bezpiecznego i optymalnego poziomu zadłużenia, gwarantującego utrzymanie płynności finansowej oraz spłatę zobowiązań. B. Nawrocki definiuje optymalny poziom zadłużenia jako taki, które będzie do spłaty, zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego JST, pozwalającego na utrzymanie we wszystkich latach prognozy odpowiedniej płynności budżetowej oraz gwarantującego zachowanie zdolności kredytowej JST, bez groźby wpadnięcia w pułapkę zadłużeniową. Tak określone zadłużenie pozwoli też ostatecznie na wyznaczenie skali możliwych do zrealizowania inwestycji⁸. Narzędziem, które wspomaga zarządzanie długiem JST, w perspektywie wieloletniej jest wprowadzona ustawą wieloletnia prognoza finansowa (WPF), której elementem jest prognoza długu i jego spłaty.

Art. 226 ust. 1 u.f.p.⁹ mówi, iż wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty; 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydat-

⁶ Por. M. Kosek-Wojnar (red.), *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007, s. 105–108.

⁷ M. Bitner, K. Cichoński, J. Sierak, *Standardy*, s. 32.

⁸ Por. szerzej B. Nawrocki, *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2. Podobnie M. Jastrzębska, *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.

⁹ Ustawa z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych.

ków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. Na podstawie art. 227 u.f.p.¹⁰ WPF sporządza się na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

W literaturze podkreśla się, że WPF powinna być ważnym narzędziem poprawy alokacji środków budżetowych i integralnym elementem strategii rozwoju JST. To, w jakim stopniu jednak WPF będzie stanowić instrument strategicznego zarządzania, zależy nie tylko od jej konstrukcji, ale też od tego, jaka metodologia zostanie zastosowana przy jej opracowaniu. Analiza obowiązujących unormowań odnoszących się do WPF, w szczególności konstrukcja wskaźnika zadłużenia, liczne wyłączenia z kategorii długu, pozabilansowe instrumenty finansowania inwestycji czy wreszcie sam okres, na jaki jest sporządzany plan, sięgający czasem nawet kilkudziesięciu lat!, czyni dzisiaj z WPF niewiarygodne narzędzie prognostyczne¹¹, toteż na tym etapie nie może być uznane za efektywnie wykorzystywane do zarządzania długiem JST czy – szerzej – jej potencjałem. Niemniej jednak, jak podkreśla B. Filipiak, ustawodawca stworzył przesłankę nie tylko planowania wieloletniego w Polsce, ale jeden z wielu instrumentów planistycznych o randze ustawowej do zarządzania samorządowym długiem publicznym oraz finansami samorządowymi¹².

Z punktu widzenia efektywnego zarządzania długiem warto przywołać kilka istotnych charakterystyk, odnoszących się zarówno do budowy samego wskaźnika obsługi zadłużenia (IWZ), jak i do strony dochodowej i wydatkowej budżetu, które mają zasadniczy wpływ na jego wielkość.

Co do konstrukcji wskaźnika, to budzi on wiele uwag krytycznych. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim sposobu liczenia nadwyżki operacyjnej, oparcia wyliczeń na danych historycznych, ograniczenie wykorzystania środków z UE do finansowania zadań inwestycyjnych czy braku możliwości uwzględnienia zmienności koniunktury¹³.

Jeśli chodzi o stronę dochodową i wydatkową budżetu, to podstawowym czynnikiem ryzyka są ograniczone możliwości oddziaływania JST na stronę dochodową, a także niska elastyczność wydatków operacyjnych. Dodatkowym czynnikiem ryzyka może być konieczność przejęcia długów w związku z likwidacją SP ZOZ.

¹⁰ Tamże.

¹¹ J. Salachna, *Dlaczego należy poprawić mechanizmy wieloletniej prognozy finansowej?*, „Finanse Komunalne” 2015, s. 63. Por. także W. Tarnowski, *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5, oraz P. Walczak, *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w]: *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, red. M. Łyszczarz i G. Dragon, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

¹² B. Filipiak, *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 40.

W sytuacji braku realnej możliwości efektywnego oddziaływania zarówno na stronę dochodową, jak i wydatkową budżetu punkt ciężkości zarządzania finansami przesuwa się obecnie na R + O, w tym w szczególności optymalizację źródeł i kosztów pozyskiwania finansowania zewnętrznego czy restrukturyzację obecnego, także racjonalizację wydatków bieżących. Wykonane analizy i symulacje¹⁴ wskazują, iż wiele JST może mieć problemy z prowadzeniem gospodarki finansowej przy zachowaniu wskaźnika wyznaczonego przez art. 243 u.f.p. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w spowolnieniu gospodarczym, które przekłada się bezpośrednio na dochody JST, jak też z większą absorpcją środków unijnych, które wymagają od samorządów wkładów własnych. W zasadzie bez dokonania zmian systemowych, odnoszących się do takich zasad samorządności, jak: autonomia, samodzielność finansowa czy adekwatność środków finansowych do realizowanych zadań, które pozwoliłyby zwiększyć dochody JST i/lub zwiększyć możliwości zadłużania się przez JST, trudno mówić o efektywnym kreowaniu rozwoju¹⁵.

Innym istotnym zagadnieniem związanym z zarządzaniem finansami JST i jej długiem jest kwestia płynności. Problematyka utraty płynności jest niezmiernie ważnym czynnikiem, gdyż może być wstępem do niewypłacalności i prowadzić do zmniejszenia zaufania banków, a tym samym ograniczania jednostce możliwości pozyskiwania środków na rynkach finansowych. Stąd też, na co zwraca uwagę M. Kosek-Wojnar¹⁶, władze samorządowe, korzystając z przychodów, ponoszą odpowiedzialność za wytworzenie w przyszłości dochodów, które umożliwią im spłatę oraz efektywną i racjonalną prywatyzację składników mienia JST. Ponadto, jak dalej pisze autorka, zaciąganie pożyczek publicznych wymusza lepsze zarządzanie finansami.

4. Analiza zadłużenia JST

Poniżej zostały zaprezentowane tabele, obrazujące stopniowy przyrost zadłużenia JST oraz jego strukturę dla wszystkich JST ogółem, a także w podziale na poszczególne szczeble samorządności. Tabele przedstawiają też podstawowe wskaź-

¹⁴ Por. J. Szewczuk, *Przed jakimi wyzwaniami stoją samorzady i dlaczego muszą współpracować*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*, red. T. Potkański, ZMP, Poznań 2016.

¹⁵ M. Piszczek, *Determinanty finansowania rozwoju przez samorząd terytorialny w latach 2014–2020*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016, s. 224–237. Szerzej na temat adekwatności środków do zadań wypowiada się: E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013; Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, IBnGR, nr 184, Lublin 2000.

¹⁶ M. Kosek-Wojnar (red.), *Dług*, s. 95.

niki dynamiki obrazujące zmianę zjawisk w czasie. Analiza danych (por. tabele 2–4) potwierdza tezę o rosnącym udziale zadłużenia JST w kwocie długu publicznego z 8,02% w 2012 r. do 8,67% w 2014 r., przy czym pomiędzy 2013 a 2014 r. nastąpił wzrost o prawie 1 punkt procentowy (wzrost z 7,75% do 8,67%). Najwyższą dynamikę przyrostu długu odnotowujemy dla miast na prawach powiatu (wzrost z 29,6 mld do 32,4 mld w latach 2012–2014) oraz województw (wzrost z 6,11 mld do 7,28 mld). Analiza struktury zobowiązań JST potwierdza, iż najbardziej popularną formą finansowania zewnętrznego są długoterminowe kredyty i pożyczki, które w całości zobowiązań stanowią ponad 62% (powyżej 67% w 2014 r.; por. tabela 3).

Ciekawych informacji dostarcza analiza danych zamieszczonych w tabeli 4, prezentującej wybrane kategorie ekonomiczne dla JST ogółem w latach 2012–2015, wskazujące na określone trendy w kształtowaniu dochodów ogółem, dochodów bieżących, wydatków ogółem, wydatków bieżących, nadwyżki operacyjnej, a także kosztów obsługi zadłużenia oraz zobowiązań JST, w tym relacji tych ostatnich, tj. kosztów obsługi zadłużenia i zobowiązań do dochodów bieżących czy wydatków ogółem. Należy stwierdzić, iż dochody ogółem i wydatki ogółem wykazują się niską elastycznością, towarzyszą im niewielkie wzrosty oraz spadki w kolejnych latach. Tymczasem przy wzrastających zobowiązaniach kluczowa kategoria nadwyżki operacyjnej odnotowuje najwyższy spadek dynamiki między 2012 a 2014 r. (z 123,49% w 2012 r. do 113,10% w 2014 r.). Biorąc pod uwagę wciąż ogromne potrzeby inwestycyjne JST, można zaryzykować stwierdzenie, iż ta na pozór stabilna sytuacja – przy założeniu utrzymania trendów w podstawowych analizowanych kategoriach – o ile pozwoli na realizację zadań na dotychczasowym poziomie, w tym obsługę i kontynuację już rozpoczętych inwestycji, o tyle trudno byłoby jednoznacznie stwierdzić, iż pozwoli JST bez przeszkód sięgnąć i skorzystać ze środków w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Prognoza w tym zakresie nie jest optymistyczna¹⁷.

Oczywiście, sytuacja każdej JST powinna być rozpatrywana indywidualnie, dane prezentowane w tabeli to syntetyczny obraz wszystkich JST.

Tabela 2. Wysokość zadłużenia publicznego w latach 2012–2014, ze szczególnym uwzględnieniem podsektora samorządowego w podziale po poszczególne szczeble, w mld zł wraz z ich dynamiką (po konsolidacji)

Wyszczególnienie	Lata / mld zł			Dynamika w %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Zadłużenie ogółem w tym:	840,50	882,30	826,80	104,97	93,71
Podsektor rządowy	770,80	813,50	755,00	105,54	92,81
Podsektor ubezpieczeń społecznych	2,30	0,40	0,10	17,39	25,00

¹⁷ Por. J. Szewczuk, *Przed jakimi wyzwaniem*. Podobnie K. Surówka, *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007–2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 9.

Podsektor samorządowy, w tym:	67,40	68,40	71,70	101,48	104,82
Gminy	26,17	25,77	26,44	98,47	102,60
Miasta na prawach powiatu	29,58	30,88	32,45	104,39	105,08
Powiaty	5,97	5,88	5,94	98,49	101,02
Województwa	6,11	6,63	7,28	108,51	109,80
Procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długu publicznym (%)	8,02	7,75	8,67	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w latach 2012–2014 w mld zł wraz z ich dynamiką zmian

Wyszczególnienie	Lata / mld zł			Dynamika w %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Zobowiązania JST według tytułów dłużnych, w tym:	67,83	69,16	72,11	101,96	104,27
Papiery wartościowe	4,88	5,26	4,27	107,79	81,18
w tym długoterminowe	4,88	5,26	4,27	107,79	81,18
Kredyty i pożyczki	62,72	63,50	67,63	101,24	106,50
w tym długoterminowe	62,21	63,20	67,28	101,59	106,46
Wymagalne zobowiązania	0,24	0,40	0,21	166,67	52,50
w tym z tytułu dostaw towarów i usług	0,17	0,13	0,12	76,47	92,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 4. Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012–2015 w mld zł wraz z ich dynamiką zmian

Mld zł	2012	2013	2014	2015	Dynamika w %		
	1	2	3	4	2/1	3/2	4/3
JST ogółem	177,30	183,46	194,34	199,02	103,47	105,93	102,41
Dochody ogółem	177,30	183,46	194,34	199,02	103,47	105,93	102,41
Wydatki ogółem	180,46	183,84	196,75	196,40	101,87	107,02	99,82
Dochody bieżące	156,40	163,17	171,72	176,07	104,33	105,24	102,53
Wydatki bieżące	144,78	148,82	155,61	157,85	102,79	104,56	101,44
Nadwyżka operacyjna	11,62	14,35	16,11	18,22	123,49	112,26	113,10
Zobowiązania ogółem	67,83	69,16	72,11	71,61	101,96	104,27	99,31
Koszty obsługi zadłużenia (KOZ)	3,52	2,90	2,50	2,10	82,39	86,21	84,00
Nadw. oper. / dochody bież. (%)	7,43	8,79	9,38	10,35	118,37	106,68	110,30
Zobow. / dochody ogółem (%)	46,85	46,47	46,34	45,37	99,19	99,72	97,90
KOZ / nadwyżka operacyjna (%)	30,29	20,21	15,52	11,53	66,71	76,79	74,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

JST, chcąc odpowiedzialnie prowadzić politykę finansowania rozwoju, muszą racjonalnie gospodarować dostępnymi środkami finansowymi oraz efektywnie za-

rządzać długiem, a także podejmować działania, aby ich kondycja finansowa co najmniej nie ulegała pogorszeniu.

* * *

JST, jeśli chcą kontynuować rozpoczęte inwestycje czy też planować nowe, muszą sięgać po środki zewnętrzne. W takiej sytuacji, niewątpliwie, zarządzanie długiem, wyznaczanie optymalnego poziomu zadłużenia, przy obecnej konstrukcji IWZ, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zarządzania finansami JST. Należy rozważyć zmianę jego konstrukcji.

Z punktu widzenia zarządzania długiem pewne ryzyka niesie ze sobą możliwość sięgania przez JST po pozabilansowe instrumenty finansowania długu czy też ewentualna konieczność nieplanowanego przejęcia długów po likwidowanych SP ZOZ.

Wreszcie sama WPF, jej konstrukcja, a także obecny status wymagają refleksji oraz korekty, tak aby mogła się stać narzędziem zarządzania długiem. Warto też rozważyć skrócenie czasu, na jaki JST sporządzają WPF, np. do maksymalnie 4 lat, jak ma to miejsce w przypadku WPF państwa, co wpłynie na realność i wiarygodność danych w niej zawartych.

Bibliografia

- Bitner M., Cichocki K., Sierak J., *Standardy zarządzania długiem na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich wpływ na finansowanie infrastruktury*, IBS PAN, Warszawa 2013.
- Borowski K., *Zarządzanie długiem publicznym jako ważny instrument polityki państwa*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2014, Vol. 3.
- Filipiak B., *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 11.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, IBnGR, nr 184, Lublin 2000.
- Jastrzębska M., *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 6.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Kornberger-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2013.

- Kosek-Wojnar M. (red.), *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.
- Nawrocki B., *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 1–2.
- Piszczyk M., *Determinanty finansowania rozwoju przez samorząd terytorialny w latach 2014–2020*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2016.
- Salachna J., *Dlaczego należy poprawić mechanizmy wieloletniej prognozy finansowej?*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.
- Surówka K., *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007–2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 9.
- Szewczuk J., *Przed jakimi wyzwaniami stoją samorzady i dlaczego muszą współpracować*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*, red. T. Potkański, ZMP, Poznań 2016.
- Tarnowski W., *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 5.
- Ustawa z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013, poz. 885 ze zm.
- Walczak P., *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, red. M. Łyszczarz i G. Dragon, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- www.mf.gov.pl.

Streszczenie

W ostatnich latach istotnej zmianie ulegały czynniki mające wpływ na kondycję finansową JST, które w celu sfinansowania rozwoju sięgają po zewnętrzne źródła zasilania. W tych warunkach rośnie znaczenie zarządzania długiem przez JST.

Celem artykułu jest przedstawienie rozmiarów zadłużenia JST, struktury rodzajowej zadłużenia, zasad stosowanych do jego ograniczania, a także odpowiedź na pytanie, jak dalece powyższe pozwolą JST w sposób odpowiedzialny i bezpieczny finansować rozwój środkami zewnętrznymi.

Debt management in the local government units

Summary

In final years factors having a tide to the financial condition of JST underwent the substantial change. JST, in n order to finance the development, reach for outside source of finances. In these conditions a significance of the debt management grows through JST.

The purpose of the article is to describe the sizes and the structure of the local government units' debt, the principles applied for limiting it, as well as the answer to a question to what extent above will let JST in the responsible and safe way to finance the development with creditors' funding.

Słowa kluczowe: dług lokalny, zarządzanie finansami, kondycja finansowa JST

Keywords: local debt, finance management, local government units' financial condition

Kontrola zarządcza jako instrument nowoczesnego zarządzania w samorządzie terytorialnym

Skuteczność realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) zadań użyteczności publicznej w znacznej mierze uzależniona jest od przyjętego modelu zarządzania. W powszechnym znaczeniu zarządzanie publiczne w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego (sektora finansów publicznych) oznacza organizowanie działań dla osiągnięcia określonych celów, przy zachowaniu zasad skuteczności i sprawności organizacyjnej, z uwzględnieniem realnej odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty¹. Nie będzie odkrywcze stwierdzenie, że administracja publiczna, zwłaszcza działająca na płaszczyźnie samorządu terytorialnego, od dłuższego czasu boryka się z różnego rodzaju problemami efektywnego zarządzania². Stan ten wynika z kilku fundamentalnych powodów. Jako pierwszoplanowy należy wymienić, niestety, skostniały styl zarządzania organizacjami publicznymi, a także zbyt mało czytelny lub niejednokrotnie całkowity brak zdefiniowanych do realizacji celów (priorytetów) w dłuższym horyzoncie czasowym.

Znaczącym determinantem, mającym wpływ na profesjonalne zarządzanie w sektorze publicznym, jest permanentna absencja, przejawiająca się zaniechaniem określania adekwatnych wskaźników – mierników, umożliwiających faktyczny pomiar i ewaluację założonych do realizacji celów. W literaturze przedmiotu wyszczególnia się kilka fundamentalnych zasad, wpisujących się w filozofię współczesnego zarządzania publicznego. Aktualnie naczelną z nich jest zasada dezagregacji – zmiana

* Dr Piotr Sołtyk, adiunkt Katedry Finansów Samorządowych, Wydział Finansów i Prawa, Uniwersytet Ekonomiczny, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl

¹ M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 66.

² Według informacji pokontrolnej NIK, LGD – 4101-036/2011, nr ewid. 140/2011/P10132/LGD, dotychczasowy postęp i efekty wdrożenia kontroli zarządczej w wybranych JST oceniony został negatywnie.

jednolitego systemu zarządzania w kierunku dezagregacji i decentralizacji jednostek sektora publicznego, przebudowa organizacji sektora publicznego w celu tworzenia względnie autonomicznych jednostek wyodrębnionych według kryterium świadczonych usług (np. centra usług wspólnych)³. Rozległy katalog zadań publicznych, jakie wykonują JST, najczęściej przy głębokim deficycie środków pieniężnych, powoduje, że zarządzanie publiczne coraz częściej wpisuje się w umiejętność zarządzania ryzykiem. Do poprawy stylu zarządzania w organizacjach publicznych – według założeń ustawodawcy – ma przyczynić się koncepcja kontroli zarządczej wprowadzona do sektora finansów publicznych w 2009 r.

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie wybranych wyników badań własnych, dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w wybranych samorządach gminnych położonych na terenie województwa świętokrzyskiego.

1. Pojęcie i cele kontroli zarządczej

Termin „kontrola zarządcza” do sektora finansów publicznych wprowadzony został na podstawie zmiany przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870). Według uzasadnienia projektu ustawy „wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce obecnego terminu – kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy jest objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”⁴. Koncepcja kontroli zarządczej to przede wszystkim wspomaganie decydentów samorządowych w osiągnięciu wyznaczonych celów (priorytetów) i następnie realizacji zadań publicznych, przy poszanowaniu w szczególności kryterium legalności, efektywności i przejrzystości. Ważnym, a zarazem wciąż aktualnym postulatem kontroli zarządczej jest spowodowanie, aby JST przy dokonywaniu wydatków budżetowych szanowały kardynalne zasady gospodarności i terminowości realizacji zobowiązań. Kontrolę zarządczą należy wiązać z systemem zarządzania jednostką lub grupą jednostek, a za najistotniejszy jej element należy uznać system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich

³ G. Gołębiowski, P. Russel, *Audyt i kontrola w koncepcji new public management*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 2, s. 18–30; M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Zarządzanie ryzykiem*, s. 66.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181.

realizacji⁵. Otwarty katalog celów kontroli zarządczej wymieniony został w treści art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z cytowanym powyżej przepisem celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Mając na uwadze cele kontroli zarządczej, można uznać, że kontrola stanowi niezbędny element procesu kierowania każdą organizacją – bez względu na jej statut prawnoorganizacyjny, każdym zespołem ludzkim – bez względu na dziedzinę i szczebel, na jakim jest wykonywane to działanie – można obecnie zaliczyć do rzędu tzw. prawd oczywistych⁶. Efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej wymaga aktywnego działania ze strony kierownika jednostki i wszystkich osób na stanowiskach, które mają udział w zarządzaniu jednostką – obowiązków i zadań w zakresie kontroli zarządczej nie można przydzielić lub ograniczyć do jednej komórki organizacyjnej⁷. Odpowiedzialność za adekwatne, skuteczne i efektywne działanie kontroli zarządczej na płaszczyźnie samorządu terytorialnego spoczywa na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, przewodniczącym zarządu JST. Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zdaniem którego „kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza byłaby sprzeczna z obowiązującymi przepisami i prowadziłaby do wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia w jednostce, że za nic będzie ponosił odpowiedzialność”⁸. Dodać tu należy, że niewykonanie lub nienależyte wykonywanie przez decydentów samorządowych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej wypełnia przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2. Założenia metody badawczej oraz dobór JST do badań

Prezentowane w artykule wyniki są rezultatem przeprowadzonych badań w wybranych JST województwa świętokrzyskiego. Podstawowym założeniem au-

⁵ Biuletyn nr 1/2012, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

⁶ S. Kałużny, *Nadzór i kontrola w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Kwantu, Warszawa 1997, s. 10.

⁷ M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Prescom, Wrocław 2010, s. 192.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., WSA/WA2016/12.

tora było uzyskanie obrazu funkcjonowania kontroli zarządczej w tych JST, które prawnie zwolnione są z obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Oznacza to, że dobór próby badawczej był celowy, gdyż akceptacja tego rozwiązania wynikała z przyjętego problemu badawczego, który koncentrował się w szczególności na identyfikacji i krytycznej ocenie determinantów zniekształcających funkcjonowanie kontroli zarządczej. Należy podkreślić, że w świetle obowiązujących przepisów prawa finansowego audyt wewnętrzny na płaszczyźnie samorządu terytorialnego prowadzi się w tych jednostkach, w których kwota dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów ujętych w uchwale budżetowej przekracza wysokość 40 000 tys. zł⁹.

Do rozpoznania determinantów, mających zasadniczy wpływ na działanie kontroli zarządczej, wykorzystano kwestionariusz ankiety, w którym zawarto 25 pytań. Kwestionariusz ankiety skierowany został wyłącznie do kierowników JST, gdyż w świetle regulacji ustawy o finansach publicznych to decydenci samorządowi ponoszą prawną odpowiedzialność za funkcjonowanie kontroli zarządczej. Badaniem objęto 30 gmin wiejskich położonych na terenie województwa świętokrzyskiego, co stanowiło 43% ogółem gmin tego rodzaju. Respondenci dokonali zwrotu 26 ankiet, tj. 37% wszystkich gmin wiejskich z terenu województwa świętokrzyskiego. Analiza danych przeprowadzona została na podstawie tej liczby kwestionariuszy ankiet. Horyzont czasowy badania obejmował okres implikacji kontroli zarządczej do jednostek sektora finansów publicznych, a więc lata 2010–2015.

W celu rozpoznania ewentualnych luk w działaniu kontroli zarządczej przyjęto założenia, że pytania sformułowane w kwestionariuszu ankiety zostały opracowane na podstawie wytycznych standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszonych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84). Formułując poszczególne pytania, kierowano się następującymi grupami elementów kontroli zarządczej: A. Środowisko wewnętrzne; B. Cele i zarządzanie ryzykiem; C. Mechanizmy kontroli; D. Informacja i komunikacja i ostatnia grupa; E. Monitorowanie i ocena. Do dokonania krytycznej oceny uzyskanych danych wykorzystano literaturę naukową, regulacje prawne, a także liczne wytyczne agend rządowych. W celu wyrażenia przez decydentów samorządowych opinii o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w kwestionariuszu sformułowano m.in. następujące pytania¹⁰:

- Czy w JST wdrożone zostały mechanizmy kontroli?
- Czy system komunikacji wewnętrznej umożliwi przepływ użytecznej informacji?
- Czy system kontroli zarządczej podlega monitorowaniu?
- Czy przeprowadza się w JST samoocenę kontroli zarządczej?

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.

¹⁰ Z uwagi na rozmiary artykułu przedstawiono jedynie wybrane wyniki badań. Badania wstępne zostały przedstawione na konferencji „Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a możliwości wynikające z perspektywy finansowej 2014–2020”, Rzeszów, 23–24 VI 2016 r.

- Czy proces zarządzania ryzykiem określony został w regulacjach wewnętrznych jednostki?
- Czy pomimo braku prawnego obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego planuje się jego wdrożenie w JST?

3. Prezentacja wybranych wyników badań

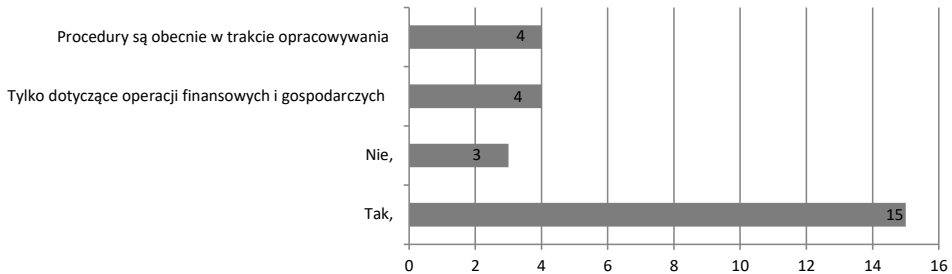
Duże znaczenie w redukcji ryzyka, mogącego zakłócić wykonywanie założonych zadań w działalności JST, odgrywają mechanizmy kontroli. Aby jednak spełniały one zakładany cel, muszą być adekwatne i skuteczne. Można je zdefiniować jako działania, często określone w wewnętrznych procedurach czy politykach, za pomocą których JST dąży do osiągnięcia własnych zadań i celów¹¹. Podstawowym celem mechanizmów kontroli jest bieżące zapobieganie z wykorzystaniem różnych metod zarządzania, aby nie doszło do materializacji znaczącego ryzyka. Powszechnie w zarządzaniu organizacjami publicznymi przyjmuje się założenia, zgodnie z którymi im skuteczniejsze mechanizmy kontroli, tym ryzyko marnotrawstwa czy wystąpienia oszustwa finansowego jest zdecydowanie mniejsze. Oprócz zadań dotyczących redukcji ryzyka niezgodności, mechanizmy kontroli mogą stanowić także przydatne narzędzie do racjonalnego zarządzania środkami publicznymi. Postulaty te są istotne i wciąż aktualne z punktu widzenia optymalnego gospodarowania środkami pieniężnymi, jakości świadczonych usług publicznych czy w końcu innowacyjności i skuteczniejszego zarządzania projektami.

Kierownicy badanych JST odpowiedzieli, że w zarządzanych przez nich jednostkach (15) wdrożone zostały mechanizmy kontroli. Można zatem przyjąć, że decydenci tych jednostek realizują zasadniczy postulat kontroli, wynikający z art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, według którego jednostki powinny działać zgodnie z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, tworząc spójne mechanizmy kontroli. Nieliczni ankietowani odpowiedzieli, że procedury wewnętrzne są w trakcie opracowywania – tak uznało 4 decydentów i tyle samo stwierdziło, że wdrożone mechanizmy kontroli dotyczą wyłącznie operacji finansowych i gospodarczych. Tylko w przypadku 3 badanych JST ustalono, że nie określono żadnych mechanizmów kontroli. Przedmiotowe wyniki mogą świadczyć o braku zaufania do procedur wewnętrznych, których podstawowym celem jest ograniczenie materializacji ryzyka i odpowiedź na ewentualne czynniki ryzyka powodujące powstawanie dysfunkcji.

Dodać tu należy, że zaniechanie obowiązku wdrożenia w jednostkach sektora finansów publicznych niektórych regulacji wewnętrznych stanowi naruszenie przepisów prawa. W szczególności chodzi tu o wymogi wynikające z dyspozycji art. 10

¹¹ Biuletyn nr 2(3) 2012, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 330 ze zm.). Przepis ten zobowiązuje kierowników jednostek do opracowania i wdrożenia przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, która stanowi podstawowy trzon informacyjno-kontrolny w obszarze rejestracji operacji finansowych i gospodarczych, a także sporządzania końcowego produktu systemu rachunkowości, tj. sprawozdania finansowego. Wykres 1 przedstawia udzielone odpowiedzi na pytanie: czy w JST wdrożone zostały mechanizmy kontroli?



Wykres 1. Czy w JST wdrożone zostały mechanizmy kontroli?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

We współczesnych czasach trudno wyobrazić sobie zarządzanie każdą organizacją bez komunikacji zarówno tej wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Dzięki drożnym kanałom komunikacji w większym stopniu możliwe jest wykonywanie czynności obejmujących przyjmowanie, przetwarzanie i ekspediowanie użytecznej informacji w procesie podejmowania decyzji zarządczych.

Cechy użytecznej informacji to przede wszystkim rzetelność, aktualność, wiarygodność, dokładność, elastyczność, kompletność i szybkość przetwarzania i ekspediowania do określonych jej odbiorców celem podejmowania stosowych decyzji¹². Informacje można zdefiniować jako dane, które są prezentowane w kontekście określonego znaczenia, przy czym dane te są przetwarzane w postać użyteczną dla odbiorcy¹³. Podkreślić należy, że wytyczne standardów kontroli zarządczej wymagają, aby osoby zarządzające oraz pracownicy mieli zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków¹⁴.

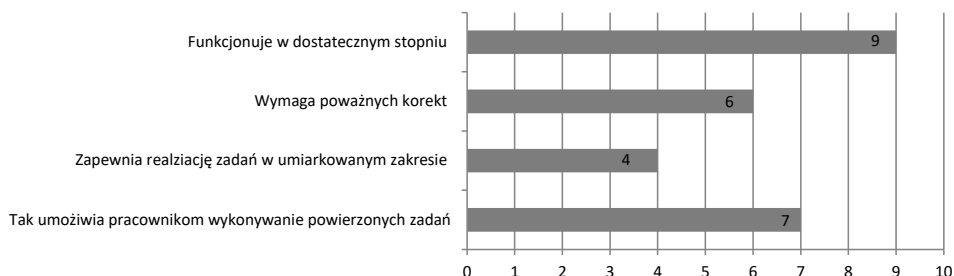
Z badania wynika, że system komunikacji wewnętrznej funkcjonuje jedynie w dostatecznym stopniu. Tego zdania jest aż 9 decydentów samorządowych. Dużą część kierowników uznała, że system ten wymaga poważnych korekt (6 odpowiedzi).

¹² P. Sołtyk, *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 76.

¹³ A. Kijewska, *Systemy informatyczne w zarządzaniu*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2005, s. 11.

¹⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84.

Są to wyniki niepokojące, gdyż świadczą o poważnej słabości kontroli zarządczej na płaszczyźnie dystrybucji informacji i komunikacji wewnętrznej. Utrzymywanie poniższego stanu w JST może w konsekwencji doprowadzić do dysfunkcji w całym systemie zarządzania, gdyż osoby podejmujące kluczowe decyzje potrzebują bieżącej i nie zniekształconej informacji. O tym, że system komunikacji wewnętrznej jest poprawny, przekonanych jest 7 kierowników JST. Uzyskane wyniki badania w tym zakresie przedstawia wykres 2.



Wykres 2. Czy system komunikacji wewnętrznej umożliwia przepływ użytecznej informacji?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

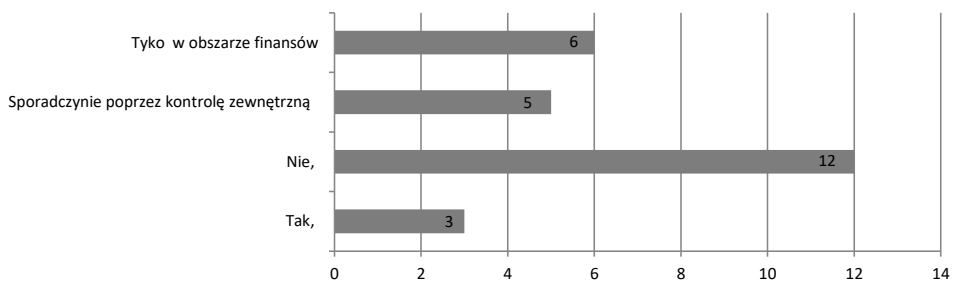
Regulacje prawa finansowego uczyniły odpowiedzialnym za funkcjonowanie kontroli zarządczej kierownika jednostki. Co więcej, nie może on przenieść tej odpowiedzialności na personel pracowniczy jednostki. Aby system kontroli zarządczej nie kończył się jedynie na formalnym wdrożeniu regulacji wewnętrznych tworzących mechanizmy kontroli, należy sukcesywnie przeprowadzać sprawdzenie skuteczności oraz adekwatności tych procedur przez niezależnego audytora wewnętrznego – poszukując odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywisty przebieg zaplanowanych procesów, systemów oraz innych czynności operacyjnych odbywa się zgodnie z literą prawa bądź wytycznymi uregulowań wewnętrznych.

Kontrola zarządcza jest tylko wówczas skuteczna i efektywna, gdy jej działanie weryfikowane jest poprzez bieżący monitoring. Wyniki tego monitoringu stanowią podstawę do bieżącego rozwiązywania ewentualnych problemów, a także stwarzają podstawę do opracowania planów działania jednostki. Wytyczne standardów kontroli zarządczej wymagają, aby na bieżąco wykonywać czynności, mające na celu monitorowanie poszczególnych elementów zarządzania JST¹⁵. Działania takie pozwalają wielokrotnie ograniczyć możliwość pojawienia się poważnego ryzyka, którego materializacja może skutkować niewykonaniem przyjętych do realizacji celów i zadań.

Z badania wynika, że duża część decydentów samorządowych nie realizuje postulatów standardów kontroli zarządczej i nie monitoruje skuteczności działania kontroli zarządczej. Odpowiedzi takiej udzieliło 12 kierowników JST. Na podsta-

¹⁵ Tamże.

wie tych odpowiedzi można sformułować ogólny wniosek, zgodnie z którym brak stałego monitoringu funkcjonowania kontroli zarządczej pozwala w krótkim czasie utrudnić wszystkie funkcje zarządzania JST, tj. począwszy od czynności planowania, motywowania, organizowania, fazy wykonania, a na ocenie – kontroli skończywszy. Innymi słowy, w przypadku braku „rzetelnego pomiaru” działania tego systemu JST nie może efektywnie realizować założonych zadań, gdyż nie wiadomo, jakie są luki w mechanizmach kontroli. Ankietowani stwierdzili, że monitorowanie skuteczności elementów kontroli zarządczej jest faktycznie przeprowadzane, ale tylko w obszarze zarezerwowanym dla obszarów dotyczących finansów (6 odpowiedzi respondentów). Część respondentów uznała, że monitorowanie działania kontroli zarządczej odbywa się poprzez realizowane kontrole zewnętrzne. Jedynie 3 kierowników JST stwierdziło, że monitoruje skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Oznacza to, że niewielka liczba decydentów w pełni realizuje wytyczne standardów kontroli zarządczej. Zaniechanie bieżącego monitoringu może w konsekwencji spowodować stan, w którym niemożliwe będzie rozwiązywanie problemów w odpowiednim czasie, co generuje ryzyko nawarstwiania się czynników dysfunkcji. Wyniki odpowiedzi na pytanie, czy system kontroli zarządczej podlega monitorowaniu, przedstawia wykres 3.



Wykres 3. Czy system kontroli zarządczej podlega monitorowaniu?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Popularnym narzędziem, za pomocą którego można uzyskać w bardzo szybkim czasie informację o funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, jest samoocena. Jest to proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki¹⁶. Przeprowadzanie procesu samooceny zalecane jest w szczególności w tych JST, w których nie wdrożono audytu wewnętrznego. Jak wynika z wytycznych standardów kontroli zarządczej, osoby zarządzające powinny przeprowadzać samoocenę co najmniej raz w roku. Informacje uzyskane z samooceny mogą stanowić elementarne źródło wiedzy o słabych i mocnych stronach systemu zarządzania JST. Dobrym rozwiązaniem jest włączenie procesu samooceny w politykę zarządzania organizacją, wskazując jednocześnie osoby od-

¹⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84.

powiedzialne za realizację tego procesu. Dodać tu należy, że problematykę przeprowadzania samooceny w jednostkach sektora finansów publicznych normuje komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej¹⁷.

W tych jednostkach, gdzie istnieje prawny obowiązek składania przez kierowników oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, wyniki z tego procesu mogą okazać się przydatne w przygotowaniu tego oświadczenia¹⁸. W obszarach narażonych na wystąpienie znaczącego ryzyka niezgodności proces samooceny zaleca się przeprowadzać zdecydowanie częściej. Dokumentacja służąca do przeprowadzenia czynności samooceny w dziale księgowości JST to w szczególności kwestionariusz ankiety lub protokoły¹⁹. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że decydenci samorządowi w kierowanych jednostkach nie przeprowadzają samooceny. Odpowiedzi tego rodzaju otrzymano od 14 respondentów.

Można więc uznać, że tym kierownikom JST jest obojętne, jak realizowane są przez personel pracownicy i kadre kierowniczą pionu operacyjnego wydawane decyzje zarządcze. Zaniechanie przeprowadzania samooceny nie pozwala uzyskać wystarczającej pewności, czy usługi publiczne świadczone są na odpowiednim poziomie jakościowym.

Nieliczna grupa kierowników potwierdziła, że proces samooceny jest wykonywany, ale tylko dla obszaru zarezerwowanego dla finansów i systemu rejestracji operacji gospodarczych i finansowych – rachunkowości. Czyli dla tych obszarów, które są kluczowe w zapewnieniu bieżącej realizacji zadań publicznych oraz prawidłowego funkcjonowania JST. Świadczyć to może, że kierownicy JST preferują do samooceny te obszary, gdyż liczą na informację zwrotną, pozwalającą szybko wprowadzić ewentualne zmiany i usprawnienia działania tych newralgicznych obszarów jednostki.

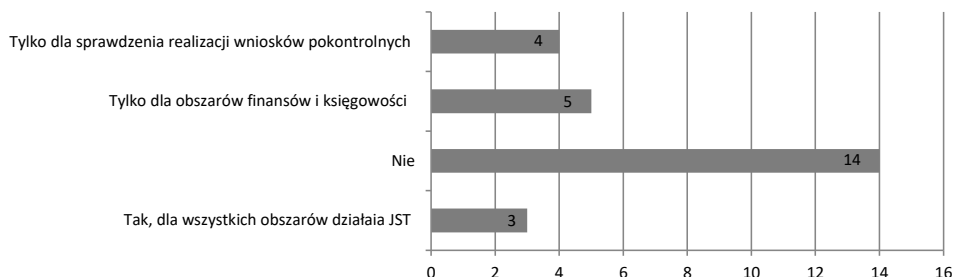
Nieliczna część badanych JST (4) udzieliła odpowiedzi, że samoocena przeprowadzana jest, ale wyłącznie do sprawdzenia stopnia realizacji wniosków rekomendacji pokontrolnych. Użyteczność tej informacji jest szeroka. Z jednej strony bowiem decydenci JST dysponują informacją, czy stwierdzone w trakcie kontroli dysfunkcje zostały już wyeliminowane, a z drugiej strony pozyskują ogólną wiedzę o skuteczności i adekwatności mechanizmów kontroli. Wynik samooceny w tym zakresie stwarza podstawę do modernizacji i uszczelnienia regulacji wewnętrznych, redukując w ten sposób różnego rodzaju czynniki ryzyka niezgodności.

¹⁷ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2011 r., Nr 1, poz. 11.

¹⁸ W świetle art. 70 ustawy o finansach publicznych z obowiązku sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej zwolnione zostały JST. Wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r., Dz.U. z 2010 r., Nr 238, poz. 1581.

¹⁹ E. Garczarek, *Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem dla działów księgowości w jednostkach samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 82.

Natomiast tylko 3 decydentów uznało, że samoocena przeprowadzana jest dla wszystkich obszarów działania JST. Dla tej grupy ankietowanych wyniki samooceny mogą przyczynić się do rozpoznania ewentualnych luk w działaniu kontroli zarządczej i następnie podjęcia czynności naprawczych. Udzielone odpowiedzi przez ankietowanych przedstawia wykres 4.



Wykres 4. Czy przeprowadzana jest w JST samoocena działania kontroli zarządczej?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak podmioty gospodarcze, narażone są na możliwość wystąpienia poważnego ryzyka. Jak słusznie zauważa E. Młodzik, w obecnych realiach gospodarczych prowadzenie jakiegokolwiek działalności zdeterminowane jest przez szereg trudnych do przewidzenia i precyzyjnego określenia czynników ryzyka²⁰. Potocznie proces zarządzania ryzykiem określany jest jako czynności, mające na celu identyfikację czynników ryzyka, a następnie podjęcie przez kierownictwo JST lub przez właścicieli ryzyka właściwych działań ograniczających skutki jego materializacji. Zarządzanie ryzykiem jest jednym z węzłowych elementów kontroli zarządczej. Ważnym celem tego procesu jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę (realizację celów), utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz rozsądne, a więc niedające 100% gwarancji, zapewnienie realizacji celów organizacji²¹. Z uwagi, że skuteczne zarządzanie ryzykiem ogranicza możliwość wystąpienia dysfunkcji w działaniu gospodarki finansowej JST, powodującego w szczególności wystąpienie czynu skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, decydentom samorządowym zadano również pytanie dotyczące problematyki zarządzania ryzykiem.

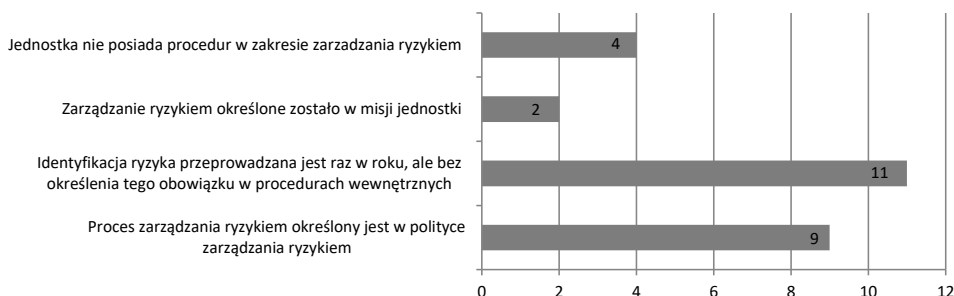
Pozytywnie należy ocenić, że w 11 JST identyfikacja ryzyka w odniesieniu do założonych celów (priorytetów) odbywa się nie rzadziej niż raz w roku. Przedmiotowe dane liczbowe mogą dowodzić, że decydenci samorządowi w bieżącym zarządzaniu opierają się na wytycznych standardów kontroli zarządczej mówiących o identyfika-

²⁰ E. Młodzik, *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*, [w:] *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013, s. 127.

²¹ *Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 2.

cji ryzyka. Niepokojące jest jednak to, że proces identyfikacji ryzyka – zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem nie został określony w uregulowaniach wewnętrznych JST. Uzyskane dane liczbowe mogą dowodzić o nierespektowaniu ogólnej zasady wyartykułowanej w grupie standardów oznaczonych jako „B. Cel i zarządzanie ryzykiem”, które wymagają, aby proces zarządzania ryzykiem został udokumentowany. Tylko w przypadku 9 badanych JST ankietowani udzielili odpowiedzi, że proces zarządzania ryzykiem zawarty został w polityce zarządzania ryzykiem. Jednym z podstawowych warunków efektywnego zarządzania ryzykiem jest bieżący dostęp personelu pracowniczego do wdrożonej polityki zarządzania ryzykiem, a także informowanie każdorazowo o wprowadzanych zmianach w tym dokumencie.

Z uzyskanych danych wynika, że 4 JST nie posiadają żadnej procedury dotyczącej zarządzania ryzykiem. Stan taki może świadczyć o braku zrozumienia przez decydentów istoty i filozofii zarządzania ryzykiem. W tak złożonych pod względem organizacyjnym i operacyjnym podmiotach jak JST identyfikacja, a następnie pomiar ryzyka, m.in. w celu ograniczenia możliwości pojawienia się przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych, powinna być fundamentalną częścią całego procesu kierowania jednostką. Nieliczna grupa respondentów udzieliła odpowiedzi, że problematyka zarządzania ryzykiem jest jednym z elementów sformułowanej misji JST. Odpowiedzi na pytanie, czy proces samooceny zarządzania ryzykiem określony został w regulacjach wewnętrznych JST, przedstawia wykres 5.



Wykres 5. Czy proces samooceny zarządzania ryzykiem określony został w regulacjach wewnętrznych jednostki?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

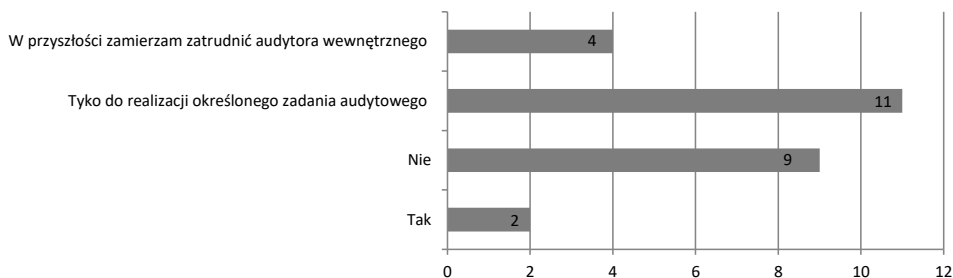
Ankietowanym zadano także pytanie dotyczące planów wdrożenia w JST audytu wewnętrznego. Należy dodać, że w obecnym stanie prawnym na płaszczyźnie samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny prowadzony jest w wybranych jednostkach. Obligatoryjnie jest on prowadzony w tych JST, gdzie w uchwale budżetowej ujęta kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł²². Oznacza to, że dla jednostek o małym potencjale finansowym prezentowanym w uchwale budżetowej prowadzenie audytu wewnętrznego

²² Zob. art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

jest fakultatywne, gdyż ustawodawca stworzył możliwość prowadzenia audytu, jeżeli kierownicy tych JST podjęli taką decyzję.

Z uzyskanych danych wynika, że 9 kierowników JST nie planuje prowadzenia audytu wewnętrznego. Ankietowani uzasadniali swoje odpowiedzi dość dużymi kosztami, które byłyby ponoszone z działalnością audytora wewnętrznego. Duża część badanych (11) JST uznała natomiast, że może wprowadzić audyt wewnętrzny, ale tylko do realizacji określonego zadania zapewniającego. Jednocześnie ankietowani wskazywali, że obszary, w których planują zlecić przeprowadzenie audytu wewnętrznego, koncentrują się w szczególności na prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych, prawidłowości udzielania zamówień publicznych, a także funkcjonowania urzędu w kontekście obniżenia jego kosztów. Tylko (4) decydentów samorządowych planuje w przyszłości zatrudnić audytora wewnętrznego. Może to świadczyć o potrzebie przeprowadzania w tych JST niezależnej i obiektywnej oceny działania kontroli zarządczej. Co więcej, odpowiedzi te mogą także wskazywać na poszukiwanie przez kierowników JST nowatorskich rozwiązań w przedmiocie projektowania mechanizmów kontroli dzięki m.in. świadczonych przez audytora usług doradczych. Czynność ta jest obecnie główną domeną współczesnego audytu wewnętrznego w sektorze publicznym.

Na podstawie uzyskanych wyników można bowiem sformułować ogólny wniosek, że decydenci tych jednostek dostrzegają potrzebę wdrożenia audytu wewnętrznego w celu poprawy funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. Uzyskane odpowiedzi, czy pomimo braku prawnego obowiązku planuje się wprowadzenie w JST audytu wewnętrznego przedstawia wykres 6.



Wykres 6. Czy pomimo braku prawnego obowiązku planuje się wprowadzenie w JST audytu wewnętrznego?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

* * *

Skuteczny system kontroli zarządczej w JST przesądza o jakości świadczonych usług publicznych. Przyczynia się on także do trafniejszej alokacji środków pieniężnych, a następnie już w fazie eksploatacyjnej jest niezbędny do wyznaczania wskaź-

ników pomiaru zdefiniowanych celów oraz ich realizacji – rozliczalności osób odpowiedzialnych za zarządzanie gospodarką finansową JST. Zaniedbania w planowaniu oraz jednoznacznym definiowaniu celów, jakie mają być realizowane w przyszłości, to jedne z podstawowych problemów przesądzających o skutecznym i efektywnym zarządzaniu na płaszczyźnie samorządu terytorialnego.

Jak ukazały wyniki badania, kontrola zarządcza w poszczególnych JST funkcjonuje niejednolicie. Pozytywnie należy ocenić działania podejmowane przez niektórych decydentów samorządowych w ramach koncepcji kontroli zarządczej z uwzględnieniem wytycznych kontroli zarządczej określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Chodzi tu o projektowanie i wdrażanie mechanizmów kontrolnych, które stanowią trwały element rozległego systemu kontroli zarządczej. Do podejmowania decyzji zarządczych niezbędna jest informacja, która nie może być zniekształcona. Okazało się, że w badanych JST system komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej umożliwia personelowi pracowniczemu wykonywanie powierzonych zadań. Redukcja znaczącego ryzyka dysfunkcji jest możliwa dzięki wdrożonemu w JST procesowi zarządzania ryzykiem. Respondenci stwierdzili, że dokonują identyfikacji ryzyka raz w ciągu roku, ale procedura identyfikacji i pomiaru tego ryzyka nie została formalnie określona w regulacjach wewnętrznych.

Kontrola zarządcza może przyczynić się do poprawy zarządzania w JST, ale tylko wówczas, gdy decydenci samorządowi jako osoby prawnie odpowiedzialne za jej funkcjonowanie w większym stopniu zaczną posługiwać się standardami kontroli zarządczej, w tym dotyczącymi bieżącego monitorowania i samooceny. Skuteczność tej nowej metody zarządzania w JST wymaga większego zaangażowania decydentów oraz innowacyjnego spojrzenia na planowanie finansowe, usprawnienia struktury organizacyjnej, a także częściej i w podwyższonym stopniu sięgania do procesów zarządzania ryzykiem i rewizji rachunku kosztów.

Bibliografia

- Biuletyn nr 1/2012, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Biuletyn nr 2(3)2012, Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Garczarek E., *Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem dla działów księgowości w jednostkach samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Gołębiowski G., Russel P., *Audyt i kontrola w koncepcji new public management*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 2.
- Informacja pokontrolna NIK, LGD – 4101–036/2011, nr ewid. 140/2011/P10132/LGD.
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

- Kałużny S., *Nadzór i kontrola w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Kwantu, Warszawa 1997.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wydawnictwo Prescom, Wrocław 2010.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84.
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczególnych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2011 r., Nr 1, poz. 11.
- Kijewska A., *Systemy informatyczne w zarządzaniu*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2005.
- Młodzik E., *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*, [w:] *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. K. Winiarska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013.
- Sołtyk P., *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., WSA/WA2016/12.
- Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane wyniki badań przeprowadzonych w samorządach gminnych położonych w województwie świętokrzyskim. Przedmiotem badań było uzyskanie faktycznego obrazu funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji samorządowej. Do pozyskania danych wykorzystano kwestionariusz ankiety. Przeprowadzona analiza pozwoliła na zidentyfikowanie głównych barier ograniczających działanie kontroli zarządczej zgodnie z modelem teoretycznym wyznaczonym przepisami prawa finansowego oraz wytycznymi standardów kontroli zarządczej. Uzyskane od respondentów dane liczbowe mogą stanowić podstawę do sformułowania ogólnego wniosku, zgodnie z którym koncepcja kontroli zarządczej aby mogła faktycznie wspomagać decydentów w bieżącym zarządzaniu JST, wymaga pełniejszego respektowania regulacji prawa i postulatów standardów kontroli zarządczej.

Management control as an instrument of modern management in local government

Summary

The article presents selected results of research conducted in local government municipalities located in Świętokrzyskie. The object of the study was to obtain a true picture of the functioning of management control in local government administration. To obtain the data used questionnaire. The analysis allowed us to identify the main barriers to the operation of management control in accordance with the modern theoretical prescribed by law and the guidelines of the financial management control standards. Obtaining data from respondents may form the basis of general application in accordance with the concept of management control in order to effectively support decision-makers in the current management of local government needs to more fully respect the law.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, kontrola zarządcza, ryzyko

Keywords: local government, management control, the risk

Kondycja ekonomiczna miast na prawach powiatów a zaspokajanie potrzeb publicznych

M iasta na prawach powiatów to największe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Choć podmiotów tych jest 66, to ich udział w dochodach i wydatkach JST ogółem stanowi 35%. Celem artykułu jest pokazanie sytuacji finansowej tej grupy JST, barier pozyskiwania środków pieniężnych, struktury wydatków, a także sposobu poprawy ich kondycji finansowej.

1. Historia powstania miast na prawach powiatów

Historia miast na prawach powiatów wywodzi się z początków lat dziewięćdziesiątych, kiedy to w 1993 r., po praktycznie trzyletnim funkcjonowaniu samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, podejmowano działania, mające na celu dalszą decentralizację finansów publicznych w ramach tzw. programu pilotażowego¹. Wówczas 46 miastom o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. przekazano dodatkowe zadania w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury i sztuki, ochrony przeciwpożarowej, drogownictwa oraz w różnych dziedzinach administracyjnych². Przyjęte przez gminy zadania miały charakter zadań zleconych, a źródłem

* Prof. zw. dr hab. Krzysztof Surówka, Uniwersytet Ekonomiczny, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, Prorektor ds. Kształcenia i Studentów, Kierownik Katedry Finansów Samorządowych, krzysztof.surowka@uek.krakow.pl.

¹ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 roku w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993, Nr 65, poz. 309 z późn. zm.

² Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 147.

ich finansowania były dotacje celowe. Jednak niewystarczające środki na realizację zadań spowodowały, że przedsięwzięcie decentralizacji administracji publicznej nie powiodło się, a jednostki samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w programie, zaczęły się z niego wycofywać.

Niepowodzenie programu pilotażowego nie wstrzymało jednak prac nad dalszą decentralizacją administracji publicznej. 24 listopada 1995 r. uchwalono ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³, na mocy której zadania określone w programie pilotażowym zostały obowiązkowo przekazane 47 miastom. Przeważająca część tych zadań stała się zadaniami własnymi, a nie zleconymi jak w programie pilotażowym. Na realizację przekazanych zadań miasta te otrzymały zwiększony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, który był adekwatny do zakresu przejętych zadań.

Kiedy w 1999 r. utworzono kolejne poziomy organizacyjne samorządu terytorialnego w Polsce, istnienie miast na prawach powiatu zostało usankcjonowane w ustawach o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym, ale do 47 dużych miast zostały dołączone kolejne (na zasadzie dobrowolności), które straciły status miast wojewódzkich, a nie były uwzględnione we wcześniejszych programach.

Od początku 1999 r. istnieje w Polsce 66 miast na prawach powiatów. Stanowią one odrębną kategorię gmin, z własnymi problemami, które są zasadniczo różne w porównaniu z gminami wiejskimi, ale również z małymi gminami miejskimi i wiejsko-miejskimi.

Miasta na prawach powiatu odróżniają się od innych JST tym, że mają rozwiniętą infrastrukturę techniczną, która wymaga dużych nakładów. Ponadto mają one znacznie większe aniżeli małe JST dochody własne, co uzależnia ich sytuację finansową od kondycji podmiotów gospodarczych znajdujących się na ich terenie, a tym samym od koniunktury gospodarczej kraju.

O ich dużych potrzebach w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej może świadczyć następujący fakt – mimo że jest ich tylko 66 (na 2478 gmin w Polsce), to mieszka w nich prawie 33% ludności Polski.

2. Charakterystyka sytuacji finansowej miast na prawach powiatów w latach 2010–2016

Tabele 1 i 2 przedstawiają strukturę dochodów miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016 w mld złotych i w procentach.

Z danych zawartych w tych tabelach wynika, że w latach 2010–2015 dochody miast na prawach powiatów rosły, jednakże ich struktura pozostawała na podobnym poziomie. Dochody własne, razem z udziałami w PIT i CIT, stanowiły około 63%

³ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995, Nr 141, poz. 692.

Tabela 1. Wielkość dochodów miast na prawach powiatów w latach 2010–2016 w mld zł

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody ogółem	54,1	56,9	61,2	64,2	68,3	70,6	73,4
Dochody własne	19,8	20,3	21,5	23,7	25,3	25,8	25,7
Udziały w PIT, CIT	14,4	15,6	15,9	16,4	17,6	19,0	19,9
Subwencja	12,0	12,5	13,3	13,5	13,6	13,9	14,4
Dotacje	7,9	8,5	10,5	10,6	11,8	11,9	13,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie opracowania pt. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2015*, GUS, Studia i analizy statystyczne, Warszawa 2016, oraz na podstawie sprawozdań MF.

*Plan po zmianach na koniec września.

Tabela 2. Wielkość dochodów miast na prawach powiatów w latach 2010–2016 w %

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	37	36	35	37	37	36	35
Udziały w PIT, CIT	27	27	26	26	26	27	27
Subwencja	22	22	22	21	20	20	20
Dotacje	14	15	17	16	17	17	18

Źródło: jak w tabeli 1.

ogółu dochodów, subwencja 20–22%, a dotacje celowe około 17%. W 2015 r. dynamika wzrostu dochodów, w stosunku do roku poprzedniego, nieznacznie się obniżyła ze względu na procesy deflacyjne. Konsekwencją deflacji było bowiem obniżenie maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych i zmniejszenie w niektórych miastach na prawach powiatów ich dochodów własnych.

Zmiany w strukturze dochodów miast na prawach powiatów, aczkolwiek jeszcze słabo widoczne, nastąpiły w 2016 r. Widoczny jest wzrost znaczenia dotacji celowych. Udział dotacji na koniec września 2016 r. wzrósł o 1–2% w stosunku do lat poprzednich. Przyczyną jest zwiększenie w budżecie państwa wydatków w dziale 855 Rodzina, co wiąże się z transferami środków do samorządów terytorialnych na wypłatę dodatkowych zasiłków. Należy przypuszczać, że w kolejnych okresach udział dotacji celowych będzie wzrastał bardziej dynamicznie, zważywszy, że w 2016 r. wypłata świadczeń miała miejsce od miesiąca kwietnia.

Tabela 3 przedstawia wydatki budżetowe miast na prawach powiatów w latach 2010–2016.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 3 wynika, że w okresie 2010–2015 w miastach na prawach powiatu wydatki bieżące stanowiły ponad 80% wydatków budżetowych. W ramach tych wydatków istotną pozycję stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń oraz wydatki rzeczowe, związane z realizacją zadań, głównie przez jednostki budżetowe (po około 40% ogółu wydatków). Po-

Tabela 3. Wydatki budżetowe miast na prawach powiatów w latach 2010–2016, według rodzajów w mld zł

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Wydatki ogółem, z tego:	59,0	61,5	63,7	65,0	69,7	69,8	76,9
1. Wydatki majątkowe	13,1	13,1	12,7	12,5	14,6	12,9	12,6
2. Wydatki bieżące, z tego:	45,9	48,4	51,0	52,5	55,1	56,9	64,3
– wynagrodzenia i pochodne	18,6	20,5	21,6	22,0	22,5	23,5	24,2
– dotacje	5,2	4,7	4,9	5,0	5,4	5,9	6,3
– wydatki na obsługę długu	0,8	1,1	1,5	1,2	1,1	0,9	1,1
– pozostałe wydatki	17,7	18,3	19,0	20,1	21,8	22,3	24,5
– świadczenia dla osób fizycznych	3,6	3,8	4,0	4,2	4,3	4,3	8,2

Źródło: jak w tabeli 1.

została część wydatków stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych, związane z wypłatą zasiłków z pomocy społecznej (około 8% wydatków bieżących) oraz przekazywaniem dotacji dla samorządowych instytucji kultury, samorządowych zakładów budżetowych oraz innych podmiotów (około 10%). Należy jednak zwrócić uwagę, że w 2016 r. wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły prawie dwukrotnie w stosunku do 2015 r. (z 4,3 mld zł do ponad 8 mld zł). W kolejnych latach udział tej pozycji wydatków w strukturze wydatków bieżących będzie znacznie większy, ponieważ w 2016 r. nie były one wypłacane od stycznia, tylko od kwietnia.

Również wydatki na inwestycje, stanowiące w całym okresie 2010–2015 około 20–22% wydatków ogółem, nie ulegały istotnym wahaniom. W przypadku nakładów inwestycyjnych, ich przeważająca część dotyczyła działań: transport i łączność (średnio 40%), gospodarka komunalna i gospodarka mieszkaniowa (20%), oświata i wychowanie (8%) oraz kultura fizyczna i sport (10%)⁴. Tak znaczny udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był możliwy jedynie dzięki pozyskiwaniu środków unijnych.

Tabela 4 przedstawia wydatki miast na prawach powiatów na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w latach 2010–2016.

Tabela 4. Wydatki miast na prawach powiatów na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w latach 2010–2016 w mld zł

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Wydane środki na projekty unijne	6,4	6,6	7,1	6,7	7,6	5,7	2,0

Źródło: jak w tabeli 1.

W latach 2010–2015 wydatkowano średniorocznie około 7 mld złotych na finansowanie projektów unijnych z budżetów miast na prawach powiatów, co stanowiło 9%

⁴ Dane Ministerstwa Finansów.

ich wydatków ogółem. Biorąc pod uwagę fakt, że około 30% tych środków pieniężnych stanowił wkład własny a także to, że część z nich została wydatkowana na finansowanie wydatków bieżących, można oszacować, że zadania inwestycyjne miast na prawach powiatów sfinansowane ze środków unijnych w latach 2010 – 2015 stanowiły ponad 20%⁵.

W 2016 r. zmiany nastąpiły nie tylko w strukturze wydatków bieżących, ale zmniejszył się również udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

W przypadku wydatków bieżących można zaobserwować wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, na które miasta na prawach powiatu przeznaczyły w ciągu trzech kwartałów 2016 r. ponad 6,3 mld zł, tj. o 50% więcej aniżeli w całym 2015 r. W czwartym kwartale 2016 oraz w kolejnych latach wydatki te będą dynamicznie rosnąć w związku z finansowaniem świadczeń dla rodzin wielodzietnych. Na wypłatę tych świadczeń samorząd terytorialny, jako podmiot odpowiedzialny za organizację i przekazywanie środków, otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje te nie uwzględniają kosztów organizacyjnych JST związanych z wypłatą świadczeń pieniężnych.

Na koniec 2016 r. (według planu po zmianach na koniec września 2016) wydatki majątkowe stanowiły 16% ogółu wydatków miast na prawach powiatów. Spadek dotyczył nie tylko udziału inwestycji w wydatkach ogółem tej grupy JST. Istotnie zmniejszył się także udział środków unijnych w budżetach miast na prawach powiatów. Wyniosły one 2 mld zł, w tym wydatki majątkowe stanowiły 1,8 mld zł. Nie jest to zjawisko pozytywne, biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe miast na prawach powiatów.

3. Nadwyżka operacyjna jako miernik kondycji finansowej miast na prawach powiatu

Sytuację finansową miast na prawach powiatu najlepiej odzwierciedla nadwyżka operacyjna, tzn. nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Tabela 5 przedstawia dochody bieżące i wydatki bieżące miast na prawach powiatów w latach 2010–2016.

Tabela 5. Dochody bieżące a wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016 w mld zł (ceny bieżące)

Powiaty grodzkie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody bieżące	52,3	53,9	56,4	58,7	63,2	65,5	67,4
Wydatki bieżące	45,9	48,4	51,0	52,5	55,1	56,9	64,3
Różnica	6,4	5,5	5,4	6,2	8,1	8,6	3,1

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach bieżących, rok 2016 (plan po zmianach na 30 września).

⁵ K. Surówka, *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007–2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 4.

Z tabeli 5 wynika, że w okresie 2010–2015 miasta na prawach powiatów osiągały nadwyżki operacyjne w wysokości od 11% do 15% swoich wydatków. W 2016 r. nadwyżka ta spadła do około 5% wydatków. Spadek nadwyżki operacyjnej nie jest zjawiskiem pozytywnym, zwłaszcza jeżeli tendencja utrzyma się w kolejnych latach. Ograniczy to bowiem możliwości absorpcji środków unijnych (chodzi o wkład własny) oraz pozyskiwania innych zwrotnych źródeł finansowania działalności rozwojowej (ze względu na brak środków na obsługę długu). Ograniczanie wydatków na inwestycje może w przyszłych okresach powodować pogorszenie jakości życia mieszkańców.

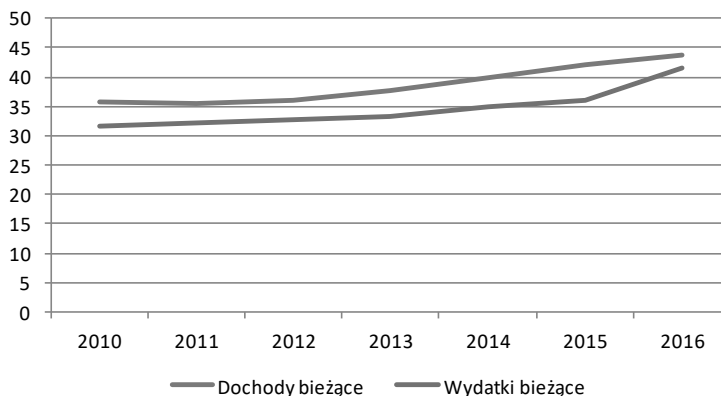
Tabela 6 i wykres 1 przedstawiają dochody bieżące i wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016 w mld zł, w cenach stałych 1999 r.

Tabela 6. Dochody bieżące a wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016 w mld zł (ceny stałe)

Powiaty grodzkie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Dochody bieżące	35,8	35,6	36,1	37,8	40,0	42,0	43,7
Wydatki bieżące	31,7	32,1	32,7	33,3	35,0	36,1	41,5
Różnica	4,1	3,5	3,4	4,5	5,0	5,9	2,2

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r., 2016 r. plan po zmianach na 30 września.

Wykres 1. Dochody bieżące a wydatki bieżące miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2010–2016, w cenach stałych z 1999 r., w mld zł



Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 r., 2016 r. plan po zmianach na 30 września.

W okresie 2010–2016 dochody bieżące miast na prawach powiatów, liczone w cenach stałych 1999 r., wzrosły o 22%, a wydatki bieżące o 31%. Wzrost tych wielkości w cenach stałych świadczy, że duże miasta z roku na rok realizowały więcej zadań. Wiązało się to ze wzrostem wydatków rzeczowych i wydatków osobo-

wych. W 2016 r. dodatkowy wpływ na wzrost wydatków w cenach stałych miała również wypłata nowych świadczeń pieniężnych (500+). Wzrastającym wydatkom bieżącym nie towarzyszył jednak proporcjonalny wzrost dochodów bieżących, co pogarszało ich sytuację finansową.

4. Poziom zobowiązań jako wskaźnik sytuacji finansowej miast na prawach powiatu

Dochody z podatków, z majątku publicznego oraz z dotacji ogólnych i celowych (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych) są przeznaczone na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego. Na ogół rzadko zdarza się, aby wygospodarowane nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi były wydajnym źródłem finansowania wydatków majątkowych. Służą one co najwyżej do finansowania obsługi zadłużenia. Tymczasem władze samorządowe podejmują na swoim terenie różnorakie decyzje o charakterze rozwojowym. Wówczas muszą one sięgać do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, jakimi są pożyczki, kredyty lub emitowane obligacje.

Pożyczki i kredyty różnią się jednak od dochodów budżetowych tym, że mają charakter zwrotny, a poza tym na bieżąco należy je obsługiwać. W konsekwencji może to doprowadzić do nadmiernego zadłużenia się JST, a wtedy zagrożone staje się finansowanie bieżących potrzeb mieszkańców.

Dlatego też ze względów bezpieczeństwa – zarówno dla samorządu terytorialnego, jak i dla samych pożyczkodawców – występują ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego JST. Sprowadzają się one z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania granic zadłużania się samorządu terytorialnego.

W Polsce do końca 2013 r. znaczenie podstawowe mały dwa mierniki określające górne granice zadłużenia JST. Były one określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., a obowiązywały do 31 grudnia 2013 r.⁶

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.⁷, utrzymała zasadę regulowania poziomu zadłużenia JST. Jednakże wprowadziła ona nowy, tzw. indywidualny wskaźnik dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

W ustawie określona została zasada⁸, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkol-

⁶ Artykuł 85 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

⁷ Istotny wpływ na kształt ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. miała Pani Profesor Zyta Gilowska.

⁸ Por. art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

wiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczą średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Do wyliczeń stosuje się wzór:

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące do końca 2013 r. JST o dużym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej strony dyscyplinuje te jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Formuła ta ściśle uzależnia wielkość obciążeń JST z tytułu zaciągniętych zobowiązań od nadwyżki operacyjnej skorygowanej o dochody ze sprzedaży majątku.

Tabela 7 przedstawia wielkość zobowiązań miast na prawach powiatu na tle wszystkich JST w latach 2010–2016.

Tabela 7. Wielkość zobowiązań JST w latach 2010–2016 (w mld zł)

Zobowiązania	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
JST ogółem	58,0	65,8	67,8	69,1	72,1	71,6	69,0
Gminy	21,9	26,0	26,2	25,7	26,4	25,4	23,4
Powiaty „grodzkie”	23,4	28,1	29,8	30,9	32,4	33,2	32,7
Powiaty	5,4	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7
Województwa	4,3	5,6	5,8	6,6	7,3	7,1	7,2

Źródło: jak w tabel 1, ceny bieżące.

Dane liczbowe zawarte w tabeli 7 świadczą o wzroście zobowiązań samorządu terytorialnego w latach 2010–2015 (wzrost o 38%), po czym w 2016 r. następuje spadek zadłużenia. Dług miast na prawach powiatu zmniejszył się z kwoty 72 mld zł (na koniec 2014 r.) do poziomu 69 mld zł (według planu po zmianach, na koniec 2016 r.). Spadek długu tej najbardziej zadłużonej grupy JST można byłoby ocenić pozytywnie (zwłaszcza że zobowiązania miast na prawach powiatu tylko w ciągu 9 lat (w latach 2007–2015) wzrosły z 11 mld zł do 33 mld zł, tj. prawie trzykrotnie⁹), gdyby nie fakt, że w latach 2015–2016 nastąpiło znaczne ograniczenie wykorzystania środków unijnych przez JST, przeznaczonych dla naszego kraju w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020.

⁹ Por. K. Surówka, *Ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – degressja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.

Z analizy danych liczbowych wynika, że stabilizacja zadłużenia nie może być oceniona jednoznacznie pozytywnie. Nie oznacza ona bowiem, że w grupie miast na prawach powiatów jest zaspokojony popyt na środki pieniężne, ale miasta te (jako cała grupa) osiągnęły bariery prawne granic zadłużenia, bądź inne przyczyny (np. polityczne) uniemożliwiają im sięganie po zwrotne źródła zasilania finansowego. Innymi słowy, popyt na pieniądź w tej grupie JST jest duży, możliwości pozyskania „taniach środków pieniężnych” również istnieją, ale ograniczenia prawne i polityczne uniemożliwiają sięganie po środki finansowe. Problem polega na tym, że z jednej strony niewykorzystanie tych środków w kolejnych latach może obniżyć poziom świadczonych usług, a z drugiej strony ich pozyskanie grozi sankcjami prawnymi, politycznymi i pogorszeniem kondycji finansowej w przyszłości poprzez wykorzystywanie dosyć powszechnie – w zadłużonych JST – zjawiska przerzucania długu na kolejne lata.

* * * *

Miasta na prawach powiatów mają największą samodzielność dochodową, ponieważ dochody własne (wraz z udziałami w podatkach dochodowych) stanowią ponad 60% ich dochodów ogółem. Okazuje się jednak, że są to równocześnie JST najbardziej zadłużone. Zobowiązania miast na prawach powiatów stanowią ponad 40% wszystkich zobowiązań samorządu terytorialnego w Polsce.

Wysokie zobowiązania mogą być przeszkodą dla wielu dużych miast do sięgania po środki unijne w perspektywie 2014–2020. Tymczasem są to jednostki samorządu terytorialnego, które wykazują największe zapotrzebowanie na środki inwestycyjne, aby utrzymywać i rozwijać infrastrukturę techniczną i społeczną, która jest niezbędna dla zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się JST powinno zapobiegać niewypłacalności samorządu terytorialnego. Wskaźniki określające granice zadłużania samorządu terytorialnego muszą jednak uwzględniać ich potrzeby rozwojowe. W przeciwnym wypadku miasta te będą „przerzucać” dług na kolejne lata, co w perspektywie doprowadzi do zacieśnienia się pętli zadłużeniowej.

Dlatego też wydaje się, że zmiany w systemie finansowania samorządu terytorialnego powinny zmierzać w tym kierunku, aby zapewnić tym jednostkom wypracowanie takiej nadwyżki operacyjnej, która umożliwiłaby im sięganie po przychody zwrotne. To zaś wymaga dokonania weryfikacji źródeł finansowania JST, tak aby posiadały one nadwyżkę operacyjną. To umożliwi im sięganie po przychody zwrotne.

Tymczasem samorząd terytorialny w zbyt dużym stopniu zajmuje się „administrowaniem”, a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju. Wynika to z faktu, że znaczna część jego dochodów ma ściśle określone przeznaczenie (dotyczy to dochodów z subwencji oświatowej i z dotacji celowych). W przypadku miast na prawach powiatu, a są to JST o największym zakresie samodzielności finansowej, zada-

nia finansowane subwencjami i dotacjami celowymi sięgają 40% ogółu ich wydatków. Wprawdzie duże miasta nadal posiadają nadwyżki operacyjne, ale w ostatnim roku zmniejszyły się one znacznie zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w stosunku do wydatków bieżących.

Bibliografia

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007.
- Surówka K., *Ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Surówka K., *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007–2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 4.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. 1995, Nr 141 poz. 692.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 roku w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. 1993, Nr 65, poz. 309 z późn. zm.

Streszczenie

Celem artykułu jest pokazanie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu, barier pozyskiwania środków pieniężnych, struktury wydatków, a także sposobu poprawy ich kondycji finansowej. Miasta na prawach powiatów to największe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Chociaż podmiotów tych jest 66, to ich udział w dochodach i wydatkach JST ogółem stanowi 35%.

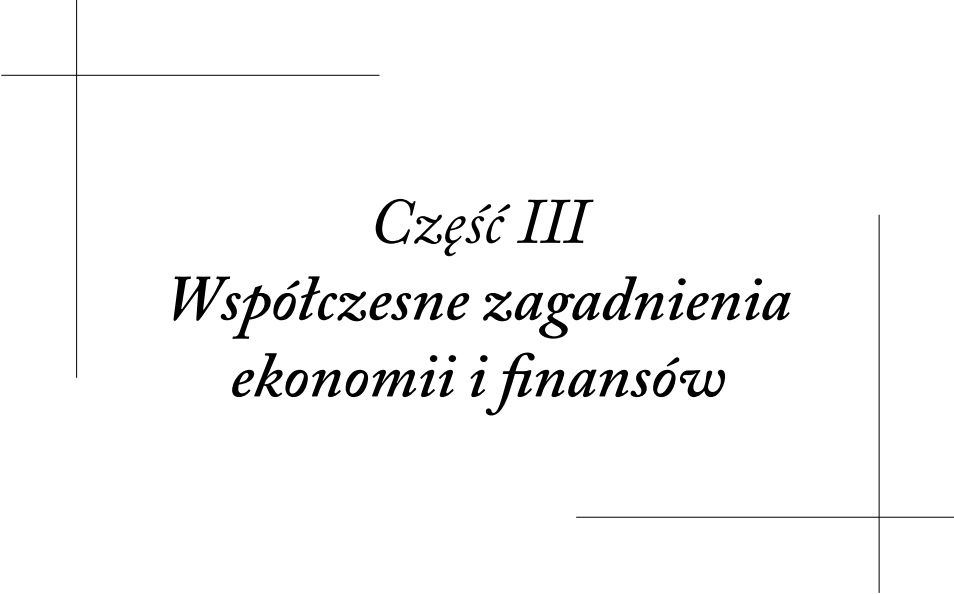
Economic standing of towns on powiat rights versus satisfaction of public needs

Summary

The aim of the article is to show the financial situation of cities with powiat status, barriers to raise money, the structure of expenditure and how to improve their financial condition. Cities with powiat status are the largest local government units in Poland. Although the number of these entities is 66, their share of income and expenditure of local government units is 35%.

Słowa kluczowe: miasta na prawach powiatu, dochody, wydatki, nadwyżka operacyjna, ceny bieżące, ceny stałe

Keywords: cities with powiat status, revenues, expenses, operating surplus, current prices, constant prices

A decorative graphic consisting of two thin black lines forming a crosshair. One line is vertical and the other is horizontal, intersecting at the center of the page. The lines extend towards the edges of the page, framing the central text.

Część III
Współczesne zagadnienia
ekonomii i finansów

Wpływ wahań koniunkturalnych na finansowanie działalności B+R ze środków publicznych

W świetle założeń teoretycznych, jak i badań empirycznych działalność badawczo-rozwojowa (B+R) jest kluczową determinantą innowacyjności i wzrostu gospodarczego. Ze względu na jej strategiczny dla długoterminowego rozwoju charakter w większości krajów uprzemysłowionych działalność ta objęta jest finansowym wsparciem ze środków publicznych. Zewnętrzne wsparcie działalności B+R przedsiębiorstw jest kluczowe ze względu na fakt, że jest ona obciążona dużym ryzykiem i wysokimi kosztami, stąd też aktywność sektora prywatnego w tym obszarze może być niewystarczająca dla zapewnienia długoterminowych impulsów rozwojowych w gospodarce. Ponadto, działalność B+R przedsiębiorstw prywatnych jest, jak wykazują badania empiryczne, wysoce wrażliwa na wahania koniunktury gospodarczej. W okresie kryzysu przedsiębiorstwa ograniczają inwestycje w innowacje ze względu na zwiększoną awersję do ryzyka. Istotnym źródłem finansowania, rekompensującym spadek wydatków na działalność innowacyjną sektora prywatnego w okresie kryzysu, mogą zatem stać się środki publiczne, ze względu na większą możliwość absorpcji i dywersyfikacji ryzyka. Z drugiej jednak strony ograniczenie aktywności gospodarczej i zmniejszone dochody budżetu państwa, w okresie dekonunktury mogą skłaniać rządzących do ograniczania finansowania działalności B+R z uwagi na fakt, że nie są to wydatki tzw. pierwszej potrzeby. Biorąc jednak pod uwagę ich strategiczne znaczenie dla rozwoju oraz długoterminowy charakter wielu projektów badawczych, powinny one cechować się małą wrażliwością na przebieg cyklu koniunkturalnego.

* Dr Anna Matras-Bolibok, Uniwersytet Przyrodniczy, Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin, adiunkt, e-mail: anna.matras@up.lublin.pl; dr Piotr Bolibok, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katedra Bankowości i Finansów, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, adiunkt; e-mail: piotr.bolibok@kul.pl.

Większość dotychczasowych badań w literaturze przedmiotu koncentruje się na ocenie wpływu wahań koniunkturalnych na działalność innowacyjną przedsiębiorstw prywatnych, podczas gdy opracowania poświęcone tej problematyce w odniesieniu do sektora publicznego są stosunkowo nieliczne. Szczególnie interesujące wydaje się zbadanie zmienności finansowania działalności B+R ze środków budżetowych w warunkach wysokiej amplitudy wahań koniunkturalnych, jak również istotnych problemów w sferze finansów publicznych, które wystąpiły w okresie poprzedzającym i następującym po globalnym kryzysie gospodarczym rozpoczętym w 2008 r.

Celem artykułu jest ocena wpływu wahań koniunkturalnych na finansowanie działalności B+R ze środków publicznych w krajach europejskich w latach 2004–2015.

Artykuł zbudowany jest z czterech sekcji. W pierwszej z nich dokonano przeglądu literatury z zakresu roli finansowania działalności B+R ze środków publicznych, jak również wrażliwości tej aktywności na przebieg cyklu gospodarczego. Sekcja druga poświęcona została omówieniu metodyki badania, w tym wyprowadzeniu hipotez badawczych. Wyniki przeprowadzonych analiz omówione zostały w sekcji trzeciej. Artykuł zamyka podsumowanie, zawierające reasumpcję kluczowych wniosków.

1. Finansowanie działalności B+R ze środków publicznych

Działalność B+R, będąca początkowym etapem procesu innowacji, charakteryzuje się wysokim ryzykiem ze względu na niską przewidywalność i relatywnie długi okres pojawienia się efektów prowadzonych projektów badawczych. Wysokie koszty i ryzyko sprawiają, że zewnętrzne wsparcie finansowe działalności innowacyjnej jest szczególnie istotne (zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw charakteryzujących się ograniczonymi zasobami finansowymi).

Istotną rolę w zapewnieniu finansowego wsparcia działalności badawczo-rozwojowej mogą odegrać środki publiczne. Argumentem za publicznym finansowaniem działalności B+R jest fakt, że wiedza, która powstaje jako główny efekt poniesionych nakładów na kreację innowacji, jest dobrem publicznym. Korzystanie z powstałej wiedzy przez jeden podmiot nie wyklucza jednoczesnego korzystania z niej przez inną jednostkę. Ponadto działalność B+R generuje pozytywne efekty zewnętrzne, charakteryzując się wyższą społeczną stopą zwrotu niż prywatną¹. Trudności w zapewnieniu rzeczywistej ochrony przed imitacją wyników badań przez konkurencję sprawiają, że firmy niechętnie podejmują inwestycje w obawie przed osiągnięciem wystarczającej stopy zwrotu, która rekompensowałaby poniesione ryzyko i koszty².

¹ B.H. Hall, J. Mairesse, P. Mohnen, *Measuring the Returns to R&D*, [w:] *Handbook of The Economics of Innovation*, red. B.H. Hall, N. Rosenberg, Vol. 2, Elsevier, Oxford 2010, s. 1033–1082.

² B.H. Hall, J. Lerner, *Financing R&D and Innovation*, [w:] *Handbook of The Economics of Innovation*, red. B.H. Hall, N. Rosenberg, Vol. 1, Elsevier, Oxford 2010, s. 611.

Prowadzi to do zbyt małego poziomu inwestycji w obszarze działalności B+R, co stanowi istotną przesłankę do jej publicznego wsparcia finansowego.

Rola publicznego wsparcia działalności innowacyjnej została podkreślona w endogenicznej teorii wzrostu³. W przeciwieństwie do neoklasycznych modeli wzrostu gospodarczego, w których postęp technologiczny był rozważany jako zmienna egzogeniczna i niezależna⁴, endogeniczny wzrost wynika z postępu technologicznego, który jest wynikiem celowych działań podejmowanych w obszarze działalności B+R. Zgodnie z założeniami tej teorii subsydiowanie działalności B+R może wpływać na innowacyjność i w perspektywie na długookresowy rozwój gospodarczy⁵.

Przeprowadzone liczne badania wykazały pozytywny wpływ rządowych nakładów na B+R na innowacyjność przedsiębiorstw⁶. Publiczne wsparcie wpływa na intensywność B+R, indukując bardziej proaktywny stosunek przedsiębiorstw do podejmowania działalności innowacyjnej. Co istotne, publiczne finansowanie ma pozytywny wpływ na wzrost inwestycji w B+R, charakteryzujących się wyższą społeczną stopą zwrotu⁷. Warto podkreślić, że badania wpływu publicznego wsparcia finansowego działalności innowacyjnej nie wykazały występowania efektu wypychania pomiędzy publicznymi a prywatnymi nakładami⁸. Brak subsydiowania działalności B+R przez państwo może natomiast powstrzymać niektóre firmy (przede wszystkim małe i działające w sektorach niskiej techniki) od angażowania się w działalność B+R⁹.

Publiczne wsparcie działalności B+R jest również istotne ze względu na fakt, że działalność ta prowadzona przez prywatne przedsiębiorstwa jest wrażliwa na waha-

³ G.K. Shaw, *Policy Implications of Endogenous Growth Theory*, „The Economic Journal” 1992, Vol. 102, No. 412, s. 611–621.

⁴ R.M. Solow, *Technical Change and Aggregate Production Function*, „The Review of Economic Statistics” 1957, Vol. 39, No. 3, s. 312–320.

⁵ P. Romer, *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy” 1990, Vol. 98, No. 5, s. 71–102; C.I. Jones, *R&D-Based Models of Economic Growth*, „The Journal of Political Economy” 1995, Vol. 103, issue 4, s. 759.

⁶ M.in. A. Garcia, P. Mahonen, *Impact of government support on R&D and innovation*, UNU-MERIT Working Paper Series, No. 034, UNU-MERIT, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, Maastricht 2010; D. Radicic, G. Pugh, H. Hollanders, R. Wintjes, J. Fairburn, *The impact of innovation support programs on small and medium enterprises innovation in traditional manufacturing industries: An evaluation for seven European Union regions*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2016, Vol. 34(8), s. 1425–1452.

⁷ D. Guillec, B. Van Pottelsberghe de la Potterie, *From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 2004, Vol. 66, No. 3, s. 353–378.

⁸ B.H. Hall, A. Maffioli, *Evaluating the impact of technology development funds in emerging economies: evidence from Latin America*, „The European Journal of Development Research” 2008, Vol. 20, issue 2, s. 172–198.

⁹ X. González, C. Pazò, *Do public subsidies stimulate private R&D spending?*, „Research Policy” 2008, Vol. 37, s. 371–389.

nia cyklu koniunkturalnego. Badania aktywności B+R przedsiębiorstw z krajów G7 w latach 1973–2000¹⁰, jak również z krajów OECD w latach 1982–2006¹¹ wykazały jej procykliczny charakter. Również wyniki analiz dotyczących wpływu ostatniego kryzysu z 2008 r. na działalność innowacyjną wskazują na istotne ograniczenie jej finansowania w tym okresie¹².

Procykliczność działalności B+R przedsiębiorstw prywatnych wynika z faktu, że działalność ta finansowana jest głównie z zysków zatrzymanych, które w okresie kryzysu spadają. Jednocześnie dostępność zewnętrznych źródeł finansowania maleje ze względu na rosnącą w okresie kryzysu awersję inwestorów do ryzyka. W okresie dekonunktury przedsiębiorstwa rezygnują z prowadzenia długoterminowych, obarczonych dużym ryzykiem projektów badawczych na rzecz krótkookresowych, charakteryzujących się niższym stopniem ryzyka. Przekłada się to na negatywne konsekwencje dla całej gospodarki, która staje się pozbawiona długoterminowych impulsów wzrostu w tym obszarze.

Zewnętrzne wsparcie działalności B+R w okresie dekonunktury może stanowić istotny impuls dla przedsiębiorstw do podejmowania aktywności innowacyjnej. Badania przeprowadzone przez C. Paunov dowiodły, że kryzys gospodarczy znacząco ograniczył działalność innowacyjną przedsiębiorstw (w szczególności małych), natomiast w firmach, które korzystały z publicznego wsparcia działalności B+R, ograniczenie tej działalności nie wystąpiło¹³. W ujęciu makroekonomicznym zwiększenie wydatków publicznych na działalność B+R w okresie kryzysu, jak wskazują doświadczenia takich krajów, jak Finlandia czy Korea¹⁴, może przyczynić się do pokonania kryzysu i wprowadzenia gospodarki na trajektorię dynamicznego rozwoju opartego na wiedzy.

Biorąc pod uwagę, że innowacje są kluczową determinantą rozwoju gospodarczego, z punktu widzenia długofalowej polityki państwa finansowe wsparcie działalności badawczo-rozwojowej powinno cechować się ograniczoną wrażliwością na wahania koniunktury gospodarczej, a tym samym częściowo rekompensować procykliczny charakter wydatków prywatnych.

¹⁰ K. Walde, U. Woitek, *R&D expenditure in G7 countries and the implications for endogenous fluctuations and growth*, „Economics Letters” 2004, Vol. 82, s. 91–97.

¹¹ OECD, *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*, 2009, s. 5–6.

¹² D. Archibugi, A. Filippetti, M. Frenz, *The Impact of the Economic Crisis on Innovation: Evidence from Europe*, „Technological Forecasting and Social Change” 2013, Vol. 80, issue 7, s. 1247–1260; A. Matras-Bolibok, *The Impact of economic downturn on innovation activity in Poland*, [w:] *Proceedings of the 8th European Conference on Innovation and Entrepreneurship*, eds. P. Teirlinck, S. Kelchtermann, F. de Beule, Hogeschool Universiteit Brussels, Brussels 2013, s. 409–416.

¹³ C. Paunov, *The global crisis and firms' investments in innovation*, „Research Policy” 2012, Vol. 41, issue 1, s. 24–35

¹⁴ OECD, *Policy*, s. 11.

2. Metodyka badania

Przeprowadzony w poprzedniej sekcji przegląd literatury przedmiotu sugeruje niską wrażliwość wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową, na przebieg cyklu koniunkturalnego oraz ich pożądane antycykliczne oddziaływanie w okresach dekoniunktury. Mając na uwadze, że główną miarą, określającą względną skalę publicznego wsparcia działalności B+R, pozwalającą na dokonywanie porównań międzynarodowych, jest intensywność nakładów na B+R, będąca ich relacją do PKB, sformułowano następujące hipotezy badawcze:

H1: Wahania koniunkturalne nie wywierają znaczącego wpływu na intensywność wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową.

H2: Intensywność wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową ma charakter antycykliczny.

Weryfikację postawionych hipotez zrealizowano w dwuetapowym procesie badawczym. W pierwszym etapie przeprowadzona została analiza korelacji pomiędzy tempem zmian produktu krajowego brutto badanych gospodarek a intensywnością wydatków rządowych na działalność B+R. Pozwoliło to na przeprowadzenie klasyfikacji poszczególnych krajów względem wrażliwości badanej zmiennej na przebieg cyklu koniunkturalnego.

W drugim etapie przeprowadzona została analiza krokowej wielorakiej regresji liniowej intensywności wydatków rządowych na działalność B+R względem tempa zmian PKB oraz zestawu dodatkowych zmiennych kontrolnych obejmujących:

- wyjściowy poziom PKB *per capita* w parytecie siły nabywczej;
- wyjściową intensywność wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową;
- relację długu publicznego do PKB;
- bieżący poziom deficytu budżetowego w relacji do PKB.

Skonstruowany model regresji przyjął następującą postać:

$$IWRNBR_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 TW_PKB_{it} + \alpha_2 P_PKB_pc_{i,t-1} + \\ + \alpha_3 P_IWRNBR_{i,t-1} + \alpha_4 DP_{it} + \alpha_5 DB_{it} + \varepsilon_{it}$$

gdzie:

- $IWRNBR_{it}$ – intensywność wydatków rządowych na działalność B+R (relacja wydatków rządowych na B+R do PKB) w kraju i w roku t [w %];
- TW_PKB_{it} – tempo wzrostu produktu krajowego brutto w kraju i w roku t [w %];
- $P_PKB_pc_i$ – wyjściowy poziom PKB *per capita* w parytecie siły nabywczej w kraju i w roku $t-1$ [w tys. EUR];
- P_IWRNBR_i – wyjściowa intensywność wydatków rządowych na działalność B+R w kraju i w roku $t-1$ [w %];
- DP_{it} – relacja długu publicznego do PKB w kraju i w roku t [w %];

- DP_{it} – relacja deficytu/nadwyżki budżetowej do PKB w kraju i w roku t [w %];
- ε_{it} – składnik losowy.

Mając na uwadze brzmienie sformułowanych hipotez badawczych (H1 i H2), oszacowanie parametru α_1 powinno przyjąć niewielką (w szczególności nieistotną statystycznie) wartość ujemną. W krajach bardziej zamożnych, mogących przeznaczyć relatywnie większe publiczne zasoby finansowe na realizację projektów badawczo-rozwojowych, można oczekiwać wyższej intensywności wydatków na B+R, co pozwala spodziewać się dodatnich oszacowań parametrów α_2 i α_3 . Uwzględniając fakt, iż wydatki na działalność badawczo-rozwojową nie stanowią wydatków „pierwszej potrzeby”, można oczekiwać negatywnego wpływu zarówno skali deficytu budżetowego, jak i długu publicznego na ich wielkość, a tym samym ujemnych oszacowań wartości parametrów α_4 i α_5 .

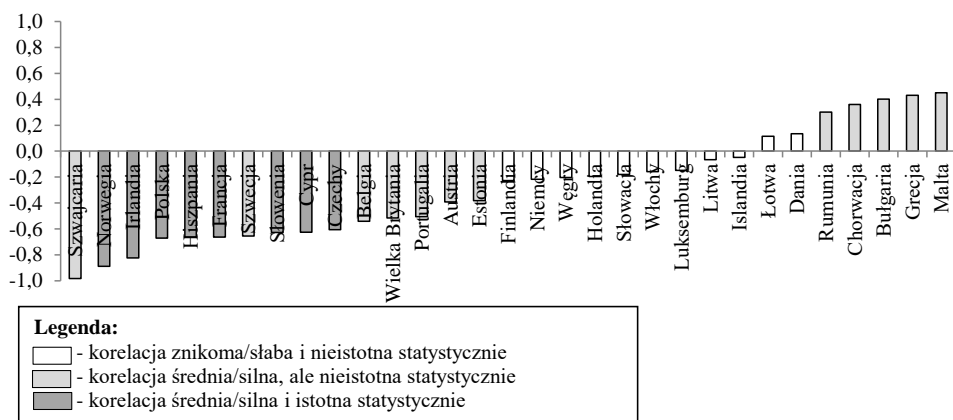
Badaniem objęto wszystkie kraje europejskie, dla których wymagane dane zostały udostępnione w bazie Eurostatu (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Łącznie próba objęła 31 krajów. Ramy czasowe badania objęły lata 2004–2015. Z uwagi na niekompletność szeregów czasowych liczby obserwacji uwzględnionych w poszczególnych etapach analizy były zróżnicowane: wyniki pierwszego etapu badania uzyskano na podstawie 318 obserwacji, natomiast w drugim etapie liczba uwzględnionych obserwacji wyniosła 301 z uwagi na brak w bazie Eurostatu danych dotyczących relacji długu publicznego i deficytu budżetowego do PKB dla Islandii, Szwajcarii i Norwegii.

3. Rezultaty empiryczne

Wyniki oszacowań współczynników korelacji liniowej Pearsona pomiędzy tempem zmian PKB a intensywnością wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową w badanych krajach przedstawiono na rysunku 1.

Zdecydowana większość (24 z 31) badanych krajów cechowała się ujemną współzależnością pomiędzy tempem zmian PKB a intensywnością wydatków rządowych na działalność B+R, co wskazuje na ich antycykliczny charakter. Istotne statystycznie ujemne korelacje stwierdzono w przypadku Norwegii, Irlandii, Polski, Hiszpanii, Francji, Słowenii, Cypru i Czech. Najsilniejsza ujemna korelacja wystąpiła wprawdzie w Szwajcarii, jednak z uwagi na zbyt małą liczbę obserwacji będących podstawą szacunku nie może być ona uznana za istotną statystycznie. Dodatnie korelacje badanych zmiennych wystąpiły jedynie w przypadku siedmiu krajów, przy czym nie mogły być uznane za statystycznie istotne.

W kolejnym etapie badania przeprowadzona została analiza krokowej wielorakiej regresji liniowej intensywności wydatków rządowych na działalność B+R względem tempa zmian PKB oraz dodatkowych zmiennych kontrolnych, mających na celu uchwycenie wpływu zróżnicowań w zakresie zamożności, wyjściowej intensywności wydatków na działalność B+R oraz skali długu publicznego i deficytu budżetowego pomiędzy poszczególnymi krajami w próbie badawczej.



Rysunek 1. Korelacje pomiędzy tempem zmian PKB a intensywnością wydatków rządowych na działalność B+R w wybranych krajach Europy w latach 2004–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 07.01.2017 r.).

W rezultacie przeprowadzonej analizy regresji krokowej modelu jako predyktory wybrane zostały wszystkie wytypowane kandydatki na zmienne objaśniające, z wyjątkiem relacji deficytu budżetowego do PKB (DB_{it}), która nie wносиła istotnego statystycznie wkładu w zdolność predykcyjną modelu. Wyniki estymacji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Oszacowania parametrów modelu 1 (wszystkie obserwacje)

Model:						
$IWR\widehat{NR}_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 TW_PKB_{it} + \alpha_2 P_PKB_pc_{it-1} + \alpha_3 P_IWRNR_{it-1} + \alpha_4 DP_{it} + \varepsilon_{it}$						
Parametr/ Statystyka	Oszacowa- nie/Wartość	Błąd std.	Statystyka t-studenta	Poziom istotności	Współliniowość	
					Tolerancja	CIW
α_0	0,070296	0,021187	3,317809	0,001021		
α_1	-0,004574	0,001726	-2,650389	0,008472	0,853088	1,172212
α_2	0,005350	0,000816	6,552295	0,000000	0,818561	1,221656
α_3	0,814894	0,032364	25,179027	0,000000	0,864890	1,156217
α_4	-0,000474	0,000211	-2,244991	0,025507	0,808862	1,236304
R ²	0,759076					
Skor. R ²	0,755811					
Statystyka F	233,139458			0,000000		
N	301					

Źródło: opracowanie własne.

Oszacowany model regresji okazał się istotny statystycznie na poziomie istotności poniżej 1%, podobnie jak wszystkie parametry strukturalne, z wyjątkiem α_p .

który był istotny na poziomie 5%. Zmienność wybranych predyktorów pozwalała objaśnić blisko 76% zmienności intensywności wydatków rządowych na działalność B+R w populacji badanych krajów, co potwierdza dobre dopasowanie modelu do danych empirycznych. Ponadto niskie wartości oszacowanych czynników inflacji wariacji (CIW) nie wskazują na występowanie istotnej współliniowości zmiennych objaśniających.

Zgodnie z oczekiwaniami, oszacowana wartość parametru α_1 wskazuje na bardzo słabe negatywne oddziaływanie tempa zmian PKB na intensywność wydatków rządowych na działalność B+R. Wzrost (spadek) PKB o 1 punkt procentowy przekładał się bowiem przeciętnie na spadek (wzrost) tej intensywności o niespełna 0,005 punktu procentowego. Pozwala to wnioskować o znikomym antycyklicznym oddziaływaniu tych wydatków w badanej populacji krajów.

Spośród kontrolnych zmiennych objaśniających najsilniejszy (pozytywny) wpływ stwierdzono w przypadku wyjściowej intensywności wydatków rządowych na B+R, której wzrost o 1 punkt procentowy przekładał się na wzrost wartości zmiennej objaśnianej przeciętnie o 0,815 punktu procentowego. Wynik ten potwierdza silnie inercyjny charakter intensywności wydatków rządowych na działalność B+R w badanej populacji krajów oraz trwałość względnych różnic pomiędzy nimi w tym wymiarze. Zgodnie z oczekiwaniami, pozytywny, choć już znacznie słabszy, wpływ na intensywność wydatków rządowych na działalność B+R stwierdzono także w przypadku poziomu PKB *per capita* w parytecie siły nabywczej. Przeciętnie wzrost (spadek) tego wskaźnika o 1 tys. EUR prowadził do wzrostu (spadku) intensywności wydatków rządowych na działalność B+R o nieco ponad 0,005 punktu procentowego. Skala długu publicznego wywierała również znikomy negatywny wpływ na badane zjawisko – wzrost (spadek) relacji długu do PKB o 1 punkt procentowy skutkowało bowiem średnio obniżeniem (zwiększeniem) intensywności wydatków rządowych na działalność B+R o niespełna 0,0005 punktu procentowego.

Uzyskane wyniki wskazują zatem, że intensywność wydatków rządowych na działalność B+R w analizowanej populacji krajów była praktycznie niewrażliwa zarówno na przebieg cyklu koniunkturalnego, jak i różnice w zamożności ich społeczeństw, skalę długu publicznego czy deficytu budżetowego. Jediną znaczącą jej determinantą wydaje się natomiast długofalowa polityka innowacyjna prowadzona przez poszczególne rządy niezależnie od bieżących uwarunkowań koniunkturalnych i fiskalnych.

Uzyskane wyniki wydają się zatem wspierać obie sformułowane hipotezy badawcze. Rezultaty przeprowadzonych badań wskazują, że wahania koniunkturalne nie wywierają znaczącego wpływu na intensywność wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową. Wydają się one wywierać jedynie marginalny ujemny wpływ na tę zmienną, co świadczy o ich nieznacznie antycyklicznym charakterze. W świetle przeprowadzonych analiz względna skala wydatków ponoszonych przez państwo na działalność badawczo-rozwojową determinowana jest natomiast głównie długofalową polityką innowacyjną, w znacznym stopniu niezależną od bieżących uwarunkowań koniunkturalnych i fiskalnych.

* * *

Pomimo pewnych zróżnicowań w kierunkach zależności zachodzących pomiędzy wahaniami koniunkturalnymi a intensywnością wydatków rządowych na działalność B+R, uwzględnienie dodatkowych zmiennych kontrolnych pozwoliło wykazać, że wahania te wywierają jedynie marginalny ujemny wpływ na badaną zmienną. W populacji badanych krajów można zatem mówić o znikomym antycyklicznym oddziaływaniu wydatków rządowych na działalność B+R. Dodatkowo, najsilniejszą determinantą intensywności tych wydatków okazał się jej wyjściowy poziom. Wskazuje to na silnie inercyjny i długofalowy charakter polityki innowacyjnej poszczególnych państw oraz jej względną niewrażliwość zarówno na przebieg cyklu koniunkturalnego, jak i bieżące uwarunkowania fiskalne, a także skalę długu publicznego czy deficytu budżetowego.

Bibliografia

- Archibugi D., Filippetti A., Frenz M., *The Impact of the Economic Crisis on Innovation: Evidence from Europe*, „Technological Forecasting and Social Change” 2013, Vol. 80, issue 7.
- Garcia A., Mahonen P., *Impact of government support on R&D and innovation*, UNU-MERIT Working Paper Series, No. 034, UNU-MERIT, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, Maastricht 2010.
- González X., Pazò C., *Do public subsidies stimulate private R&D spending?*, „Research Policy” 2008, Vol. 37.
- Guellec D., Van Pottelsberghe de la Potterie B., *From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter?*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 2004, Vol. 66, No. 3.
- Hall B.H., Lerner J., *Financing R&D and Innovation*, [w:] *Handbook of The Economics of Innovation*, red. B.H. Hall, N. Rosenberg, Vol. 1, Elsevier, Oxford 2010.
- Hall B.H., Maffioli A., *Evaluating the impact of technology development funds in emerging economies: evidence from Latin America*, „The European Journal of Development Research” 2008, Vol. 20, issue 2.
- Hall B.H., Mairesse J., Mohnen P., *Measuring the Returns to R&D*, [w:] *Handbook of The Economics of Innovation*, red. B.H. Hall, N. Rosenberg, Vol. 2, Elsevier, Oxford 2010.
- Jones C. I., *R&D-Based Models of Economic Growth*, „The Journal of Political Economy” 1995, Vol. 103, issue 4.
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp: 07.01.2017 r.).
- Matras-Bolibok A., *The Impact of economic downturn on innovation activity in Poland*, [w:] *Proceedings of the 8th European Conference on Innovation and Entrepre-*

- neership*, eds. P. Teirlinck, S. Kelchterman, F. de Beule, Hogeschool Universiteit Brussels, Brussels 2013.
- OECD, *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*, 2009.
- Paunov C., *The global crisis and firms' investments in innovation*, „Research Policy” 2012, Vol. 41, issue 1.
- Radicic D., Pugh G., Hollanders H., Wintjes R., Fairburn J., *The impact of innovation support programs on small and medium enterprises innovation in traditional manufacturing industries: An evaluation for seven European Union regions*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2016, Vol. 34(8).
- Romer P., *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy” 1990, Vol. 98, No. 5.
- Shaw G.K., *Policy Implications of Endogenous Growth Theory*, „The Economic Journal” 1992, Vol. 102, No. 412.
- Solow R.M., *Technical Change and Aggregate Production Function*, „The Review of Economic Statistics” 1957, Vol. 39, No. 3.
- Wälde K., Woitek U., *R&D expenditure in G7 countries and the implications for endogenous fluctuations and growth*, „Economics Letters” 2004, Vol. 82.

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena wpływu wahań koniunkturalnych na intensywność wydatków rządowych na działalność badawczo-rozwojową oraz ich udział w wydatkach rządowych ogółem. Zastosowane metody badawcze obejmują analizy korelacji oraz krokowej wielorakiej regresji liniowej. Badaniem objęto 31 krajów europejskich w okresie 2004–2015. Uzyskane wyniki wskazują, iż mimo występujących pomiędzy objętymi badaniem krajami różnicowań w kierunkach zależności zachodzących pomiędzy tempem zmian PKB a intensywnością wydatków rządowych na działalność B+R, uwzględnienie dodatkowych zmiennych kontrolnych pozwoliło wykazać, że wahania koniunkturalne wywierają jedynie marginalny ujemny wpływ na badaną zmienną. Populacja badanych krajów cechowała się zatem znikomym antycyklicznym oddziaływaniem wydatków rządowych na działalność B+R. Najsilniejszą determinantą intensywności tych wydatków okazał się wyjściowy poziom ich intensywności. Wyniki te wskazują na silną inercyjność i długofalowy charakter polityki innowacyjnej poszczególnych państw oraz jej względną niewrażliwość zarówno na przebieg cyklu koniunkturalnego, jak i bieżące uwarunkowania fiskalne, jak skala długu publicznego czy deficytu budżetowego.

The impact of the economic fluctuations on the intensity of government R&D expenditure

Summary

The paper aims at an assessment of the impact of the course of business cycle on the intensity of government research and development expenditure. The employed research methods include the analyses of correlation and a stepwise multiple linear regression. The research sample covered 31 European countries over the period 2004–2015. The obtained results indicate that despite certain disparities between the examined countries in the directions of associations between the GDP growth rate and the intensity of government expenditure on R&D controlling for other explanatory variables allows to demonstrate that economic fluctuations have only a marginal negative impact on the dependent variable. The examined sample of countries was therefore characterised with a minimal counter-cyclical influence of government expenditure on the R&D activity. The intensity of that expenditure turned out to be most strongly determined by its initial level. These results indicate that the innovative policy of particular countries is of highly inertial and long-term character and that it is relatively insensitive to both the course of the business cycle and the current fiscal conditions, including the scale of public debt or budget deficit.

Słowa kluczowe: działalność badawczo-rozwojowa (B+R), nakłady na B+R, publiczne wsparcie finansowe, polityka innowacyjna, wahania koniunkturalne

Keywords: research and development (R&D) activity, R&D expenditure, public financial support, innovation policy, business cycle

Polityka stabilnościowa Unii Europejskiej po globalnym kryzysie ekonomicznym – jej ograniczona skuteczność

1. Uwarunkowania makroekonomiczne polityki stabilnościowej w Unii Europejskiej

*M*ija blisko dziesięć lat od wybuchu w 2008 r. światowego kryzysu ekonomicznego i finansowego¹. Globalny kryzys, ewoluujący od kryzysu bankowego – ostrej fazy załamania rynku kredytowego, poprzez kryzys zadłużenia, kryzys wzrostu gospodarczego oraz rynku akcji i załamanie się cen nieruchomości, do kryzysu społeczno-politycznego, wynikającego z wysokiej skali bezrobocia, rozwarstwienia społecznego i zubożenia społeczeństw, powodującego narastanie od 2014 r. populistycznych ruchów w Europie, naruszył głęboko wiele dziedzin życia społeczno-ekonomicznego. Obnażył narastającą skalę tych wielopłaszczyznowych nierównowag, z podstawowym, zaostrzającym się rozdźwiękiem między sektorem finansowym a gospodarką realną. Na rosnącą rolę rynków finanso-

* Dr hab. Elżbieta Chojna-Duch, prof. nadzw., Uniwersytet Warszawski.

¹ Jeżeli za początek globalnego kryzysu uznać upadek amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers, to w połowie października 2016 r. obchodzono 8. rocznicę tego bankructwa. Jeżeli zaś za początek kryzysu uznana zostanie interwencja EBC z sierpnia 2007 r. (bank centralny przekazał wówczas 95 miliardów euro na fundusze powiązane z BNP Paribas), to kryzys wszedł już w dziesiąty rok swego istnienia. Jeżeli zaś za kryterium końca kryzysu uzna się odejście od polityki pieniężnej, mającej przeciwdziałać temu kryzysowi, to wówczas można przyznać, że kryzys trwa nadal – banki centralne nie dokonują normalizacji (zacieśniania) polityki pieniężnej. W latach 2010–2011 kilka banków centralnych zdecydowało się wprowadzić na podniesienie stóp procentowych (w tym EBC i banki krajów skandynawskich), ale następnie wycofały się z podjętych podwyżek i obecnie w tych krajach nadal oprocentowanie znajduje się na poziomie 0% albo nawet poniżej (zob. P. Kowalewski, BSP, nr 32/2016 z 16 września 2016, NBP). Obecnie System Rezerwy Federalnej w USA rozpoczął proces zacieśniania (normalizacji) polityki pieniężnej.

wych, tzw. finansyzacji i niecierpliwego kapitalizmu oraz zmian w sferze zarządzania i własności dużych firm, zwracano uwagę jeszcze przed kryzysem².

Jednak dopiero kryzys gospodarczy i finansowy ostatnich lat przewartościował ocenę tych zjawisk i unaoczniał pilną potrzebę reakcji światowych i krajowych instytucji publicznych na przyczyny i efekty sprzężenia i zarażania rynków, wzajemne współzależności reakcji – państwa, banków centralnych, podmiotów gospodarczych i finansowych, w szczególności rynków finansowych w powstawaniu i narastaniu nierównowag, będących następstwami nie tylko kryzysów gospodarczych, ale i działań postkryzysowych tych podmiotów³.

Szczególnie negatywnym skutkiem tych nierównowag była i jest nadal utrzymująca się od 2008 r. słabość ożywienia w gospodarce światowej, wieloletnia stagnacja w strefie euro i wzrost długu publicznego we wszystkich niemal krajach. W UE, w szczególności w strefie euro, wzrost gospodarczy pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, przy utrzymujących się problemach strukturalnych części państw i wysokim przyroście zadłużenia publicznego poszczególnych krajów, zwłaszcza krajów peryferyjnych. Ponadto dla równowagi makroekonomicznej nie tylko w strefie euro, lecz także w gospodarce światowej szczególnym zjawiskiem było przez ostatnie kilka lat obniżanie się cen surowców i żywności oraz deflacja, utrzymująca się wyraźnie poniżej poziomu uznawanego za odpowiedni⁴.

Wyrażano obawy, że w sytuacji gdy nabierze ona uporczywego charakteru, doprowadzając do mechanizmu spirali deflacyjnej, może stać się zagrożeniem⁵. Kluczowym czynnikiem ograniczającym dynamikę wzrostu PKB w strefie euro jest obecnie niska dynamika nakładów brutto na środki trwałe. W Europie równowagę makroekonomiczną przez ostatni okres naruszały ponadto problemy geopolityczne, związane z konfliktem ukraińsko-rosyjskim oraz stałe, okresowo zaostrzające się kwestie

² Por. np. K. William, *From Shareholder Value to Present-day Capitalism*, „Economy and Society”, nr 1, 2000; G.A. Epstein (red.), *Financialisation and the World Economy*, Edward Elgar Pub, 2006.

³ Negatywne następstwa kryzysu gospodarczego i ich uporczywość jest opisywana i analizowana szeroko w literaturze ekonomicznej, np. M.D. Bordo, J.G. Haubrich, *Deep Recessions. Fast Recoveries and Financial Crises: Evidence from the American Record*, „NBER Working Paper”, nr 18194, 2012; J.B. Taylor, *The End of the Growth Consensus*, „Wall Street Journal”, 22–24 July 2011; G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Warszawa 2013; A. Rzońca, *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Warszawa 2014.

⁴ Por. *Raport o inflacji*, 13 marzec 2017 r., Warszawa NBP, s. 5 n.

⁵ A. Wojtyna, *Groźne niedocenianie spirali deflacyjnej*, „Rzeczpospolita”, 23 luty 2015 r. Niektórzy autorzy twierdzili natomiast słusznie, że niebezpieczeństwo deflacji jest przeszacowane: *Deflation. Feeling down. Deflation can be good thing. But today's version is pernicious*, „The Economist”, February 21st, 2015. Dla Polski podobne poglądy wyrażali P. Ciżkowicz, A. Rzońca, *To nie deflacja jest zagrożeniem*, „Rzeczpospolita”, 16 luty 2015 r. Obecne wzrosty cen ropy w 2016 r. na rynkach światowych, po ich silnym i długotrwałym spadku, przyczyniły się do osłabienia tendencji dezinflacyjnych w wielu krajach.

wypłacalności Grecji, a także różnorodne problemy związane z imigracją. Pogłębiały one niepewność i dużą zmienność sytuacji makroekonomicznej wielu krajów Europy i na rynkach finansowych. Obecne prognozy dla wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej są bardziej optymistyczne, ale już pojawiają się ponowne obawy o wzrost cen na rynku nieruchomości w niektórych krajach⁶.

Podsumowując, współczesną pokryzysową gospodarkę krajów UE, w szczególności strefy euro w ostatnich latach, cechują następujące zjawiska:

- słaba dynamika wzrostu gospodarczego, a PKB *per capita* jest niższy niż przed 2008 r.;
- zróżnicowanie w poziomie rozwoju krajów, w tym systemowy brak konkurencyjności gospodarek krajów południa Europy;
- wysokie bezrobocie i polaryzacja społeczeństwa;
- brak reform strukturalnych, poprawy wydajności i produktywności pracy;
- stopy procentowe banków centralnych blisko zera lub poniżej;
- niejednoznaczność zalecanych przez organy UE kierunków polityki fiskalnej w 2017 r. – z jednej strony zachęcanie do stymulacji fiskalnej poprzez wzrost wydatków, w szczególności inwestycyjnych, z drugiej – do zacieśnienia fiskalnego (restrykcyjności polityki fiskalnej) w stosunku do krajów południa;
- perspektywa długoletnich negocjacji w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, która utrzymuje niepewność warunków ekonomicznych w UE w przyszłych latach;
- wysoki poziom zadłużenia publicznego i prywatnego.

2. Zarządzanie antykryzysowe w UE

Reakcja organów UE i krajów na kryzys ekonomiczny była wielopłaszczyznowa⁷. Przede wszystkim pierwszymi reakcjami krajowych rządów były szybkie interwencje, konieczne dla uspokojenia rynków finansowych, pomoc finansową bankom, a następnie ustabilizowanie sytuacji fiskalnej. W związku z rosnącym zadłużeniem budżetowym w większości krajów na szczeblu UE usiłowano wzmocnić instrumenty budżetowego nadzoru i koordynacji oraz wprowadzono system tzw. luzowania ilościowego polityki pieniężnej (*Quantitative Easing*, QE). QE jest kreacją pieniądza banku centralnego na wyjątkową, masową skalę przez główne banki centralne w drodze zakupu papierów wartościowych na rynkach finansowych, powodującą zwiększenie bazy monetarnej w regionie i na świecie oraz bilansów w wielu bankach

⁶ Na temat nadmiernego optymizmu kreującego bańki finansowe, K. Abildgren, N. Lynggard Hansen, A. Kuchler, *Overoptimism and House Bubbles*, Danmarks Nationalbank, „Working Papers” October 2016.

⁷ C. Barnard, *The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective*, „Industrial LJ 98”, nr 41, 2012.

centralnych. Działania te miały stabilizować sytuację w sektorze bankowym oraz służyć pobudzeniu gospodarki opartej na akcji kredytowej⁸.

Kolejno zostały zainicjowane szersze procesy reform budżetowych w ramach UE oraz próby stworzenia unii bankowej. Próby tych reform o charakterze strukturalnym nie były konsekwentne. W polityce ekonomicznej i fiskalnej poszczególnych krajów pojawiły się bowiem dwa modele reakcji na kryzys. Jeden z nich zakłada zwiększenie wydatków publicznych, zwłaszcza finansujących inwestycje lub wydatki społeczne, powodujących „rozluźnienie fiskalne”, a w efekcie jeszcze większe zadłużenie, drugi przeciwnie – kładzie nacisk na tzw. konsolidację fiskalną, czyli ograniczenie wydatków lub zaostrzanie w innych formach polityki budżetowej państwa. W ramach tego wyzwania Komisja Europejska już w końcu 2009 r. wezwała do redukcji deficytu budżetowego i zadłużenia oraz konsolidacji finansów publicznych⁹.

W kolejnych latach w polityce organów UE i państw oraz w nauce poszukiwano dalszych optymalnych form działań antykryzysowych – odpowiednich instrumentów, podejmowano różnorodne przedsięwzięcia i programy w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego¹⁰. Próby reform zarządzania antykryzysowego w polityce gospodarczej w skali ponadnarodowej podejmowane są stale przez instytucje publiczne UE i przez organizacje międzynarodowe (w szczególności MFW) w różnych dziedzinach gospodarki i sektora finansowego, w tym w sektorze finansów publicznych, polityce makroostrożnościowej i stabilnościowej UE oraz polityce pieniężnej banków centralnych. Wymagana jest przy tym ścisła współpraca i związek między polityką fiskalną, będącą domeną rządów (a której standardy są narzucane przez instytucje europejskie), a polityką pieniężną, będącą domeną banków centralnych, w tym w strefie euro – Europejskiego Banku Centralnego (*policy mix*). Mają one na celu ograniczenie słabości systemu regulacji prawnych, które obnażył kryzys finansowy i stworzenie tzw. siatki bezpieczeństwa (*safety net arrangements*). Ponieważ sam kryzys ekonomiczny i finansowy był między innymi skutkiem działania słabości instytucjonalnej oraz wykorzystywania wadliwego prawa (lub braku odpowiednich regulacji rynków finansowych), a same państwa i organizacje międzynarodowe zawiodły jako nadzorcy i regulatorzy, proponuje się zmiany w sferze instytucji i wzmocnienie regulacji. Reformy prawa (regulacyjne) inicjowane są szeroko przede wszystkim w ramach struktur Unii Europejskiej. Przede wszystkim, chcąc ograni-

⁸ Działania te opisuje *Raport o inflacji*, marzec 2014 r., Ramka 2, Warszawa NBP; zob. także szerzej, *Luzowanie ilościowe polityki pieniężnej przez główne banki centralne. Raport o inflacji*, marzec 2012.

⁹ Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Długoterminowa stabilność finansów publicznych w gospodarce wychodzącej z kryzysu*, COM 545/2009 (dostęp: 14.10.2009).

¹⁰ Działania te opisują np.: A.S. Blinder, *After the Music Stopped. The Financial Crisis. The Response and the Word Ahead*, New York 2013; *Ekonomia dla przyszłości, polscy ekonomiści, w opracowaniu pokonferencyjnym: Fundamentalne problemy teorii ekonomii i praktyki gospodarczej*, red. E. Mączyńska, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.

czyć ryzyko systemowe, a w konsekwencji zmniejszyć potencjalne skutki kryzysów finansowych dla gospodarki, wprowadzono regulacje prawne, tworzące unijny nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym¹¹.

Szczególnym polem regulacji prawnych i decyzji politycznych instytucji unijnych i krajowych są także działania w obszarze polityki fiskalnej. Politykę fiskalną regulują na szczeblu wspólnotowym, w strukturach UE wszystkie tradycyjne organy unijne w ramach swoich kompetencji, jak i utworzone po 2008 r. nowe instytucje zarządzania kryzysowego: organy, fundusze rozwojowe, podejmujące liczne nowe inicjatywy, programy, instrumenty i działania¹². Podstawowym, klasycznym już niejako instrumentem i aktualną bazą większości regulacji prawnych w obszarze polityki fiskalnej UE jest porozumienie krajów członkowskich, mające wzmocnić finanse publiczne krajów członkowskich i wiarygodność Traktatu z Maastricht – Pakt Stabilności i Wzrostu¹³.

Kryzys przewartościował jednak ocenę Paktu Stabilności i Wzrostu. Jeszcze przed kryzysem finansowym W. Buiter podkreślił, że „Pakt okazał się całkowicie nieskutecznym narzędziem koordynacji polityki gospodarczej i nadzoru nad polityką budżetową. Nadzór wielostronny, ogólne regulacje są dobre, ponieważ dają zatrudnienie olbrzymiej liczbie ekonomistów, ale nie osiągnęły nic innego”¹⁴.

¹¹ Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego odpowiedzialna za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym Unii Europejskiej, w tym identyfikację ryzyk systemowych została utworzona w drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. 16 stycznia 2012 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego opublikowała „Zalecenie” w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych skierowane do Państw Członkowskich („Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych” (ERRS/2011/3). W Polsce regulacją prawną dotyczącą modelu antykryzysowych działań jest ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1513)

¹² Opisuje je A. Trzcińska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, NBP, Warszawa 25 marca 2013 r. Współczesne działania organizacyjnoprawne w zakresie polityki finansowej w strukturach UE przedstawia m.in. cyklicznie „Przegląd Spraw Europejskich”, NBP, www.nbp.pl; zob. także B. Eichengreen, *Europe the Euro and the ECB: Monetary Success, Fiscal Failure*, „Journal of Policy Modeling” 2005, nr 4.

¹³ Pakt składa się z dwóch rozporządzeń Rady z 7 lipca 1997 r. oraz rezolucji Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r., które weszły w życie 1 stycznia 1999 r. i zostały zmodyfikowane 27 czerwca 2005 r., Dz. Urz. UE L 236 oraz L 209 z 2 sierpnia 1997 r. (rozporządzenia nr 1466 i 1467); miały one na celu, w drodze zastosowania procedury nadmiernego deficytu, wzmocnić reguły dyscypliny w zakresie deficytu budżetowego i długu publicznego krajów UE.

¹⁴ W. Buiter, *The Sense and Nonsense of Maastricht revisited: What have we learn about Stabilization in EMU*, „CEPR Discussion Papers”, No 5405, grudzień 2005 r.; tenże, *Tears of Stability and Growth Pact*, „Monthly Bulletin”, EBC październik 2008 r., s. 62 n.

Na szczęblu Unii Europejskiej zaproponowano więc ponadnarodowy system prawny prewencyjnej polityki fiskalnej i jej egzekwowania oraz system organizacyjno-finansowy ochrony budżetów krajowych. Pierwsze elementy tzw. europejskiej reformy zarządzania gospodarką budżetową, mające na celu zwiększenie dyscypliny finansowej, pojawiły się w latach 2010–2011 w formie modyfikacji Paktu Stabilności i Wzrostu. Od 1 stycznia 2011 r. weszła w życie reguła europejskiego semestru. Obejmuje ona wstępne, wzajemne opiniowanie budżetów krajowych i wzmocniony nadzór budżetów publicznych ze strony organów UE. Stały nadzór nad procesem wprowadzania zmian prawnych i wdrażania programu naprawczego miałyby pełnić odpowiednie instytucje unijne oraz MF¹⁵.

Wprowadzono także regulacje prawne, zaostrzające politykę fiskalną i zastosowano sankcje w przypadku rozluźniania krajowej polityki fiskalnej. Zastosowanie sankcji opierać się ma na tzw. odwrotnej większości kwalifikowanej, w ramach której uchwała o skorzystaniu z sankcji za nieprzestrzeganie paktu stabilizacji i wzrostu byłaby wiążąca, gdy nie sprzeciwi się jej większość krajów członkowskich. Pojawiają się także propozycje unii fiskalnej oraz politycznej, jak i wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. Wobec niechęci większości państw do pogłębionej integracji fiskalnej w 2017 r. pojawiły się ze strony przedstawicieli Komisji Europejskiej propozycje wyodrębnienia krajów „dwóch prędkości” – akceptujących ścisłą fiskalną więź europejską, łącznie z odrębnym budżetem na szczęblu unijnym, i pozostałych.

Wzmocnienie Paktu wieloma nowymi działaniami, instrumentami i instytucjami (w tym dokumentami, nazywanymi specjalnymi nazwami własnymi – Dwupak, Sześciopak, Pakt Euro Plus, Semestr Europejski oraz stabilizującymi mechanizmami zarządzania kryzysowego: *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), *European Financial Stability Facility* (ESSF) i *European Stability Mechanism* (ESM)) rozszerzało obszary regulacji i dokonywało silniejszej instytucjonalizacji szczębli ponadnarodowych. Wszystkie miały działać w celu stabilizacji systemu finansowego

¹⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011 w trakcie roku budżetowego występuje podział na dwa „semestry europejskie”: w pierwszym, prewencyjnym – europejskim – po publikacji *Rocznej Analizy Wzrostu Gospodarczego (Annual Growth Survey)*, instytucje unijne określają priorytety polityki gospodarczej na dany rok i przedstawiają zalecenia dla państw członkowskich, w drugim – krajowym, państwa realizują te zalecenia. Zgodnie z tą regułą do końca kwietnia państwa UE powinny przekazać Komisji Europejskiej swe projekty budżetów publicznych, co daje możliwość koordynacji polityk fiskalnych państw UE i wypracowania rekomendacji zalecających konieczne korekty budżetów narodowych. Od 2013 r. obowiązuje też umowa między 25 państwami UE z marca 2012 r. pod nazwą paktu fiskalnego, nakazująca utrzymywanie krajowej konsolidacji budżetowej, większą kontrolę Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nad stanem finansów publicznych państw i koordynację polityki gospodarczej. Ustalono zasady organizowania szczytów strefy euro z udziałem państw, które nie uczestniczą w strefie euro (UGW).

oraz zwiększenia dyscypliny finansów publicznych krajów UE, ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego oraz realizacji reform strukturalnych¹⁶.

3. Instrumenty zarządzania antykryzysowego

W ramach europejskiego systemu finansowego proponuje się wprowadzanie do prawa krajowego specyficznych instrumentów polityki fiskalnej i prawa, mających wzmocnić stabilność tego systemu, nazywanych regułami fiskalnymi¹⁷. Doświadczenia ich wykorzystania miałyby stanowić przygotowanie do opracowania wspólnego federalnego budżetu zarządzanego przez organy unijne, tworzonego z odrębnych, jednolitych wpływów z danin publicznych i wydatków ponoszonych w ramach kręgu krajów objętych tym budżetem. Reguły fiskalne są formą ograniczeń, nakładanych na krajowe władze publiczne oraz inne podmioty publiczne, dotyczących instrumentów fiskalnych.

Ograniczenia te klasyfikowane są w literaturze ekonomicznej jako następujące modele:

- bezpośredniego sterowania przez władze centralne (np. udzielania zgód *ex ante* na zaciąganie zobowiązań finansowych, ścisły nadzór nad tą sferą w zakresie obsługi zadłużenia);
- kooperacji, czyli negocjacji władz centralnych co do form i wielkości parametrów fiskalnych;
- dyscypliny rynkowej, w którym rynek finansowy weryfikuje wiarygodność podmiotów i zastosowanych instrumentów fiskalnych oraz
- stabilizacyjnych reguł fiskalnych, określonych przepisami prawa (również *soft law*), często o charakterze limitów liczbowych, pozostawiających jednostkom sektora finansów publicznych określoną, choć ograniczoną, swobodę decyzji¹⁸.

¹⁶ Por. Komunikat Komisji Europejskiej z 13 stycznia 2015 r., precyzujący przepisy dotyczące (art. 5(1) rozporządzenia 1466 i art. 3(4) rozporządzenia 1467 – Paktu Stabilności i Wzrostu oraz siedmiu rozporządzeń, wchodzących w skład tzw. dwupaku i sześciopaku w interpretacji KE. W Polsce: *Raporty o stabilności systemu finansowego NBP*, Warszawa. Są to także projekty, które inicjują inne, idące w kierunku dalszej integracji procesy, w tym dotyczące zamiaru utworzenia unii fiskalnej, unii bankowej, czy dokumenty prawne, dotyczące m.in. reformy rynku instrumentów pochodnych OTC i utworzenia odrębnej instytucji – Izby Rozliczeniowej (Central Counterparty, CCP) oraz rozpoczętych w styczniu 2015 r. prac KE nad projektem Unii Rynków Kapitałowych – CMU i projektu Unii Energetycznej w UE; por. także artykuły dotyczące „Unii Bankowej”, „Nowa Europa”, „Przegląd Natoliński” I (17) z 2014 r.

¹⁷ Por. K. Marchewka-Bartkowiak, *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej*, [w:] *Finanse Unii Europejskiej*, red. G. Gołębiowski, „Studia BAS” 2012, nr 3(31); E. Bova, T. Kinda, P. Muthoora, F. Toscani, *Fiscal Rules at Glance*, MFW 2015.

¹⁸ Na podstawie: M. Bitner, *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, s. 22 n.

Stabilizacyjne reguły fiskalne to trwałe ograniczenia (procedury, wytyczne, standardy techniczne) ustanawiane jako limity, progi polityki fiskalnej, których nie należy przekraczać, lub określające docelowe, dopuszczalne wielkości. Występują jako mierniki ilościowe, nazywane też numerycznymi (liczbowymi), lub jakościowe, trwale ograniczające uznaniowość wyborów politycznych decydentów publicznych w podejmowaniu decyzji z zakresu polityki fiskalnej. Ich cechą powinien być długoterminowy charakter. Reguły fiskalne, których bazą w Unii Europejskiej (UE) są wyznaczenia traktatowe, stanowią jeden z kluczowych elementów tzw. ram budżetowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Stosują je wszystkie kraje Unii Europejskiej, choć nie ma w tym zakresie jednolitych krajowych rozwiązań prawnych i polityk fiskalnych. Reguły fiskalne dotyczą podstawowych wielkości budżetowych: wydatków, dochodów, przychodów oraz salda budżetowego – deficytu budżetowego i długu publicznego, relacjonowanych najczęściej do PKB lub DNB (Dochodu Narodowego Brutto).

Ponadnarodowe instrumenty polityki fiskalnej, skierowane do państw lub jako instrumenty krajowe konsolidacji sektora finansów publicznych lub (i) dla podsektorów. Żadne z podejmowanych działań dokonywanych na podstawie wymienionych aktów prawnych nie zostało zrealizowane w pełni, a mechanizmy dyscyplinujące i restrykcyjne polityki budżetowej w praktyce większości krajów nadal nie są przestrzegane. Usprawiedliwiano to przedłużającym się kryzysem oraz nieskutecznością ze względów politycznych i społecznych egzekwowania wymagań i sankcji przewidzianych w rozporządzeniach. Przewidziano więc dalsze instytucjonalne modyfikacje Paktu, idące w kierunku przeciwnym – rozluźnienia jego reguł, pod hasłem zwiększenia jego elastyczności, złagodzenia wymogów poprzednich działań – konsolidacji fiskalnej i oszczędności, nazywane obecnie eufemistycznie „doprecyzowaniem interpretacji zasad Paktu”¹⁹. Są to nowe reguły interpretacyjne Paktu, pozwalające na rozluźnienie polityki budżetowej państw UE i polegające w niektórych, wyjątkowych przypadkach (przy wystąpieniu tzw. istotnych czynników) na łagodzeniu ocen przez Komisję Europejską sytuacji fiskalnej danego państwa, w wyniku czego nie będzie ona wszczynać procedury nadmiernego deficytu. Wzmacniają one uprawnienia decyzyjne, władcze Komisji, tym bardziej że sformułowania reguł zostały określone ogólnie.

Rozluźnienie reguł dotyczy następujących sytuacji, w których:

- podejmowane są przez kraj członkowski inwestycje, w tym wniesiony zostaje wkład kapitałowy do zaproponowanego przez Komisję Europejską Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych UE (*European Fund for Strategic Investments*, EFSI), nazywanego planem inwestycyjnym dla Europy, bądź

¹⁹ Zob. Komunikat Komisji Europejskiej z 13 stycznia 2015 r., precyzujący przepisy dotyczące (art. 5(1) rozporządzenia 1466 i art. 3(4) rozporządzenia 1467 (cyt. wyżej) Paktu Stabilności i Wzrostu oraz siedmiu rozporządzeń, wchodzących w skład tzw. dwupaku i sześciopaku w interpretacji KE.

- realizowane są w danym kraju reformy strukturalne;
- zachodzi konieczność uwzględnienia fazy cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się kraj członkowski lub
- wystąpienia „nieprzewidzianych i niekorzystnych zdarzeń gospodarczych” w momencie przeprowadzania przez Komisję oceny sytuacji fiskalnej kraju.

Dokonywane sukcesywnie – w 2005 r., 2011 r., 2013 r. i w 2015 r. – kolejne fazy reform i sposoby pierwotnie zacieśnienia, a następnie rozluźnienia zasad podstawowego w polityce fiskalnej UE aktu prawnego – Paktu Stabilności i Wzrostu, wskazują, że dotychczasowe reformy, polegające na budowie nowej architektury tzw. zarządzania gospodarczego w sferze polityki fiskalnej, zwiększającej dyscyplinę fiskalną krajów strefy euro, kolejne instrumenty zarządzania antykryzysowego okazały się nieskuteczne. Faza rekomendowanej przez organy UE polityki fiskalnej – rozluźnienia reguł budżetowych krajów również nie spowodowała wyraźnego i trwałego ożywienia gospodarczego w większości krajów UE. Instytucje unijne nie potrafiły wystarczająco trwale wzmocnić gospodarki krajów strefy euro, a problemy, na które wskazano wyżej, występują w większości krajów UE.

Działania antykryzysowe podjęto także na szczeblu Europejskiego Banku Centralnego oraz w szerszej, międzynarodowej skali, przez międzynarodowe instytucje finansowe (w szczególności przez Bank Światowy i MFW). Były to z jednej strony działania doraźne, np. w stosunku do kryzysu w Grecji była to pomoc, która przybrała postać kolejnych pakietów pomocy finansowej, związanych z reformami ekonomicznymi, mających uchronić także jej wierzycieli. Miały one równocześnie ograniczyć ryzyko finansowe w strefie euro i chronić przed spadkiem wartości tej waluty. Z drugiej strony podejmowane są długofalowe przedsięwzięcia, mające na celu zapobieganie kryzysom finansowym, w tym zapewniające wiarygodność i stabilizację europejskiego systemu bankowego poprzez wzmocnienie instrumentów nadzorczych nad bankami w celu ograniczenia ryzyka systemowego. W sferze organizacji przewidziano rozbudowę ponadkrajowych instytucji nadzoru nad rynkami finansowymi. Od 1 stycznia 2011 r. powołano trzy paneuropejskie instytucje nadzorcze: European Banking Authority (EBA) z siedzibą w Londynie, European Securities and Markets Authority z siedzibą w Paryżu i European Insurance and Occupational Pension Authority z siedzibą we Frankfurcie. Pieczę nad nimi sprawowuje organ złożony z prezesów banków centralnych UE, z siedzibą we Frankfurcie – European Systemic Risk Council. Organ ten jest zobowiązany do wydawania rekomendacji dla ministrów rządów krajowych, będzie też samodzielnie wykonywał i realizował powierzone mu odrębne zadania.

Podstawowym zadaniem wymienionych instytucji jest ostrzeżenie przed zagrożeniami stabilności finansowej, natomiast odpowiedzialność za usunięcie zagrożeń oraz za pomoc w rozwiązaniu występujących problemów ciążyć ma na poszczególnych krajach. Efektywne i zgodne z oczekiwaniami funkcjonowanie nowych organów będzie wymagało większego zaangażowania polityków, nadzorców krajowych, banków centralnych, międzynarodowych ekspertów – ekonomistów i prawników,

a w konsekwencji instytucjonalizacji, czyli rozrostu organów unijnych. Trzeba oczywiście zdawać sobie sprawę, że działania te, uważane przez twórców tych polityk za potrzebne i dobrze służące wdrożeniu założeń europejskiej reformy zarządzania gospodarką budżetową, zwiększają koszty budżetu UE. Tym samym staną się przyczyną nowych wydatków budżetowych poszczególnych krajów UE, powiększających – paradoksalnie – ich dług publiczny, a tym samym ograniczających stabilność, której utrzymaniu mają służyć.

Część wprowadzanych lub przewidywanych rozwiązań europejskich obejmuje propozycje dotyczące rynków finansowych. Dopuszczono emisję przez Komisję Europejską euroobligacji, służących dofinansowaniu pożyczek dla krajów strefy euro dotkniętych problemami fiskalnymi. Zapowiedziano propozycję wspólnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym emisji obligacji na finansowanie projektów unijnych, zakładających utrzymanie odpowiedzialności EBC zarówno za planowanie, jak i realizowanie skupowania aktywów (w szczególności obligacji rządowych) ze strefy euro. Pojawia się jednak wyrażana przez niektórych polityków obawa, iż zwiększanie roli instytucji publicznych na szczeblu UE prowadziłoby do ograniczenia uprawnień poszczególnych krajów w dziedzinie polityki fiskalnej, a unijne papiery wartościowe konkurowałyby z papierami emitowanymi przez rządy krajowe, zwłaszcza niemieckiego rządu jako porównywalne pod względem podstawowych parametrów. Nie rozstrzygnięto również problemu spłaty zadłużenia z tytułu emisji i kontroli jego wzrostu.

Ponadto Komisja Europejska i Rada Europejska na najbliższe lata uznały za priorytet wzmocnienie i utrwalenie ożywienia gospodarczego poprzez pobudzenie inwestycji oraz realizację reform strukturalnych, w tym prowadzenie polityki budżetowej przyjaznej wzrostowi gospodarczemu. W tym celu KE i EBI poza systemem budżetu unijnego zainicjowały utworzenie *Programu inwestycyjnego dla Europy na lata 2015–2017 i Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS)* na inwestycje publiczne i prywatne w Unii Europejskiej. Europejski Fundusz konkuruje w dostępie do zasobów finansowych z programami podejmowanymi w poszczególnych krajach, np. cele te w Polsce leżą również u podstaw programu rządowego – *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, przyjętego przez rząd 16 lutego 2016 r.

W gronie państw strefy euro podejmowane są kolejne, intensywne próby wypracowania nowych koncepcji zjednoczonej Europy – wspólnego zarządzania gospodarczego i polityki społecznej, obejmujące wspólną politykę budżetową, stworzenie budżetu unijnego w kręgu krajów strefy euro lub w kręgu poszerzonym o inne kraje unijne i w tym ostrzejsze zasady zarządzania długiem publicznym, politykę podatkową, świadczeń społecznych, zasad działania podmiotów gospodarczych, nadzoru nad instytucjami finansowymi. Oznacza to jednocześnie zmianę roli organów unijnych i samej Wspólnoty, a zwłaszcza strefy euro, która wówczas stanowiłaby odrębny szczebel polityczny, o odrębnej, coraz silniejszej instytucjonalizacji.

Zarówno doraźne działania, jak i próby reform podejmowanych w ciągu ostatnich lat uspokoiły rynki finansowe, oddaliły załamanie gospodarek i niewypłacalność niektórych krajów strefy euro. Nie rozwiązały jednak podstawowych dylematów

długookresowych o charakterze ekonomicznym i regulacyjnym, nie pogłębiły integracji krajów UE. Przeciwnie, podstawowym aktualnym dylematem, powodującym pogłębienie niestabilności w sferze unijnej polityki ekonomicznej i finansowej, jest zapowiedź brytyjskiego rządu (poparta w referendum) wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Trwają analizy, mające na celu wypracowanie modelu tego rozłam oraz określenie oficjalnej daty po rozpoczęciu formalnych negocjacji w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii (Brexitu) po decyzji parlamentu brytyjskiego. Sama zapowiedź Brexitu pogorszyła perspektywy gospodarki UE i Wielkiej Brytanii i pogłębiła niepewność warunków gospodarowania w krajach UE.

Wielość instytucji, nowych regulacji wprowadzanych od kilku lat na szczeblu UE w dziedzinie polityki fiskalnej i stabilności systemu finansowego nie przyczyniła się jednak do istotnych, spodziewanych efektów. Ich mnogość i różnorodność spowodowała natomiast dublowanie raportów i instrumentów, procedur i działań, ograniczoną koordynację *ex ante* oraz rozproszenie ich działań i w efekcie słabą skuteczność tych inicjatyw.

Jednakże na potrzeby działań, które mogłyby być rezultatem i koniecznością ocen nadzoru, organy te nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi. Stanowi to podstawową słabość obecnych i zamierzonych regulacji w tej sferze. Również podstawy instytucjonalne i kapitałowe polityki makroostrożnościowej i nadzorczej nie zapobiegają w pełni narastaniu nierównowag w niektórych segmentach rynku finansowego²⁰. Obecnie trudno jednoznacznie określić, które reformy prawne z zakresu polityki fiskalnej UE, czy i do jakiego stopnia mogą ograniczyć potencjalne makroekonomiczne i finansowe głębsze nierównowagi oraz potencjalne szoki. Tym bardziej że wiele znajduje się jeszcze w fazie propozycji, przygotowań, a inne nie mają wystarczającego poparcia politycznego krajów członkowskich UE.

Równocześnie rozpoczynane są nowe programy, w sytuacji gdy nie zostały w pełni wdrożone, zakończone i ocenione poprzednie. Pojawiają się polityczne doraźne propozycje *ad hoc*, proponowane bez przygotowania analiz ekonomicznych, społecznych, niejako o intuicyjnym, wręcz hasłowym kształcie. Jest nim np. wspomniany już *Fundusz EFSI*. Poprawa zarządzania gospodarczego jest stałym przedmiotem debat europejskich²¹. Coraz częściej stawiane jest kluczowe pytanie: czy UE dysponuje zasobami, strukturą instytucjonalną i systemem prawnym, umożliwiającym przeciwdziałanie kryzysom finansowym oraz czy obecna współpraca międzyinstytucjonalna może sprostać współczesnym wyzwaniom, związanym z zarządzaniem kryzysowym?

²⁰ Por. P. Minford., *Why the United Kingdom Should Not Join the Eurozone*, „International Finance”, nr 3, t. 11, 2008; J. Stark, *German prudence is not to blame for the eurozone's ills*, „Financial Times”, 12 luty 2015 r.

²¹ Por. Nota analityczna dotycząca Raportu „czterech przewodniczących”, *Preparing for the Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area*, „Analytical Note”, 12 luty 2015 r., przedstawiona na forum Rady Europejskiej, mająca być punktem wyjścia Raportu na temat sposobów wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej.

Analizowany jest właściwy dobór instrumentów, ich efektywność ekonomiczna i skuteczność zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. Z drugiej strony coraz częściej jednakże wymieniane są wątpliwości co do potrzeby budowania unii bankowej, fiskalnej i politycznej wobec braku wspólnotowej, politycznej konstytucyjnej bazy, z demokratyczną kontrolą na szczeblu unijnym. Trudność stworzenia i uregulowania unii fiskalnej i harmonizacji prawa w UE występuje z powodów:

- politycznych, gdyż odbiera szereg uprawnień władczych parlamentom i rządom krajowym;
- problemów tworzenia jednolitych procedur kontrolnych i sprawozdawczości (oraz rachunkowości) na szczeblu ponadnarodowym, wdrożenia systemu ESA 2010 przez poszczególne kraje UE, a zwłaszcza
- problemu wyboru uniwersalnego optymalnego, skutecznego systemu unii fiskalnej i unijnego budżetu oraz podatków przy rezygnacji z własnych, często dogodnych, w danych uwarunkowaniach, tradycyjnych regulacji krajowych.

Niepowodzenie reform zmierzających do wzmocnienia sytuacji fiskalnej państw i jedności polityk strefy euro wynika także ze zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw, odmiennie prowadzonych ich polityk gospodarczych i różnic kultury zarządzania finansowego (Niemcy np. prowadzą ostrożną politykę ekonomiczną i finansową opartą na równoważeniu budżetów, ekonomię umiaru, a niektóre kraje peryferyjne rosnącego zadłużenia, wymagającego sfinansowania w ramach strefy euro). To także odmiennie doświadczenie z okresu przełamania kryzysu finansowego w latach 2008–2010.

Podkreśla się, że reformy nie będą skuteczne bez usunięcia lub ograniczenia głęboko zakorzenionych problemów strukturalnych w niektórych krajach członkowskich, w tym reform rynku pracy, harmonizacji prawa podatkowego, których rozwiązanie odsuwa się w czasie i zwiększania konkurencyjności realnej gospodarki oraz bezwzględnej stabilności systemu bankowego. Brak tych reform zagraża coraz bardziej równowadze całego regionu. Fiskalna stymulacja – transferowe płatności z budżetów silniejszych państw lub instytucji unijnych oraz globalnych na rzecz słabszych gospodarek – nie rozwiązuje problemów i prowadzi do moralnego hazardu ze strony państw – beneficjentów²².

Zasoby instytucji krajowych i wspólnotowych, kreowane ze środków budżetowych państw (suwerena), są zdecydowanie za małe, aby mogły być skutecznym stabilizatorem gospodarek, ochrony przed zawirowaniami na rynkach i pobudzały odpowiednio dynamikę wzrostu gospodarczego krajów bądź ograniczały deflację. Co więcej, instytucje te i ich zasoby w sytuacji poważnych turbulencji na rynkach globalnych, kryzysu ekonomicznego i kryzysów politycznych z pewnością byłyby niewystarczające.

²² Argumenty te podnoszone są przez ekonomistów i polityków północnych krajów strefy euro, np. opisane przez J. Vasagar, *German MPs told to be tough on Athens*, „Financial Times”, 26 luty 2015 r.

Jedynymi instytucjami, mogącymi efektywnie reagować na kryzys zadłużenia, stagnację i słabość ożywienia gospodarczego mogą i muszą być główne banki centralne. Polityka pieniężna dużych banków centralnych ostatecznie zastąpiła w procesie stymulacji finansowej politykę fiskalną w wielu państwach, w tym w strefie euro. Stała się nadzieją na pobudzenie trwałego wzrostu gospodarczego, inflacji i zakończenie kryzysu finansowego. Skuteczność zastosowania nowych instrumentów polityki pieniężnej wykorzystywanych do ograniczenia odpływu kapitału zależy od wiarygodności banków centralnych i jakości polityki gospodarczej danego kraju.

Ekonomia i finanse w XXI wieku – bezdroże czy rozdroże?

Ten skromny – nie tylko ze względu na ograniczone ramy – esej¹, napisany z okazji konferencji poświęconej pamięci szanowanej i zasłużonej dla Polski Profesor Zyty Gilowskiej, ma na celu zaprezentowanie autorskich rozważań na temat stanu i perspektyw rozwoju nauk ekonomicznych, w szczególności ekonomii i finansów. Hipoteza główna jest następująca: w obecnej erze zawirowań, w warunkach występowania ryzyk globalnych, nauki ekonomiczne, w tym ekonomia i finanse, stają przed wyzwaniami o nadzwyczajnym stopniu trudności. W bogatym dorobku naukowym i praktycznym Profesor Zyty Gilowskiej z zakresu makroekonomii i finansów publicznych miejsce centralne zajmowała przez lata problematyka rozwoju sektora publicznego oraz funkcjonowania i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Dwukrotnie z bliska miałem okazję wysłuchać w Szczecinie jej brawurowych wykładów: w 2001 r. podczas Zachodniopomorskiego Forum Finansowo-Kapitałowego oraz kilka lat później, kiedy pełniła funkcję wicepremiera i ministra finansów, zaproszona przez Profesor Teresę Lubińską.

W tym miejscu warto przypomnieć sławną kiedyś, interesującą i nadal aktualną – obejmującą 9 grup – typologię naukowców (M. Mazur, *Historia naturalna polskiego naukowca*, Warszawa 1970). Na czele listy znajdują się naukowcy pionierzy,

* Prof. zw. dr hab., Stanisław Flejterski, Uniwersytet Szczeciński, Katedra Bankowości i Finansów Porównawczych, ul. Cukrowa 8, 71-004 Szczecin, stanislaw.flejterski@wzieu.pl.

¹ Esej (fr. *essai* – próba) – forma literacka lub literacko-naukowa, prezentująca autorski punkt widzenia. Badacze mają problem z określeniem, czym tak naprawdę jest esej, w tym esej naukowy, uważa się nawet, że jego zdefiniowanie jest niemożliwe. Za twórców eseju uznaje się Michela de Montaigne'a, renesansowego humanistę, który napisał dzieło *Essais (Próby z 1580 r.)* i Francisca Bacona, odrodzeniowego filozofa, autora *Essays or Counsels, civill and moral*. W rzeczywistości eseje powstawały już w czasach starożytnych (Plutarch, Platon, Seneka Młodszy, Marek Aureliusz, Cyceon). Zwane były wówczas „szkicami” i posiadały formę luźnych przemyśleń, zazwyczaj o charakterze filozoficznym.

awanturnicy, ryzykanci, artyści, którzy stojąc na leśnej polanie, dręczą się pytaniem: „ale co jest w tym lesie?”. Łamią uznane prawa i teorie naukowe, tworząc nowe. Oni też bywają autorami zaskakujących pomysłów wynalazczych. Tuż za nimi można wymienić naukowców klasyków, mistrzów rzemiosła naukowego, kapłanów strzegących ładu w nauce, którzy nie wyjdą poza obręb owej leśnej polany, ale postarają się wszystko na niej wykryć w ramach istniejących praw. Klasycy, niecierpiący pionierów jako burzycieli umiłowanego ładu, skorzy są do nazywania ich, „pseudouczonymi”, do czego zresztą pionierzy dają im nierzadko powody. Pionierzy odwzajemniają się im epitetem „wrogów postępu w nauce”, w czym także miewają słuszość. Pomimo tego antagonizmu, a może raczej dzięki niemu, na tych dwóch grupach naukowców stoi rozwój nauki. Bez pionierów groziłaby nauce stagnacja, bez klasyków nauka mogłaby zejść na manowce i stać się szarlatanstwem. Gdy pionierskie idee w konfliktach z kanonami rzemiosła naukowego wychodzą zwycięsko, jako nowe prawdy zostają włączone do skarbcza wiedzy. Trzecie miejsce – zdaniem M. Mazura – należałoby przyznać naukowcom stymulatorom, naukowcom postulatorom, naukowcom reżyserom, którzy sami nie podejmują rozwiązywania problemów, ale są obdarzeni zdolnością ich wynajdywania, stawiania i podsuwania innym, a jak wiadomo, właściwe postawienie problemu to już część jego rozwiązania. Ci nie wyjdą z polany do lasu, ale mogą pokazać, czego brakuje na samej polanie. Mogą pomóc w rozwiązaniu problemu przez wskazanie repertuaru metod i źródeł informacji. Tego rodzaju naukowcy, których można by też nazwać metodologami, są przydatni do organizowania, koordynowania i przewodniczenia w zespołowej pracy naukowej. Jako czwartą grupę można wymienić naukowców erudytów, kompilatorów, krytyków, mających upodobanie w gromadzeniu, konfrontowaniu i przetrawianiu cudzych idei, aby je potem podać w sposób usystematyzowany i krytycznie oceniony. Są oni zwykle autorami wartościowych monografii naukowych, a ich umiejętności są szczególnie cenne w kształceniu młodych naukowców.

Do której z tych czterech grup naukowców można zaliczyć Profesor Zytę Gilowską? Wydaje się, że była Uczoną „z pogranicza”, zasługuje, aby być zaliczoną – w różnej mierze – do każdej z wymienionych kategorii. Dodajmy, że granice między tymi kategoriami są płynne.

1. Niepewność, ryzyko, zagrożenia w sferze gospodarki i finansów

Zmiany, a więc i niestabilność, są zjawiskiem trwałym. Żyjemy w ciekawych czasach, w wielobiegunowym świecie, w erze chaosu, zawirowań, w epoce niepewności i ryzyka, w warunkach ekonomii wiedzy niedoskonałej (*Imperfect Knowledge Economics*).

W latach 2007/2008–2016 o kryzysie zadłużeniowym, kryzysie finansów publicznych (rządowych i samorządowych), kryzysie bankowo-finansowym, a nawet kryzysie kapitalizmu w ogóle napisano prawie wszystko. Niemal wszyscy analitycy

i komentatorzy twierdzą, że świat ekonomii i finansów stoi u progu wielkich historycznych zmian. Nic nie jest dane raz na zawsze, nic już nie będzie takie jak kiedyś. Wiele uwagi poświęcono takim fenomenom, jak: nieefektywność rynku, zawodność państwa, nierównowaga, wzrost nierówności, finansjalizacja, życie ponad stan, życie na kredyt, erozja zaufania, chciwość, arogancja, ignorancja, hazard moralny, poczucie bezkarności, fenomen *too big to fail*, przenikanie się elit władzy i elit finansowych, niepewność, niedoskonałość wiedzy, asymetria informacji i rozumienia, płynna nowoczesność, kłopoty z prognozowaniem, *last but not least* – niestabilność.

W kontekście podjętej problematyki warto przypomnieć, że XVI-wieczny francuski pisarz Jean Bodin, który zajmował się m.in. finansami publicznymi Francji, stworzył cytowane do dzisiaj powiedzenie, że „finanse są nerwem republiki”². Finanse publiczne, a ściślej nauka o finansach publicznych, są uznana – wręcz fundamentalną – częścią składową szeroko rozumianej nauki finansów. Pojęcie „finanse publiczne” może być używane w węższym i szerszym znaczeniu. Finanse publiczne *sensu stricto* są dziedziną zajmującą się problematyką źródeł i procedur pozyskiwania środków do budżetu państwa. Wraz z rosnącą rolą państwa rozszerzał się obszar zainteresowań finansów publicznych. Finanse publiczne *sensu largo* dotyczą szeroko rozumianej problematyki aktywności państwa w gospodarce. W tym kontekście „finanse publiczne” (*public finance*) są traktowane współcześnie jako „ekonomia sektora publicznego” (*public sector economics* lub *public economics*) w ujęciu zaproponowanym np. przez J. Stiglitz.

Głównymi zagadnieniami analizowanymi na gruncie współczesnych finansów publicznych są i zapewne będą: (a) legitymizacja aktywności państwa – czy i dlaczego państwo ma prawo uczestniczyć w procesach alokacji czynników wytwórczych oraz redystrybucji dochodów; (b) mechanizmy podejmowania decyzji publicznych – czy państwo maksymalizuje funkcje dobrobytu ogólnospołecznego, czy też dąży do maksymalizacji własnych korzyści jako instytucja biurokratyczna; (c) kwantyfikacja działań państwa po stronie wydatków (występują tu zarówno teorie objaśniające, np. tzw. prawo A. Wagnera, jak i teorie normatywne, określające optymalne rozmiary poziomu wydatków w kontekście zadań realizowanych przez państwo); (d) procesy pozyskiwania środków do budżetu, czyli teoria opodatkowania (zarówno tzw. ogólna teoria opodatkowania, obejmująca obszar badań normatywnych, zajmująca się głównie legitymizacją i zasadami poboru podatków, techniką opodatkowania, skutkami opodatkowania (zob. np. tzw. krzywa A. Laffera), deficytem budżetowym i długiem publicznym, jak i tzw. szczegółowa teoria podatków, będąca teorią pozytywną, opisującą praktykę rozwiązań podatkowych). Nie ulega wątpliwości, że do „głównych zagadnień” zaliczyć należy również szeroko rozumianą problematykę równowagi, a w praktyce głównie nierównowagi finansowej.

² J. Bodin zwracał uwagę m.in. na rozrzutność dworu, pogarszanie się monety, korupcję, sprzedaż urzędów i inne wady administracji francuskiej, uważał również, że podatki powinny być nakładane na obywateli głównie wtedy, gdy pozostałe źródła dochodu okażą się za małe. Szerzej zob. N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 34–35.

Jednym z centralnych tematów we współczesnej ekonomii, a także w finansach publicznych, jest kwestia zawodności rynku (*market failure*) oraz systematycznej zawodności państwa. Jak wiadomo, istnieją różne przyczyny, które mogą sprawić, że rynek nie jest efektywny: zawodność konkurencji, zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych, zawodność wynikająca z efektów zewnętrznych, niekompletność rynków, zawodność wynikająca z niepełnej informacji, bezrobocie, inflacja i brak równowagi. Zawodność rynku uznaje się za uzasadnienie (pretekst?) ingerencji państwa w mechanizm rynkowy.

Państwo jednak, podobnie jak rynek, też bywa zawodne. Głównymi przyczynami są w tym przypadku: ograniczenia informacji, ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków, ograniczona kontrola nad biurokracją, ponadto ograniczenia o charakterze politycznym. Przeciwnicy interwencji państwa, czy też w innym ujęciu zwolennicy deregulacji, prywatyzacji itp., uważają, że te źródła zawodności państwa są wystarczającym argumentem za tym, aby państwo powstrzymało się od interwencji w gospodarce i nie próbowało naprawiać wad mechanizmu rynkowego.

Zawodny (omylny, ułomny, nieefektywny) jest (bywa) rynek, jeszcze bardziej zawodne (nieefektywne, zbiurokratyzowane, kosztowne, rozrzutne) jest państwo. Rynek jest dobrym sługą, ale złym panem. Rynki nie naprawią się same, bez odpowiedniej regulacji.

2. Krytyka poziomu i stanu rozwoju nauk ekonomicznych

Pogłębiający się kryzys gospodarczy zachodniej cywilizacji był zaskoczeniem dla większości ekonomistów. W gruncie rzeczy niewiele jest przekonujących opracowań teoretycznych, które by wyjaśniały powody kryzysu, a tym bardziej metody wyjścia z niego.

Na kilka lat przed wybuchem kryzysu 2007/2008+ w jednej z książek amerykańskiego autora Williama W. Lewisa (*The Power of Productivity*, 2004) można było spotkać optymistyczny pogląd, że w ekonomii bardzo trudno jest powiedzieć coś nowego, gdyż wszystko co ważne dawno już zostało powiedziane (zob. W.W. Lewis, *Potęga wydajności*, Warszawa 2005, s. 335). Z perspektywy tego kryzysu (przezwycięzonego?, trwającego?) opinię tę można podać w wątpliwość. Krytyków teorii i praktyki ekonomii oraz finansów jest współcześnie wielu. Obserwować można kryzys zaufania do nauk ekonomicznych i ekonomistów, czego jednym z przejawów (powodów) jest stronniczość części ekspertów objaśniających tendencje w gospodarce i finansach.

Wielu analityków twierdzi, że neoklasyczna – i oparta na niej neoliberalna – ekonomia jest martwa i nieprzydatna do rozwiązywania współczesnych problemów gospodarki³. Przykładowo, znany w Polsce Andrzej Targowski, prof. Western Michi-

³ A. Targowski, *Śmierć ekonomii*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/smierc-ekonomii/> (dostęp: 27. 12. 2016 r.).

gan University, zauważył w lipcu 2012 r., że teoria ekonomii stała się intelektualną grą, tracąc kontakt z rzeczywistością, a akademicy ekonomiści zamienili opis procesów ekonomicznych w matematyczne definicje zachowań społecznych, w których najważniejsze jest utrzymanie ścisłego rygoru wzorów, a nie wyjaśnienie, o co chodzi w praktyce. Nic dziwnego, że ekonomiści wykształceni według prezentowanego neoklasycznego modelu wchodzą w las i nie widzą drzew. Obecnego strukturalnego kryzysu gospodarczego Ameryki i Europy nie da się wytłumaczyć za pomocą skomplikowanych równań matematycznych. Co gorsze, jej absolwenci, którzy praktykują w polityce, mediach i różnych instytucjach, stracili poczucie zdrowego rozsądku. Dowodem jest aktualna praktyka gospodarcza i jej samobójczy system finansowy (oparty na hazardzie i coraz większym zapożyczaniu się oraz bonusach większych niż wygrane na loterii, przy zachowaniu 100% prawdopodobieństwa ich wypłacenia).

Do coraz liczniejszego grona krytyków tzw. ekonomii głównego nurtu należy też m.in. Steve Keen, prof. ekonomii londyńskiego Kingston University, wcześniej związany z University of Western Sydney, autor *Debunking Economics. The Naked Emperor of the Social Sciences* (Zed Books, London 2001). W wywiadzie z grudnia 2016 r.⁴ Keen stwierdził, że ekonomia wymaga gruntownej reformy, ekonomiści straszliwie błędzą, a ekonomia głównego nurtu to stek bzdur i wydumanych fantazji. Jego zdaniem ekonomia utknęła na XIX-wiecznej fantazji, że złożony system, jakim jest gospodarka, da się zamknąć w matematycznych formułach. Najmocniej nadużywanym pojęciem w ekonomii jest równowaga, jedna z podstaw modelowania ekonometrycznego. Ekonomia, która aspiruje do miana nauki, to poletko uprawiania mitów. Odrzucić należy niemal wszystko, co czynią współcześni ekonomiści. Mimo zbudowania modeli ekonometrycznych nie udało się przewidzieć kryzysu 2008 r. ze względu na skrajnie nierealistyczne założenia. Na podstawie neoklasycznej ekonomii rządy prowadzą politykę gospodarczą, ekonomia ta jest więc nie tylko błędna, lecz także szkodliwa. Przykładem jest polityka oszczędnościowa i fetysz zrównoważonego budżetu. Gmach teorii ekonomii trzeba – zdaniem Keena – wybudować na nowo.

W piśmiennictwie ekonomicznym, również z zakresu dyscypliny finanse (finanse publiczne, bankowość, ubezpieczenia, rynki finansowe, finanse przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych), można znaleźć wiele pozycji dotyczących problematyki niepewności oraz ryzyka – jego definicjom, rodzajom, genezie, konsekwencjom, sposobom zarządzania⁵. Sporo uwagi poświęcono ponadto próbom zdefiniowania konkretnych, zmiennych w czasie, zagrożeń globalnych. Tytułem przykładu można

⁴ Zob. *Wydumana ekonomia*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2016, nr 238, s. A26–A27.

⁵ Zob. np. T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010. W pracy tej omówione zostały następujące ryzyka: ubezpieczeniowe, ekonomiczne, kursu walutowego i stopy procentowej, kredytowe, produkcyjne, prawne, organizacyjne, polityczne, technologiczne, ekologiczne, medyczne i epidemiologiczne, farmaceutyczne, chemiczne, psychologiczne, socjologiczne, środków przekazu, cywilizacyjne i kulturowe, filozoficzne, etyczne i religijne, siły wyższej.

w tym miejscu zaprezentować dwie charakterystyczne listy: nadal aktualną mimo upływu kilkunastu lat listę autorstwa znanego francuskiego ekonomisty J. Attali'ego, a także – studiowane co roku z uwagą – kolejne zestawienia powstałe pod auspicjami World Economic Forum (tabela 1).

J. Attali na przełomie stuleci wymienił 12 zagrożeń ludzkości⁶: ryzyko zagrożenia katastrofami naturalnymi, ryzyko popadnięcia w biedę, ryzyko wykluczenia (nieposiadania pewnych praw), ryzyko technologiczne (radioaktywność, genetyka, IT itp.), ryzyko deficytu niektórych surowców (głównie wody), ryzyko lokalnych konfliktów i wojen oraz terroryzmu, ryzyko finansowe, ryzyko epidemii, ryzyko związane z pracą, ryzyko związane z konsumpcją, ryzyko piractwa własności intelektualnej, ryzyko związane ze sprawowaniem jakiegokolwiek funkcji decyzyjnej.

Tabela 1. Główne ryzyka ekonomiczne, środowiskowe, geopolityczne i społeczne grożące światu w latach 2010–2016

Najbardziej prawdopodobne		O największym realnym wpływie	
2010 r.	2016 r.	2010 r.	2016 r.
Spadek cen aktywów	Migracja na wielką skalę	Spadek cen aktywów	Brak ograniczenia zmian klimatycznych
Spowolnienie gospodarki chińskiej	Ekstremalne zjawiska pogodowe	Oszczędności wynikające z globalizacji	Broń masowego rażenia
Choroby przewlekłe	Brak ograniczenia zmian klimatycznych	Wzrosty cen ropy	Kryzys wodny
Kryzys fiskalny	Konflikty międzypaństwowe	Choroby przewlekłe	Migracja na wielką skalę
Brak zarządzania globalnego	Wielkie katastrofy naturalne	Kryzys fiskalny	Spadek cen energii

Źródło: *The Global Risks Report*, 11th Edition, World Economic Forum, s. 11.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku systemu finansowego oraz gospodarki finansowej podmiotów sfery realnej fundamentalne znaczenie ma stabilność. Jest to kategoria uniwersalna, którą odnieść można do wszystkich poziomów wyróżnianych na gruncie nauki (nauk) o finansach – od globalnego i międzynarodowego po poziom mikro. Utrzymywanie stabilności (raczej przybliżonej niż absolutnej) jest wyzwaniem dla współczesnych finansów światowych, finansów poszczególnych krajów, regionów i subregionów, finansów instytucji bankowo-finansowych, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych.

W sprawie przewidywania i prognozowania – również poziomu (zakresu) niestabilności – istnieją dwa skrajne podejścia. Jedni, pesymiści (realiści?), twierdzą, że przyszłości nie sposób przewidzieć. Jest ona nieprzewidywalna i powinniśmy zostawić ją futurologom. Różne twierdzenia dotyczące przyszłości bywają obalane niemal natychmiast po ich ogłoszeniu. Wartość niemal wszystkich prognoz, w szczegól-

⁶ J. Attali, *Słownik XXI wieku*, Wrocław 2002 (*Dictionnaire du XXI siècle*, 1998), s. 198.

ności w świetle konsekwencji towarzyszących globalnemu kryzysowi finansowemu lat 2007/2008+, jest ograniczona, a nawet wysoce problematyczna. Doświadczenie uczy, że są sprawy możliwe oraz niemożliwe do przewidzenia. Pewne są jedynie nieuchronne, ustawiczne, coraz szybsze zmiany.

Drudzy, określimy ich tu optymistami, uważają spekulowanie w sprawie przyszłości i próby formułowania prognoz za atrakcyjne i wysoce pożądane. Bez spekulacji, prób przewidywania przeszłości nie jest możliwe jej współkształtowanie. Znamienne, że im mniej pewne czasy, tym większe jest zapotrzebowanie na prognozy. Prowadzenie rozważań na temat przyszłości może być zarówno fascynujące, jak i twórcze oraz inspirujące, oczywiście przy zachowaniu określonych rygorów intelektualnych i metodycznych (przykładem jest procedura *foresight*).

Transformacja roli współczesnego państwa polega na ograniczeniu jego dotychczasowych prerogatyw, ale nie oznacza to, że jego rola zanika lub staje się mniej istotna. Paradoksalnie funkcje państwa (rządu i samorządów) ulegają raczej wzmocnieniu. Ten pozorny paradoks znika, gdy funkcje te rozdzieli się na operacyjne i systemowe; operacyjne rzeczywiście ulegają ograniczeniu, natomiast zapotrzebowanie na systemowe rośnie. Fakt ten znajduje się u podstaw ponadczasowego (tzn. niewynikającego z koniunktur czy przejściowych mód) zapotrzebowania na myśl ekonomiczną reprezentowaną przez ekonomistów – doradców kolejnych rządów, samorządów, instytucji finansowych i innych podmiotów gospodarczych.

Żyjemy w epoce (pozornego?) chaosu, co oznacza, że wzrasta ogólny poziom ryzyka, czyli stopnia nieprzewidywalności przyszłych zdarzeń (fenomen tzw. czarnego łabędzia). Wiele modeli nie sprawdza się, wyjaśniając jedynie część struktury. Wartość prognoz jest często ograniczona, ekonomiści popełniali i popełniają poważne błędy prognostyczne. Tam gdzie prognozy bywają trafne, sprawdzają się jedynie w krótkiej perspektywie. Prognozy ekonomistów, porównywane niekiedy do prognoz meteorologicznych, bywają nierzadko przedmiotem szyderstw, okazują się wprawdzie zajmujące i ciekawe, ale mało użyteczne.

3. W poszukiwaniu nowych paradygmatów. Od ordoliberalizmu do nowego pragmatyzmu

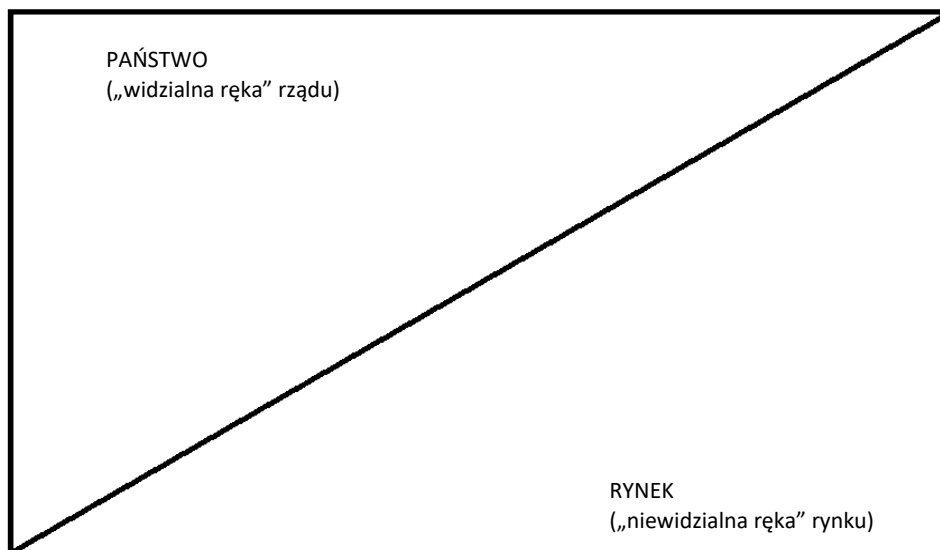
„Epoka wielkich teorii ekonomicznych minęła. Ekonomia przyszłości jawi się jako nauka heterodoksyjna, czyli oparta na współlistnieniu różnych szkół i doktryn, wolna od dominacji jednej z nich. Wynika to z jej interdyscyplinarnego charakteru i silnego osadzenia w kontekście kulturowym”. Znaną cechą nauk ekonomicznych jest istnienie wielu szkół. Autorem próby ich klasyfikacji był koreański ekonomista z Uniwersytetu Cambridge Ha-Joon Chang (*Nie ma jednej ekonomii. Z Ha-Joon Changiem rozmawia R. Wos*). Jego zdaniem do najważniejszych szkół można zaliczyć następujące: szkoła klasyczna, szkoła neoklasyczna, marksizm, keynesizm, szkoła austriacka (Hayek), ekonomia rozwoju, szkoła schumpeterowska, szkoła instytucjonal-

na, szkoła ekonomii behawioralnej. „Każda z nich – zdaniem tego autora – ma trochę racji, a jednocześnie każda się trochę myli”. W praktyce nigdy nie mamy do czynienia tylko z jedną z nich, zawsze to będzie koktajl złożony z różnych szkół i tradycji. Na podręcznikach ekonomii – dodał przewrotnie Ha-Joon Chang – powinno się zawsze znajdować ostrzeżenie: „Wypicie tylko jednego składnika surowo wzbronione. Może prowadzić do arogancji, a nawet martwicy intelektualnej”.

Opinię tę odnieść można *per analogiam* także do ordoliberalizmu, stanowiącego jedną z odmian szeroko rozumianego liberalizmu (rysunek 1). Liberalizm mieni się wielością barw i odcieni. Ordoliberalizm, rozwijany w Niemczech już w latach 30. i 40. XX wieku, w Polsce stał się przedmiotem pogłębionych studiów dopiero w wieku XXI, częściowo w pierwszej dekadzie (głównie Piotr Pysz), zwłaszcza jednak w latach 2013–2016, głównie dzięki aktywności autorów związanych z Polskim Towarzystwem Ekonomicznym i corocznymi seminariami we Vlotho. W tych latach opublikowane zostały wartościowe monografie, których redaktorami i autorami byli zwłaszcza: Elżbieta Mączyńska i Piotr Pysz (2013), Piotr Pysz, Anna Grabska, Michał Moszyński (2014), M. Dahl (2015). Za istotne wydarzenie uznać należy opublikowanie na początku 2015 r. ważnej, obszernej monografii autorstwa dr. Horsta Friedricha Wünsche: *Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft. Wissenschaftliche Grundlagen und politische Fehldeutungen* (autor, były bliski współpracownik, przeciwstawiając się banalizowaniu myśli oraz polityki L. Erharda, podjął próbę zaprezentowania jego sylwetki, kariery i dorobku).

W wymienionych pracach przedstawione zostały podstawowe fakty dotyczące genezy i twórców – „ojców założycieli” ordoliberalizmu, dlatego w tym miejscu możemy ograniczyć się jedynie do kwestii podstawowych. Fundamentem tego nurtu w ekonomii są wywodzące się z czasów antycznych idee „ordo”, będące przeciwieństwem anarchii i chaosu. Stanem pożądanym jest ład, odpowiadający naturze człowieka i zapewniający gospodarce równowagę. Podstawą teorii ordoliberalnej stała się zwłaszcza koncepcja Waltera Euckena, który przyjął założenie, że wolny rynek wymaga ustanawianych instytucjonalnie ram i zasad regulujących porządek gospodarczy (państwo powinno chronić ład konkurencyjny przed naciskami ugrupowań lobbystycznych). Wśród klasyków ordoliberalizmu (Freiburger Kreis – Koło Fryburskie) należy też wymienić Wilhelma Roepke, Aleksandra Ruestowa, Franza Boehma, Hansa Grossmanna-Doertha, ponadto Alfreda Muellera-Armacka, twórcy pojęcia społeczna gospodarka rynkowa (Soziale Marktwirtschaft), którą sprowadzić można do spójności zasady wolności gospodarczej z zasadą sprawiedliwości społecznej. Ze środowiskiem niemieckich ordoliberalistów silnie związany był ponadto – wyżej wspomniany – jeden z „ojców” niemieckiego „cudu gospodarczego”, Ludwik Erhard, autor hasła: „Wohlstand fuer alle” – Dobrobyt dla wszystkich.

Dla ordoliberalistów, opowiadających się *de facto* za „państwem silnym, ale ograniczonym”, decydujące znaczenie, oprócz obrony własności prywatnej, wolności jednostki ludzkiej (wolności do), odpowiedzialności, dialogu i pokoju społecznego oraz sprawiedliwości społecznej, ma tzw. ład gospodarczy stanowiący, różniący się od tzw. ładu spontanicznego, będącego jedną z centralnych kategorii używanych przez



Gospodarka centralnie planowana	Keynesizm	Ordoliberalizm (liberalizm socjologiczny)	Ordoliberalizm szkoły fryburskiej	Liberalizm ewolucyjny Hayeka	Liberalizm gospodarczy	Liberalizm klasyczny (leseferyzm)
---------------------------------	-----------	---	-----------------------------------	------------------------------	------------------------	-----------------------------------

Rysunek 1. Potencjalne relacje między państwem maksimum a państwem minimum w ujęciu wybranych szkół i nurtów

Uwaga: na rysunku nie ujęto libertarianizmu, który w uproszczeniu (zwłaszcza w skrajnej wersji tzw. anarchokapitalizmu) oznacza praktycznie całkowite wyeliminowanie państwa (rządu).

Źródło: opracowanie własne (częściowo wykorzystano: M. Dahl, *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 53).

F.A. von Hayeka, reprezentującego austriacką szkołę ekonomii. Ład stanowiony oraz wolność nie są przeciwieństwami, lecz się warunkują.

Ordoliberalizm, generalnie rzecz biorąc, można uznać za „ucywilizowaną”, niemiecką wersję neoliberalizmu. Istotę ordoliberalizmu można, generalnie rzecz biorąc, ukazać za pomocą zbioru następujących pojęć: konkurencja, wolność, ład stanowiony, porządek, uporządkowanie, sprawiedliwość, etyka, odpowiedzialność, służebność, przyjazność, umiarkowanie, transparentność, regulacja, proporcjonalność, zrównoważenie, dobro. Niektóre z tych pojęć można bez wątplenia odnieść do dziedziny nauk ekonomicznych. Pytanie można sformułować następująco: czy założenia i pojęcia specyficzne dla myśli ordoliberalnej – wszystkie? niektóre? – mogą być użyteczne jako atrakcyjna podstawa teoretyczna do zmiany (w istocie naprawy!) obecnego stanu rzeczy w sferze gospodarki i finansów?

Innym, oprócz ordoliberalizmu, przykładem poszukiwania odpowiedzi na nurtujące świat pytania jest tzw. nowa ekonomia strukturalna (*New Structural Economics*),

autorstwa prof. Justina Yifu Lina z Uniwersytetu w Pekinie, b. głównego ekonomisty Banku Światowego. Najkrócej: chodzi o inteligentny wybór kilku kluczowych dziedzin i wspieranie wybranych firm. Trzeba przy tym mocniej oprzeć się o rynek, który ma wyznaczyć dziedziny nadające się do wspierania przez państwo. Połączyć „niewidzialną rękę rynku” z „widzialną ręką rządu”, zawodny, ułomny nieefektywny rynek z jeszcze bardziej zawodnym, zbiurokratyzowanym, kosztownym państwem, liberalizm z interwencjonizmem... Trudno się dziwić, że chiński ekonomista (Ph.D. University of Chicago) bywa krytykowany.

Kolejnym przykładem kreatywności ekonomii i ekonomistów jest tzw. nowy pragmatyzm⁷ i ekonomia umiaru⁸ (zamiast niedoboru oraz nadmiaru), rozwijana przez Grzegorza W. Kołodkę. Nowy pragmatyzm to oryginalna, heterodoksyjna (w opozycji do ortodoksji) koncepcja ekonomii, oparta na imperatywie harmonijnego, potrójnie zrównoważonego (ekonomicznie, społecznie oraz ekologicznie i przestrzennie) rozwoju społeczno-gospodarczego.

W kontekście powyższych – wybranych – propozycji: ordoliberalizmu, nowej ekonomii strukturalnej i nowego pragmatyzmu można zaprezentować autorską listę dwunastu postulowanych paradygmatów (wzorców myślenia) w naukach ekonomicznych w XXI wieku w warunkach gospodarki niepewności i wysokiego ryzyka (tabela 2).

Tabela 2. Postulowane podejścia metodologiczne w naukach ekonomicznych

Podejścia metodologiczne
Interdyscyplinarne podejście systemowe w duchu holizmu (zastosowanie teorii chaosu)
Metoda porównawcza (ekonomia komparatywna, komparatystryka finansów)
Nacisk na analizy średnio- i długookresowe (zamiast <i>short-term thinking</i>)
Kult badań empirycznych (ekonomia opisowa, odwrót od aprioryzmu i scholastyki)
Priorytet badań ilościowych (kwantyfikacja)
Ekonomia eksperymentalna (behawioralna)
Etyka w ekonomii (ekonomia normatywna, etyka finansów)
Ekologia w ekonomii (eko-ekonomia, „zielone finanse”)
E-ekonomia (gospodarka cyfrowa, <i>knowledge-based economy</i>)
Umiar i heterodoksja (podejście „zarówno, jak i” zamiast „albo-albo”)
Renesans ekonomii politycznej (społecznej)
Podejście globalne w ekonomii (racjonalność globalna)

Źródło: opracowanie własne.

W 2017 r. i następnych uważnie jedni głównie z obawami, inni z nadzieją przyglądać się będą realizacji ambitnej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,

⁷ Szerzej zob. M. Bałtowski (red.), *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodki*, WN PWN, Warszawa 2016.

⁸ Szerzej zob. J. Pach i inni (red.), *Ekonomia umiaru – realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodki*, WN PWN, Warszawa 2016.

zwanej planem Morawieckiego. Wielkich Planów i/lub Strategii było w Polsce sporo. Autorami (czasem współautorami) trafnych diagnoz, prognoz i terapii byli przykładowo przed wojną – Eugeniusz Kwiatkowski, po wojnie – Czesław Bobrowski, a w III RP – Leszek Balcerowicz, Grzegorz W. Kołodko, Jerzy Hausner, Michał Boni. Niektórym się (trochę) udało. Czy i co uda się Mateuszowi Morawieckiemu? Nikt oczywiście nie zna odpowiedzi na to pytanie. Przeszłość jest w Polsce trudno przewidywalna, tym bardziej przyszłość.

* * *

Podobno Mark Twain po przeczytaniu własnego nekrologu miał powiedzieć: „Pogłoska o mojej śmierci była przesadzona” (*The report of my death was an exaggeration*). Wydaje się, że przesadzona jest również – formułowana czasem przez niektórych – pogłoska o śmierci, a w najlepszym razie o zmierzchu nauk ekonomicznych – ekonomii, finansów i zarządzania. Przed 20 laty pojawiła się obrazoburcza (?) opinia, że „biznes tak naprawdę nie ma żadnego podłoża teoretycznego, zaś wszelkie rozważania na ten temat to zwykłe wodolejstwo”. J.W. Goethe (*Faust*) twierdził, że szara jest wszelka teoria, a tylko złote drzewo życia jest zielone. Pasjonaci nauki twierdzą, że nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria. Wydaje się, że rozwijanie teorii ekonomicznych ma sens, a nauki ekonomiczne są najważniejsze, najciekawsze, najtrudniejsze. A poza tym praktyka bez teorii jest ślepa, teoria bez praktyki jałowa.

Nauki ekonomiczne, jak i systemy finansowe są i pozostaną „nieustającymi placami budowy”. Można zaryzykować twierdzenie, że w dającej się przewidzieć perspektywie – w erze niestabilności i zawirowań – stabilność będzie raczej marzeniem i nieosiągalnym celem niż rzeczywistością. Świat, w tym Europa, z Polską włącznie, chwije się w stopniu zapewne nigdy wcześniej niespotykanym. Powstać może pytanie, bynajmniej nie natury retorycznej, czy znajdujemy się już na bezdrożu, czy tylko na kolejnym rozdrożu? Jerzy Skolimowski w eksplikacji reżyserskiej swojego filmu „11 minut” nie bez racji – (z przesadą?) – stwierdził: „Stąpamy po kruchym lodzie, na skraju przepaści, za każdym rogiem czyha nieprzewidziane, niewyobrażalne. Nic nie jest pewne: następny dzień, następna godzina, nawet następna minuta. Przyszłość jest tylko w naszej wyobraźni. Wszystko może skończyć się raptownie, w najmniej oczekiwany sposób”. Stephen Hawking w grudniu 2016 r. na łamach „The Guardian” stwierdził, że to jest najbardziej niebezpieczny czas dla naszej planety.

Jedno jest pewne – żyjemy w zmienionym i coraz szybciej zmieniającym się świecie, nieprzewidywalnym (trudno przewidywalnym), który oferuje całą gamę nowych możliwości, ale i wiele nowych, olbrzymich zagrożeń i wyzwań. Dotyczy to również świata finansów publicznych i prywatnych. Mimo to wydaje się, że używanie terminu „rozdroże” jest nadal bardziej uprawnione niż zastosowanie pojęcia – w tym kontekście pesymistycznego – „bezdroże”. Dobrą wiadomością dla praktyków, w tym

polityków gospodarczych, jest to, że na gruncie ekonomii i finansów – również dzięki wieloletniej aktywności intelektualnej Profesor Zyty Gilowskiej – udało się sformułować sporo użytecznych ustaleń, dobrą wiadomością dla ekonomistów akademickich jest to, że pozostało jeszcze wiele pracy do wykonania.

Bibliografia

- Attali J., *Słownik XXI wieku*, Wrocław 2002.
- Flejterski S., *Metodologia finansów. Podręcznik akademicki*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Flejterski S., Ziolo M., *Ordofinanse. W poszukiwaniu nowego ładu w nauce i praktyce finansów*, „Finanse” 2015, nr 1(8).
- Greenspan A., *Era zaawirowań. Krok w nowy wiek*, WWL Muza S.A., Warszawa 2007.
- Hausner J., Mazur S.(red.), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.
- Hawking S., *This is the most dangerous time for our planet*, „The Guardian”, 1 December, 2016.
- Lapavistas C., *Profiting without Producing. How Finance Exploits Us All*, Verso, London–New York 2013.
- Phelps E., *Mass Flourishing*, Princeton University Press, Princeton 2013.
- Raczkowski K. i inni, *Zarządzanie ryzykiem w polskim systemie finansowym*, Difin, Warszawa 2015.
- Shiller R.J., *Finanse a dobrobyt społeczny*, PTE, Warszawa 2016.
- Taleb N.N., *Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Kurhaus, Warszawa 2014.
- Tyler G.R., *What Went Wrong*, BenBella Books, Dallas 2013.

Streszczenie

Od 2008 r. świat stał się bardziej niestabilny niż pod koniec XX wieku. Świat znajduje się w punkcie zwrotnym. Żyjemy w niebezpiecznych czasach, w czasach turbulencji i niepewności. Perturbacje w funkcjonowaniu systemu ekonomicznego i finansowego mają hamujący wpływ na kondycję przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Stabilność i dobrobyt są współzależne. Stabilność nie istnieje w odosobnieniu, jest zawsze relatywna. Kraje o wysokim poziomie pewności prawa, z prawem własności oraz dobrze rządzone dążą do zamożności. Niniejszy artykuł omawia wybrane problemy stanu współczesnej ekonomii i finansów.

Economics and finance in XXI century – wasteland or crossroads?

Summary

Since 2008 the world has become much more unstable than it was in the late 20th century. The world stands at a turning point. We live in dangerous times, in a time of turbulence and uncertainty. Disturbances in the functioning of the economic and financial system have a harmful influence on the standing of enterprises and households. Stability and prosperity are mutually dependent. Stability doesn't exist in isolation, it's always relative. Countries with a high degree of legal certainty, the right of ownership and good governance tend to prosper. This article discusses the selected problems of the state of contemporary economics and finance.

Słowa kluczowe: ryzyka globalne, systemowy kryzys finansowy, ekonomia, finanse

Keywords: global risks factors, systemic financial crisis, economics, finance

Własna waluta a rozwój gospodarczy kraju

W dyskusjach ekonomicznych w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku, przed wybuchem kryzysu strefy euro, przyjmowano z reguły za rzecz oczywistą, że Polska w nieodległej przyszłości wprowadzi wspólną walutę. Oczekiwano, że przyniesie to istotne korzyści:

- możliwość bezpiecznego finansowania rozwoju gospodarczego opartego na środkach zagranicznych, dzięki uzyskaniu przez polskie firmy bezpośredniego dostępu do puli oszczędności całego Eurolandu, po niskich stopach procentowych i bez żadnego ryzyka kursowego;
- niższe stopy procentowe;
- rozwój handlu dzięki likwidacji ryzyka i kosztów ponoszonych w związku z wahaniami kursowymi oraz wymianą walut;
- większe bezpieczeństwo i stabilność gospodarki.

Oczekiwano, że wymienione korzyści spowodują wyższy wzrost gospodarczy i przyspieszenie procesu konwergencji, tzn. zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju gospodarczego między Polską a najbogatszymi krajami UE.

W świetle doświadczeń szesnastoletniego okresu funkcjonowania wspólnej waluty, a także na podstawie analizy przebiegu procesów dostosowawczych w jednolitych obszarach walutowych, te poglądy na temat ekonomicznych konsekwencji przynależności do strefy euro wymagają zasadniczej rewaluacji.

W artykule wykorzystuję tezy przedstawione w książce napisanej wspólnie z Ernestem Pytlarczykiem¹.

* Prezes Zarządu Capital Strategy Sp. z o.o., Al. Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa, e-mail: skawalec@capitalstrategy.pl.

¹ S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2016.

1. Fundamentalny problem konkurencyjności

1.1. Utrata i niemożność odzyskania konkurencyjności międzynarodowej głównym problemem dotkniętych kryzysem krajów strefy euro

Stosowane tutaj określenie „międzynarodowa konkurencyjność gospodarki” oznacza zdolność gospodarki do wykorzystania posiadanego zasobu pracy w warunkach otwartego handlu międzynarodowego². Jest to węższe pojęcie konkurencyjności niż to, co oceniają popularne rankingi konkurencyjności krajów³.

Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki zależy w znacznej mierze od relacji między produktywnością (wydajnością pracy) a poziomem płac, występującej w sektorze wytwarzającym dobra podlegające wymianie międzynarodowej.

W przypadku braku międzynarodowej konkurencyjności gospodarki sytuację teoretycznie można poprawić poprzez podniesienie produktywności pracy lub obniżenie płac w stosunku do płac u jej partnerów handlowych, bądź poprzez kombinację obu tych procesów. Bardziej pożądane byłoby oczywiście podniesienie produktywności. Jednakże głównym źródłem wzrostu produktywności są inwestycje firm tworzących nowe miejsca pracy lub modernizujących istniejący aparat produkcyjny, a sytuacja braku konkurencyjności gospodarki nie zachęca do takich inwestycji. Dlatego, aby uruchomić strumień inwestycji zwiększających produktywność gospodarki, trzeba zwykle najpierw odzyskać konkurencyjność poprzez obniżenie płac w stosunku do płac u partnerów handlowych⁴.

Utrata i niemożność odzyskania konkurencyjności międzynarodowej jest zasadniczym problemem, z którym borykają się dotknięte kryzysem gospodarki strefy euro. Szacowano, że gdy w 2010 r. wybuchł kryzys strefy euro, Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, aby odzyskać konkurencyjność międzynarodową, powinny obniżyć płace o 10–30% w relacji do płac u partnerów handlowych⁵. Gdyby kraje te miały własne waluty, poprawa konkurencyjności tego rzędu mogłaby się dokonać w krótkim czasie w wyniku osłabienia ich walut. Przykładem takiego dostosowania może być Polska. W okresie kulminacji światowego kryzysu finansowego, między jesienią 2008 a wiosną 2009, polski złoty osłabił się o około 30%. Oznaczało to, że płace w polskich firmach – choć no-

² Stosuję definicję przyjętą w: tamże, s. 45–47.

³ Por. np. Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, opublikowany 29 sierpnia 2013.

⁴ Por. S. Karwalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 48–50.

⁵ Por. H. Pill, K. Daly, D. Schumacher, A. Benito, L.H. Nielsen, N. Valla, A. Demongeot, S. Graves, *External rebalancing: Progress, but a sizeable challenge remains*, „European Economics Analyst”, issue No. 13/03, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, January 17, 2013.

minalnie w złotych pozostały niezmienione – w przeliczeniu na waluty zagranicznych partnerów handlowych obniżyły się automatycznie o około 30%. Był to prawdopodobnie najistotniejszy czynnik, dzięki któremu w 2009 roku Polska cieszyła się wzrostem gospodarczym, podczas gdy gospodarki wszystkich pozostałych krajów UE skurczyły się⁶.

Zagrożone kraje strefy euro, znajdujące się w kryzysie, nie mają jednak własnych walut. Dlatego usiłują poprawić konkurencyjność poprzez zacieśnienie fiskalne (tzn. obniżanie wydatków budżetowych i podnoszenie podatków) w nadziei, że ograniczenie popytu wewnętrznego spowoduje nominalny spadek płac i cen. Politykę tę określa się terminem „wewnętrzna dewaluacja”, lecz jest to po prostu polityka deflacyjna realizowana narzędziami fiskalnymi.

1.2. Nieskuteczność polityki „wewnętrznej dewaluacji” i groźna analogia do polityki deflacyjnej okresu Wielkiego Kryzysu

Ekonomiści od dziesięcioleci zwracają uwagę, że płace nominalne rosną, gdy sytuacja rynkowa stwarza presję na ich wzrost, natomiast nie spadają, gdy sytuacja rynkowa stwarza presję na ich obniżanie, innymi słowy, są elastyczne w górę, a nieelastyczne w dół⁷. Przy sztywności płac w gospodarce polityka deflacyjna – polegająca na tłumieniu popytu wewnętrznego – powoduje przede wszystkim spadek zatrudnienia i produkcji, nie poprawiając konkurencyjności gospodarki. Polityka deflacyjna jest skuteczna w ograniczaniu deficytu handlowego i deficytu na rachunku obrotów bieżących, lecz następuje to kosztem znacznie głębszego spadku zatrudnienia i realnego PKB, niż gdyby odbywało to się poprzez osłabienie waluty. Ekonomiczne i społeczne skutki prowadzonej współcześnie polityki „wewnętrznej dewaluacji” ilustruje tabela 1. Warto zwrócić uwagę, że indeks PKB w 2015 r., w porównaniu z 2007 r., w czterech krajach południa strefy euro jest średnio o 39 punktów procentowych niższy niż w Polsce.

Groźna jest analogia między polityką „wewnętrznej dewaluacji”, realizowaną w dotkniętych kryzysem krajach strefy euro, a polityką deflacyjną, stosowaną w okresie międzywojennym dla obrony systemu waluty opartej na złocie, zwanym standardem złota⁸. Dzisiaj ekonomiści przyznają, że standard złota był kluczowym czynnikiem, który doprowadził do pogłębienia i międzynarodowego rozprzestrzenienia Wielkiego Kryzysu⁹, a ten przyczynił się do upadku systemów demokratycz-

⁶ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 11.

⁷ Na nieelastyczność w dół płac nominalnych zwracał uwagę J.M. Keynes w swoim epokowym dziele z 1936 r. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Por. J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 14–15.

⁸ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 60–70.

⁹ Fundamentalnym opracowaniem na ten temat jest monografia: B. Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression 1919–1939*, Oxford University Press, New York–Oxford 1995.

Tabela 1. Sytuacja ekonomiczna w 2015 r. w porównaniu z 2007 r.

	PKB 2015 (2007 = 100%)	Stopa bezrobocia (%)		
		2007	2015	2015 –2007
USA	109,9%	4,6	5,3	0,7
Kraje UE-28 nienależące do strefy euro	108,4%	6,7	6,6	-0,1
Strefa euro (19 krajów)	100,9%	7,5	10,9	3,4
Kraje południa strefy euro (Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy)*	89,3%	8,0	17,9	9,9
Wybrane kraje UE-28				
Polska	128,3%	9,6	7,5	-2,1
Słowacja	117,9%	11,2	11,5	0,3
Wielka Brytania	107,4%	5,3	5,3	0,0
Niemcy	107,2%	8,5	4,6	-3,9
Francja	104,1%	8,0	10,4	2,4
Hiszpania	96,7%	8,2	22,1	13,9
Finlandia	95,3%	6,9	9,4	2,5
Portugalia	94,6%	9,1	12,6	3,5
Włochy	91,8%	6,1	11,9	5,8
Grecja	73,9%	8,4	24,9	16,5

* Średnia nieważona.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i OECD (dostęp: 28 czerwca 2016 r.).

nych w części Europy i wybuchu II wojny światowej. Barry Eichengreen podkreśla, że ożywienie gospodarcze i przezwyciężenie kryzysu okazało się możliwe dopiero po odejściu od standardu złota¹⁰. Zwraca też uwagę, że głównym źródłem poprawy sytuacji w krajach, które od niego odstąpiły, nie była wcale poprawa salda obrotów zagranicznych. Kraje, które uwolniły się od obowiązku wymiany waluty na złoto według sztywnego parytetu, uzyskały możliwość zastosowania bardziej ekspansywnej polityki monetarnej i fiskalnej. Mogły więc zwiększyć popyt krajowy i uruchomić olbrzymi potencjał ożywienia gospodarki, istniejący w sytuacji głębokiej deflacji i niewykorzystanych mocy produkcyjnych¹¹.

Współcześnie kraj należący do strefy euro, który utracił konkurencyjność, jest w podobnie dramatycznej sytuacji, jakby znajdował się w systemie standardu złota w warunkach kryzysu. Mimo niewykorzystanego potencjału gospodarki i wysokiego bezrobocia, skazany jest na prowadzenie polityki deflacyjnej. Nie może poprawić swojej konkurencyjności międzynarodowej poprzez dewaluację. Nie może stymulować gospodarki przez zwiększenie popytu wewnętrznego, gdyż podważałoby to politykę „wewnętrznej dewaluacji”, powodując dalszą erozję konkurencyjności. Istotna różnica polega na tym,

¹⁰ Por. tamże, s. 11.

¹¹ Tamże, s. 367.

że wyjście z systemu standardu złota było stosunkowo proste. Natomiast wyjście ze strefy euro jest dla kraju znajdującego się w kryzysie zadaniem karkołomnym¹².

2. Dalsza integracja strefy euro nie dostarczy instrumentów rekompensujących brak walut narodowych

2.1. Bezpodstawne nadzieje związane z ideą unii fiskalnej¹³

Według rozpowszechnionej opinii zasadniczą przyczyną problemów strefy euro jest niekompletna konstrukcja Eurolandu, gdyż unii walutowej nie towarzyszy unia polityczna i fiskalna. Zgodnie z tą opinią głębsza integracja, a w szczególności stworzenie znacznego centralnego budżetu mogłoby wyposażać strefę euro w instrumenty polityki gospodarczej rekompensujące brak walut narodowych. Uważam jednak, że twierdzenie to jest niebezpiecznym złudzeniem.

Unia fiskalna w strefie euro nie dostarczy instrumentów, które – rekompensując brak walut narodowych – mogłyby poprawić konkurencyjność niekonkurencyjnych krajów. Może ona, co najwyżej, umożliwić zgromadzenie środków na finansowanie trwałych deficytów generowanych przez niekonkurencyjne kraje lub regiony. Tak funkcjonuje unia fiskalna w USA, gdzie niektóre stany lub terytoria zależne (Nowy Meksyk, Missisipi, Zachodnia Wirginia i Puerto Rico) regularnie otrzymują transfery federalne netto przekraczające 10% lokalnego PKB¹⁴. W Europie Włochy i Niemcy od lat usiłują, bez zadowalającego sukcesu, stymulować niekonkurencyjne regiony przez olbrzymie transfery fiskalne wynoszące rocznie 16% lokalnego PKB w przypadku południowych Włoch i 25% lokalnego PKB w przypadku wschodnich Niemiec. Mimo potężnych transferów fiskalnych proces konwergencji tych niekonkurencyjnych regionów od wielu lat w praktyce się zatrzymał¹⁵.

Polskie badania pokazują, że fundusze unijne, mające bez wątpliwości znaczenie cywilizacyjne i poprawiające jakość życia mieszkańców, nie napędzają na trwałe gospodarek zacofanych regionów i nie mają wpływu na tworzenie miejsc pracy¹⁶.

¹² Stąd postulat kontrolowanego rozwiązania strefy euro, które powinno rozpocząć się od wyjścia ze strefy krajów najbardziej konkurencyjnych, a przede wszystkim Niemiec. Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market*, „German Economic Review” 2013, 14 (1), s. 31–49; *European Solidarity Manifesto*, Brussels, January 24, 2013, <http://www.european-solidarity.eu/>; S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 187–234.

¹³ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 119–132.

¹⁴ Jest to wartość średnia dla okresu 1990–2009. Por. *America's fiscal union. The red and the black. Where federal taxes are raised and spent*, „The Economist”, August 1, 2011.

¹⁵ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 126–132.

¹⁶ J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*,

Próba podniesienia konkurencyjności niekonkurencyjnego regionu w ramach jednego obszaru walutowego przez transfery fiskalne jest sprzecznością samą w sobie. Napływ funduszy do krajów, które usiłują odzyskać konkurencyjność poprzez politykę tzw. wewnętrznej dewaluacji, podważa tę politykę. W swoim założeniu „wewnętrzna dewaluacja” ma polegać na obniżce płac i cen wymuszonej przez redukcję lokalnego popytu, tymczasem przychodzące transfery fiskalne zwiększają popyt i przyczyniają się do wzrostu cen i płac, przez co utrudniają odzyskanie konkurencyjności.

2.2. Nie można liczyć na to, że uelastycznienie rynku pracy umożliwi skuteczną „wewnętrzną dewaluację”

Nieskuteczność polityki „wewnętrznej dewaluacji” jest wynikiem sztywności rynku pracy, objawiającej się niewielką elastycznością płac „w dół”. Uważa się, że możliwe jest zmniejszenie tej sztywności poprzez reformy strukturalne, co udało się w latach 2003–2005 w Niemczech za rządów Gerharda Schrödera (tzw. reformy Hartza). Spowolniło się wówczas tempo wzrostu płac, a dzięki temu, że w tym samym czasie w innych krajach strefy euro rosły one znacznie szybciej, poprawiła się konkurencyjność niemieckiej gospodarki, co zaowocowało spadkiem bezrobocia¹⁷. Nie zawsze można jednak liczyć na tak sprzyjające okoliczności zewnętrzne. W sytuacji bardzo niskiej inflacji u partnerów handlowych, jak od kilku lat ma to miejsce w strefie euro, poprawa konkurencyjności przez kraj nieposiadający własnej waluty wymaga obniżki płac nominalnych, co jest zadaniem karkołomnym.

Zjawisko rozładowywania lokalnych kryzysów przez spadek płac nominalnych nie zachodzi nawet w Stanach Zjednoczonych, które dla krajów europejskich uchodzą za trudny do dośnięcia wzór pod względem elastyczności rynku pracy. W przypadkach obniżenia konkurencyjności amerykańskich regionów, objawiających się podwyższonym w stosunku do reszty kraju poziomem bezrobocia, późniejszy spadek bezrobocia następuje nie w wyniku obniżenia lokalnego poziomu płac, czyli skutecznej „wewnętrznej dewaluacji”, lecz w wyniku migracji poszukujących pracy do innych regionów kraju¹⁸.

Reformy strukturalne, uelastyczniające rynek pracy, są potrzebne. Nic jednak nie wskazuje na to, by mogły one spowodować takie uelastycznienie płac „w dół”, by w sytuacji kryzysowej gospodarka była w stanie płynnie odzyskać konkurencyjność poprzez spadek płac nominalnych.

WSiZ, Rzeszów 2013; G. Gorzelak, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, red. M. Gorynia, S. Rudolf, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 223–243.

¹⁷ Por. S. Karwalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 82–89.

¹⁸ O.J. Blanchard, L.F. Katz, *Regional Evolutions*, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1/1992.

2.3. Problemy z konkurencyjnością będą pojawiać się również w przyszłości

Unia fiskalna może zmniejszyć ryzyko nieodpowiedzialnej polityki budżetowej w krajach strefy euro, lecz nie zapobiegnie powstawaniu problemów z konkurencyjnością wywołanych innymi przyczynami.

Doskonałym przykładem jest Finlandia, która w strefie euro mogła uchodzić za wzór stanu zdrowia finansów publicznych. Zajmowała także najwyższe spośród krajów UE miejsce w rankingu najbardziej konkurencyjnych gospodarek na świecie¹⁹. W ostatnich latach kraj ten zmagają się jednak z problemem strukturalnej niekonkurencyjności. Sytuacja pod pewnymi względami podobna jest do kryzysu, jaki kraj ten przechodził na początku lat 90. XX wieku po rozpadzie ZSRR, który stanowił dla Finlandii wielki rynek zbytu. Wówczas czynnikiem, który pomógł krajowi stanąć na nogi, było osłabienie waluty. Teraz jednak Finlandia nie może poprawić konkurencyjności gospodarki poprzez dewaluację swojej waluty, gdyż jej nie ma²⁰. Realny PKB Finlandii w roku 2015 wyniósł zaledwie 95% poziomu z roku 2007 (por. tabela 1).

Inny przykład stanowi Słowacja, która bardzo dobrze radzi sobie w strefie euro (por. tabela 1), lecz jest narażona na poważne ryzyko²¹. Kraj ten ma najwyższy na świecie wskaźnik produkcji samochodów na jednego mieszkańca. Przemysł samochodowy stał się najważniejszą branżą gospodarki i dostarcza 43% produkcji przemysłowej kraju²². Jeśli w pewnym momencie koncernom samochodowym przestanie opłacać się produkcja w Słowacji, kraj narażony zostanie na olbrzymie perturbacje. Może to nastąpić np. w wyniku wzrostu poziomu życia i płac na Słowacji, pojawienia się bardziej atrakcyjnych lokalizacji w innych krajach lub w efekcie wprowadzenia jakichś przełomowych zmian technologicznych. W przypadku kraju mającego własną walutę upadek wiodącej branży spowodowałby osłabienie waluty, co poprawiłoby konkurencyjność gospodarki, ułatwiając rozwój innych sektorów. W przypadku należącej do strefy euro Słowacji schyłek przemysłu samochodowego spowodować może długoletnią stagnację i olbrzymie bezrobocie.

Finlandia czy Słowacja to tylko przykłady. Każdy kraj może w pewnym momencie utracić konkurencyjność z przyczyn, które trudno z wyprzedzeniem przewidzieć lub wyeliminować, a w strefie euro ryzyko to jest znacznie większe ze względu na brak bufora, jaki zapewniają elastyczny kurs walutowy i własna polityka monetarna.

¹⁹ Por. Economic Forum, *The Global*.

²⁰ Por. P. Krugman, *The Finnish Disease*, blog „The Conscience of a Liberal”, June 1, 2015, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/01/the-finnish-disease/>; S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 138–141.

²¹ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 141–142.

²² Automotive Industry Association of the Slovak Republic, *Automobilový priemysel v r. 2013*, published April 4, 2014, <http://www.zapsr.sk/automobilovy-priemysel-v-r-2013/>.

3. Euro a proces konwergencji

3.1. Zachowanie konkurencyjności międzynarodowej jest warunkiem zmniejszenia luki rozwojowej przez uboższe kraje UE

Mniej rozwinięty kraj członkowski UE, utrzymujący odpowiedni poziom międzynarodowej konkurencyjności, może dzięki dostępowi do wspólnego rynku wykorzystać przewagę, jaką dają niższe koszty pracy i rozwijać się szybciej niż kraje zamożniejsze. Motorem tego procesu nadganiań są prywatne inwestycje, powodujące zwiększanie produktywności pracy w gospodarce, a co za tym idzie – wzrost PKB *per capita*. Ten mechanizm przyspieszonego rozwoju może nie działać, jeśli zabraknie w nim jakiegoś istotnego elementu, w szczególności międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Przy jej braku trudno liczyć na inwestycje podnoszące produktywność gospodarki.

3.2. Proces konwergencji polskiej gospodarki jest dotąd bardzo efektywny

W okresie pierwszych 10 lat przynależności do UE PKB na głowę mieszkańca w Polsce, według wartości nominalnej, wzrósł z 24% średniej dla UE-28 w 2004 r. do 39% w 2014 r., a PKB na głowę z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej wzrósł w tym samym czasie w Polsce z 49% do 68% średniej dla UE-28²³. Siłą napędową tego procesu konwergencji nie są wcale napływające środki unijne, nie wpływają one bowiem na zwiększanie potencjału gospodarki. Potencjał gospodarki polskiej rośnie dzięki inwestycjom prywatnym, do których zachęca odpowiedni poziom międzynarodowej konkurencyjności i dostęp do wspólnego rynku. W pierwszej dekadzie polskiego członkostwa w UE roczna wartość polskiego eksportu towarów i usług do krajów będących obecnie członkami Unii Europejskiej (UE-28) wzrosła z 61 mld euro w roku 2004 do 151 mld euro w roku 2014. W okresie 10 lat (2005–2014) przychody z eksportu do UE były w Polsce ponad 15-krotnie, a całkowite przychody z eksportu ponad 19-krotnie wyższe od środków netto otrzymanych z budżetu UE²⁴.

²³ Por. S. Karwalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 123.

²⁴ Tamże.

3.3. Negatywna weryfikacja poglądu, że w strefie euro można bezpiecznie opierać rozwój gospodarki na oszczędnościach zagranicznych²⁵

Przed kryzysem strefy euro dominował pogląd, że jej członkowie mogą bezpiecznie rozwijać się, opierając się na oszczędnościach zagranicznych²⁶. Uważano, że – w przeciwieństwie do kraju mającego własną walutę i narażonego na ryzyko załamania kursu walutowego – kraj w strefie euro może znacznie odważniej sięgać po oszczędności zagraniczne, gdyż w ramach strefy deficyty na rachunku obrotów bieżących nie mają istotnego znaczenia. Kryzys strefy euro negatywnie zweryfikował ten pogląd. Okazało się, że po ustaniu dopływu kapitału likwidacja deficytu na rachunku obrotów bieżących w kraju należącym do strefy euro (lub mającym walutę sztywno powiązaną z euro) wymaga bez porównania wyższych kosztów w postaci spadku PKB i wzrostu bezrobocia, niż w kraju mogącym skorzystać z amortyzatora w postaci deprecjacji własnej waluty. Okazało się, że w ramach strefy euro zagrożeniem dla gospodarki mogą być nie tylko deficyty budżetowe, lecz również deficyty obrotów bieżących generowane przez prywatne przepływy kapitałowe. Deficyty obrotów bieżących okazały się w swoich skutkach znacznie bardziej niebezpieczne dla krajów należących do strefy euro, niż dla krajów mających własne waluty i elastyczny kurs walutowy.

3.4. Stopy procentowe – za niskie do warunków gospodarki – grożą erozją konkurencyjności²⁷

Doświadczenia kryzysu strefy euro zdecydowanie skorygowały tezę, że niskie stopy procentowe stanowią korzyść z przynależności do strefy euro. Kraj posiadający własny bank centralny ma formalnie swobodę ustalania stóp procentowych i może usiłować utrzymywać je na niskim poziomie. Jednakże faktyczna swoboda ustalania stóp procentowych jest w otwartej gospodarce ograniczona. Jeżeli stopy są zbyt niskie, pojawia się inflacja i groźba załamania kursu walutowego. Natomiast gdy kraj jest w strefie euro i nie ma wpływu na stopy procentowe, negatywne efekty zbyt niskich stóp nie są tak jaskrawo widoczne i początkowo nie przeszkadzają, lecz mogą okazać się przez to znacznie groźniejsze. Taka sytuacja wystąpiła właśnie w krajach południa strefy euro. Za niskie dla tych krajów stopy procentowe doprowadziły do boomu kredytowego i realnej aprecjacji waluty, wyprzedzającej wzrost produktyw-

²⁵ Tamże, s. 264.

²⁶ Por. S. Gomułka, *Polska droga do euro: przegląd opcji*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 11–12, s. 36–43, s. 36.

²⁷ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 264–266.

ności. Spowodowało to utratę przez te kraje międzynarodowej konkurencyjności, a brak własnej waluty uniemożliwił łatwe skorygowanie tej sytuacji.

Zwolennicy szybkiego wejścia Polski do strefy euro uważają, że w przypadku gdyby stopy procentowe w strefie euro były dla Polski zbyt niskie, można będzie zapobiegać narastaniu boomów kredytowych przez stosowanie tzw. polityki makroostrożnościowej, czyli stosowanie – w celach stabilizacji makroekonomicznej – instrumentów nadzoru ostrożnościowego wobec banków, takich jak m.in. określanie współczynników wielkości wymaganego kapitału czy maksymalnej relacji kwoty kredytu w stosunku do wartości nieruchomości lub dochodu klienta. Polityka makroostrożnościowa jest pożądana jako uzupełniający instrument stabilizacji makroekonomicznej, lecz trudno liczyć, aby mogła ona skutecznie zastąpić politykę pieniężną i monetarną²⁸.

3.5. Wprowadzenie wspólnej waluty nie musi przyczynić się do wzrostu obrotów handlowych²⁹

Ryzyko i koszty ponoszone w związku z wahaniami kursowymi oraz wymianą walut mogą stanowić przeszkodę w działalności międzynarodowej firm i utrudniają rozwój handlu. Nie są to jednak czynniki o decydującym znaczeniu³⁰. Ilustrują to m.in. zmiany w strukturze obrotów handlowych Niemiec. W 2015 r. udział partnerów ze strefy euro w obrotach handlowych Niemiec był o 1/5 niższy niż w chwili wprowadzenia wspólnej waluty w roku 1999 (spadek z 46% do 37%). W tym czasie udział Polski, nienależącej do strefy euro, wzrósł dwukrotnie (z 2,3% do 4,5%). Nie oznacza to, że wahania kursu złotego nie stanowią utrudnienia w handlu z Niemcami, lecz że daleko większy wpływ na rozmiary tego handlu mają inne czynniki. Trzymając się tego przykładu, należy stwierdzić, że wprowadzenie euro w Polsce spowodowałoby nie tylko likwidację ryzyka kursowego i kosztów wymiany – co samo w sobie ułatwiłoby handel – lecz mogłoby spowodować również zmiany w gospodarce, których skutki byłyby dla tego handlu negatywne. Jeśli w wyniku rezygnacji z własnej waluty pogorszy się międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki, to obniżą się niemieckie inwestycje w Polsce, a także wykorzystanie mocy produkcyjnych w uło-

²⁸ Podobny pogląd zawarty jest w podsumowaniu raportu: Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, red. A. Kosior, M. Rubaszek, NBP, Warszawa, listopad 2014, s. 171.

²⁹ Por. S. Karwalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 271–273.

³⁰ Dyrektor Instytutu Ekonomicznego NBP mówi: „Zmienność kursu złotego do relacji euro jest już stosunkowo mała, płacimy więc niską cenę za autonomię polityki pieniężnej, która pomaga nam stabilizować gospodarkę”. W tym samym wywiadzie stwierdza również, że w przypadku wejścia do strefy euro: „[...] o obniżeniu kosztów transakcyjnych trudno w ogóle mówić, odkąd handel walutami przeniósł się na platformy, gdzie spready są bardzo małe”. Por. A. Sławiński, *Abenomics to nie dla nas*, wywiad prowadzony przez red. K. Doliniak, „Forbes”, luty 2014, s. 35.

kowanych w Polsce fabrykach należących do niemieckich koncernów, co wpłynie negatywnie na wielkość polsko-niemieckich obrotów handlowych.

3.6. Czy euro zapewni bezpieczeństwo i stabilność gospodarki?³¹

Mogłoby się здаwać, że przynależność do strefy euro to gwarancja bezpieczeństwa i stabilności ekonomicznej, szczególnie w sytuacji zaburzeń w gospodarce światowej. Choć niektórym czytelnikom może się to wydać paradoksalne, jest akurat odwrotnie.

W sytuacji zaburzeń w gospodarce światowej i gwałtownych zmian przepływów kapitałowych gospodarka z własną walutą okazuje się stabilniejsza niż pozbawiony waluty kraj należący do strefy euro. W sytuacji kryzysowej, gdy powstaje konieczność szybkiej poprawy salda rachunku obrotów bieżących, w kraju posiadającym własną walutę następuje osłabienie kursu walutowego, natomiast w kraju należącym do strefy euro (lub posiadającym sztywny kurs walutowy) następują głębsze i trudniejsze do odrobienia straty w postaci spadku PKB i spadku zatrudnienia.

Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują, że elastyczny kurs walutowy działa antycyklicznie. Gdy występuje poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej w Europie, następuje odpływ kapitału z Polski i złoty się osłabia, co poprawia sytuację przedsiębiorstw. Mechanizm ten bardzo silnie zadziałał w 2009 roku.

Badacze z Narodowego Banku Polskiego dokonali symulacji *ex post*, porównując faktyczne funkcjonowanie gospodarki polskiej w latach 2007–2011 z funkcjonowaniem hipotetycznym, w przypadku gdyby Polska z początkiem 2007 r. weszła do strefy euro. Stwierdzili, że gdyby w analizowanym okresie Polska należała do strefy euro, to zarówno inflacja, jak i tempo wzrostu gospodarczego podlegałyby znacznie większym wahaniom niż było w scenariuszu rzeczywistym. Głównym czynnikiem stabilizującym gospodarkę był w tym okresie elastyczny kurs walutowy³².

* * *

Przed kryzysem strefy euro większość wpływowych ekonomistów uważała, że różnica w poziomie rozwoju między Polską i głównymi gospodarkami strefy euro nie tylko nie jest przeszkodą dla szybkiego wejścia naszego kraju do strefy euro, lecz stanowi argument przemawiający za akcesją. Uważano bowiem, że potencjalne korzyści w postaci przyspieszenia wzrostu odnoszą przede wszystkim wstępujące

³¹ Por. S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks*, s. 269–271.

³² M. Brzoza-Brzezina, K. Makarski, G. Wesołowski, *Would it have paid to be in the eurozone?*, „National Bank of Poland, Working Paper” 2012, No. 128.

do strefy euro kraje mniej rozwinięte³³. Stąd wyciągano wniosek, że przystąpienie Polski do strefy powinno nastąpić jak najszybciej³⁴. Dzisiaj z twierdzeniem takim trudno się zgodzić.

Kraj członkowski UE, znajdujący się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego mierzonego PKB *per capita*, ma szansę rozwijać się szybciej niż bogatsze kraje UE, pod warunkiem że utrzyma konkurencyjność międzynarodową. Jej utrzymanie lub odzyskanie jest łatwiejsze, jeśli kraj posiada własną walutę. Wejście Polski do strefy euro z nadzieją, że przyspieszy to wzrost gospodarczy, stwarza ryzyko utraty konkurencyjności, w efekcie czego efektywny dotąd proces konwergencji może zatrzymać się i luka rozwojowa między Polską a bogatszymi krajami UE, zamiast szybciej się kurczyć, może zostać na długie lata utrwalona.

Bibliografia

- Automotive Industry Association of the Slovak Republic, *Automobilový priemysel v r. 2013*, published April 4, 2014, <http://www.zapsr.sk/automobilovy-priemysel-v-r-2013/>.
- Blanchard O.J., Katz L.F., *Regional Evolutions*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1992, No. 1.
- Brzoza-Brzezina M., Makarski K., Wesołowski G., *Would it have paid to be in the eurozone?*, „National Bank of Poland, Working Paper” 2012, No. 128.
- Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, opublikowany 29 sierpnia 2013.
- America’s fiscal union. The red and the black. Where federal taxes are raised and spent*, „The Economist”, August 1, 2011.
- Eichengreen B., *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression 1919–1939*, Oxford University Press, New York–Oxford 1995.
- European Solidarity Manifesto*, Brussels, January 24, 2013, <http://www.european-solidarity.eu>.
- Gomułka S., *Polska droga do euro: przegląd opcji*, „Bank i Kredyt”, 2001, nr 11–12, s. 36–43.

³³ Por. S. Gomułka, *Polska droga*, s. 36.

³⁴ W sprawozdaniu z konferencji Narodowego Banku Polskiego w roku 2001, która zgromadziła czołowych polskich ekonomistów, czytamy: „[...] większość uczestników konferencji zgodziła się, że możliwie szybkie przyjęcie euro [...] oraz wejście Polski na jednolity rynek finansowy przyniosłoby gospodarce znaczne korzyści i przyspieszyłoby wzrost gospodarczy”. Por. *Polska droga do euro. Sprawozdanie merytoryczne z konferencji naukowej NBP w Falentach w dniach 22–23 października 2001 r.*, „Bank i Kredyt” 2001, s. 219–224, s. 224.

- Gorzela G., *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej i globalnej gospodarce*, red. M. Gorynia, S. Rudolf, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 223–243.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market*, „German Economic Review” 2013, 14 (1), s. 31–49.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2016.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Krugman P., *The Finnish Disease*, blog „The Conscience of a Liberal”, June 1, 2015, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2015/06/01/the-finnish-disease>.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, WSiIZ, Rzeszów 2013.
- Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, red. A. Kosior, M. Rubaszek, NBP, Warszawa, listopad 2014.
- Pill H., Daly K., Schumacher D., Benito A., Nielsen L.H., Valla N., Demongeot A., Graves S., *External rebalancing: Progress, but a sizeable challenge remains*, „European Economics Analyst”, Issue No. 13/03, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, January 17, 2013.
- Polska droga do euro. Sprawozdanie merytoryczne z konferencji naukowej NBP w Fałentach w dniach 22–23 października 2001 r.*, „Bank i Kredyt” 2001, s. 219–224.
- Sławiński A., *Abenomics to nie dla nas*, wywiad prowadzony przez red. K. Doliniak, „Forbes”, luty 2014, s. 32–36.

Streszczenie

W dyskusjach ekonomistów przed kryzysem strefy euro zakładano, że Polska w nieodległej przyszłości wprowadzi wspólną walutę. Oczekiwano, że zagwarantuje to krajowi bezpieczeństwo i stabilność ekonomiczną oraz przyspieszy proces konwergencji. W świetle doświadczeń szesnastoletniego okresu funkcjonowania euro poglądy na temat ekonomicznych konsekwencji wspólnej waluty wymagają rewaluacji.

Własna polityka monetarna i możliwość dostosowania kursu walutowego to kluczowe instrumenty polityki ekonomicznej i mechanizmy dostosowawcze, w praktyce niemożliwe do zastąpienia. Kraj członkowski UE, znajdujący się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, ma szansę rozwijać się szybciej niż bogatsze kraje UE, pod warunkiem że utrzyma konkurencyjność międzynarodową. Utrzymanie lub odzyskanie konkurencyjności międzynarodowej jest łatwiejsze, jeśli kraj posiada własną walutę. Wejście Polski do strefy euro z nadzieją, że przyspieszy to wzrost gospodar-

czy, stwarza ryzyko utraty konkurencyjności, w efekcie czego efektywny dotąd proces konwergencji może się zatrzymać i luka rozwojowa między Polską a bogatszymi krajami UE, zamiast szybciej się kurczyć, może zostać na długie lata utrwalona.

Currency independence and economic development

Summary

In economists' discussions before the Eurozone crisis, it was assumed that in the very near future Poland would introduce the single currency. This was expected to guarantee economic security and stability for the country, and to speed up the convergence process. In light of experiences over the 16 years that the euro has functioned, views on the economic consequences of the common currency require re-evaluation.

Having one's own monetary policy and the ability to adjust the exchange rate are key instruments of economic policy and adjustment mechanisms, which in practice are irreplaceable. A European union member country that finds itself at a low level of economic development has the opportunity to develop faster than the richer countries of the EU, on the condition that it maintains international competitiveness. Maintaining or regaining international competitiveness is easier if a country has its own currency. Poland's entrance to the Eurozone with the hope that this will speed up economic growth creates the risk of a loss of competitiveness, as a result of which the process of convergence, effective thus far, may be halted, and the development gap between Poland and the richer EU countries, rather than narrowing faster, could become fixed in place for many years.

Słowa kluczowe: euro, kryzys strefy euro, konkurencyjność międzynarodowa, deflacja, wewnętrzna dewaluacja, osłabienie waluty, wzrost gospodarczy

Keywords: euro, Eurozone crisis, international competitiveness, deflation, internal devaluation, currency depreciation, economic growth

Kwintet BRICS – nowy bank rozwoju

Procesy globalizacji wykształciły centrum światowej gospodarki oraz światowego kapitalizmu, zwane „Triadą”¹, a obejmujące Amerykę Północną, rozwinięte kraje Dalekiego Wschodu (Japonię i „tygrysy”), a także Europę Zachodnią. Jak zauważa A.K. Koźmiński, charakterystycznymi cechami gospodarek Triady są:²

- panowanie nad inflacją dzięki ostrożnej polityce monetarnej oraz dbałość o równowagę budżetową;
- pełnienie przez państwo roli aktywnego regulatora, a niekiedy nawet „przedsiębiorcy”. Państwo jest sprawne i silne siłą swoich inwestycji zakorzenionych w demokratycznych systemach politycznych;
- zauważalne stopniowe zmniejszanie kosztów pracy w kosztach wytwarzania – rośnie natomiast kapitałochłonność;
- szybko rosnąca wydajność użytkowania zasobów dzięki wielkim nakładom na kształcenie i najnowsze techniki oraz technologie;
- restrukturyzacja, polegająca na wycofywaniu się przedsiębiorstw ze stagnacyjnych rynków i produktów o niskiej wartości dodanej oraz niskiej rentowności i przechodzenie na szybko rosnące rynki oraz produkty o wysokiej wartości dodanej, a także wysoko rentowne;
- bycie aktywnymi graczami na globalnych rynkach energii i surowców, dążąc do zapewnienia wystarczającej podaży i przeciwdziałając szkodliwym dla nich wahaniom cen;

* Dr hab. Kazimierz A. Kłosiński, emerytowany profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, profesor nadzwyczajny w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

¹ Pojęcie „Triady” wprowadził Kenichi Ohmae w 1985 r. A.K. Koźmiński, *Wyobrażenia ekonomiczne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2016, s. 100.

² Tamże, s. 101.

- otwartość na wymianę handlową i współpracę przedsiębiorstw; kraje są zarazem eksporterami i importerami kapitału;
- system instytucjonalny biski modelowi liberalnej demokracji, w którym rządowi demokratycznie wyłanianej większości towarzyszą silne instytucjonalne zabezpieczenia praw jednostek oraz mniejszości.

Atoli jedną z najbardziej znaczących zmian w gospodarce światowej ostatnich lat jest niewątpliwie wzrost znaczenia kapitalizmu państwowego³, tzn. komercyjnej – w celu osiągnięcia zysków – działalności gospodarczej prowadzonej przez państwo, zarządzanej w sposób kapitalistyczny, nawet jeśli formalnie gospodarka nie opiera się na zasadach kapitalistycznych⁴.

Kapitalizm państwowy zazwyczaj charakteryzuje się dominacją albo funkcjonowaniem znacznej liczby państwowych przedsiębiorstw w gospodarce narodowej – tak specjalnych rządowych agencji, jak i przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Kapitalizm państwowy może oznaczać kontrolowanie przez państwo procesu inwestycyjnego czy podziału środków finansowych, a w chwili obecnej oznaczać może także istnienie sytuacji, w których państwo interweniuje (aktywnie ingeruje) w procesy gospodarcze w celu ochrony oraz wspierania interesów rodzimych przedsiębiorstw⁵.

1. Od kwartetu do kwintetu

W tych uwarunkowaniach światowej gospodarki we wrześniu 2006 roku podczas Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z inicjatywy Władimira Putina, ówczesnego prezydenta Rosji, rozpoczęto prace nad stworzeniem podstaw do współpracy politycznej czterech państw: Brazylii, Rosji, Indii oraz

³ M. Tarnowski, *Państwowy kapitalizm – odpowiedź na kryzys kapitalizmu?*, [w:] *Liberalny kapitalizm w kryzysie. Wybrane problemy*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013, s. 131–150.

⁴ Tamże, s. 138. Charakterystycznymi przykładami krajów kapitalizmu państwowego we współczesnym świecie są: Chiny, Rosja, kraje arabskie oraz Brazylia.

⁵ A. Johnson, *The Blackwell Dictionary of Sociology*, Blackwell Publishing 2000, s. 306; M. Tarnowski, *Państwowy kapitalizm*, s. 138.

W Raporcie Narodowej Rady Wywiadu (Global Trends 2025. Transformed World, Nil, November 2008) z kapitalizmem państwowym związano następujące cechy:

- kreowanie warunków sprzyjających eksportowi; napływ bogactwa prowadzi do niespotykanej kumulacji aktywów będących w posiadaniu państwa;
- stosowanie narzędzi kontroli państwowej na rynkach finansowych, tworzenie państwowych funduszy inwestycyjnych (majątkowych);
- zwiększenie wysiłków nakierowanych na rozwój polityki przemysłowej; państwa te posiadają na tyle dużo kapitału, że aktywnie wspierają sektory wysokich technologii i opartych na wiedzy;
- wycofywanie się z procesów prywatyzacji oraz powrót do idei przedsiębiorstw państwowych.

Chin⁶. Należy się domyślać, że pobudził tę inicjatywę artykuł J. O’Neilla o potencjale gospodarczym tych właśnie krajów, określonych akronimem BRIC⁷. Pomimo licznych odmienności⁸ między tymi państwami, w wyniku prac grup roboczych, udało się zainaugurować cykl corocznych spotkań.

Pierwsze z nich odbyło się w czerwcu 2009 roku w Rosji (w Jekaterynburgu). Na owej inauguracyjnej konferencji „na szczycie” ówczesnego BRIC przywódcy czterech – tzw. *emerging powers* – państw skoncentrowali swą uwagę na następujących zagadnieniach:⁹

- zreformowanie niewydolnego systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- utworzeniu nowego efektywnego światowego ładu gospodarczego;
- zreformowaniu międzynarodowego systemu finansowego, walutowego i bankowego;
- zapewnieniu ludności świata bezpieczeństwa żywnościowego (*food safety*) – likwidacja głodu;
- zagwarantowaniu wystarczającego zaopatrzenia w energię i w źródła jej generowania;
- przeciwstawienie się destrukcji klimatu światowego (*climate change*) i środowiska naturalnego człowieka;
- zapewnienie – szczególnie państwom i społeczeństwom najbiedniejszym – właściwej pomocy na rzecz rozwoju (*development aid*).

Na drugiej konferencji „na szczycie” – nadal jeszcze kwartetu BRIC – która miała miejsce w stolicy Brazylii w kwietniu 2010 r., przywódcy omawiali nadal wyspecjalizowane w 2009 roku kwestie zasadnicze, a w komunikacie końcowym wyeksponowano:

- wspólne podejście (*common vision*) do epokowych przemian dokonujących się obecnie w świecie, do odpowiedniego zarządzania tymi przemianami oraz konieczną transformacją globalną;
- poparcie dla nowego wielobiegunowego, sprawiedliwego i demokratycznego ładu światowego, w którym decyzje będą podejmowane zbiorowo (kolektywnie) przez wszystkie państwa;

⁶ K. Waligóra, T. Waligóra, *Globalna współpraca Brazylii, Rosji, Indii, Chin i RPA – Bank Rozwoju BRICS*, [w:] *Podlasie – wizje przemian i rozwoju*, Fundacja Promocji i Rozwoju Podlasia, Białystok 2016, s. 244–255.

⁷ J. O’Neill, *Building better global economic BRICS*, „Goldman Sachs Global Economics”, Paper No. 66. Ów profesor brytyjski, główny ekonomista koncernu Goldman Sachs, w 2003 r. przedstawił prognozę, iż do 2050 r. gospodarki kwintetu BRICS – łącznie – wysuną się na pierwsze miejsce w świecie w zakresie głównych parametrów makroekonomicznych.

⁸ Różne podstawy wzrostu: Brazylia – rolnictwo, Rosja – surowce (głównie energetyczne), Indie – usługi, Chiny – przemysł.

⁹ Informację o przedmiocie zainteresowań poszczególnych „szczytów” BRIC oraz BRICS podaje na podstawie: S. Szafarz, *Cywilizacja XXII wieku*, Wydawnictwo „Kto jest kim”, Warszawa 2015; a także K. Waligóra, T. Waligóra, *Globalna współpraca*, s. 244–255.

- uznanie dla rosnącej roli G20 oraz zapowiedź zwiększenia wkładu BRIC do działalności tej grupy;
- konieczność gruntownej reformy systemu ONZ oraz wyrażenie poparcia dla zasadniczych aspiracji Indii i Brazylii w ramach tej organizacji światowej;
- duże znaczenie współdziałania i koordynacji poczynań w ramach BRIC dla innych krajów rozwijających się i dla budowania „harmonijnego świata” (konceptję tę na forum ONZ wysunął wcześniej prezydent ChRL, Hu Jintao);
- stwierdzenie, iż niezależnie od niewielkiej poprawy w rozwoju międzynarodowej sytuacji gospodarczej, trzeba jeszcze zrobić bardzo dużo celem jej gruntownego zreformowania i doprowadzenia do nowego systemu gospodarczego i finansowego na świecie.

Trzecia konferencja „na szczycie” odbyła się w miejscowości Sanya w Chinach w kwietniu 2011 r. pod hasłem „szeroka wizja, wspólna pomyślność” (*broad vision, shared prosperity*). Na konferencji oficjalnie przyjęto w skład grupy Republikę Południowej Afryki, zmieniając jej akronim na BRICS. W kwestiach politycznych uznano, że BRICS jest nową, wręcz modelową instytucją w rozwoju współpracy międzynarodowej w ówczesnej trudnej oraz przyszłej sytuacji globalnej, a kraje BRICS dążą do rozwijania równoprawnych i partnerskich stosunków między państwami oraz narodami – w duchu solidarności, wzajemnego zaufania, otwartości – tak aby wszyscy mogli korzystać z owoców pomyślnego rozwoju.

W dziedzinie gospodarczej skoncentrowano się na konieczności przebudowy (restrukturyzacji) ówczesnego niewydolnego systemu globalnego i zastąpienia go nowym łańcem międzynarodowym, w tym także nowym systemem finansowym. Monopol (dominacja) dolara winien być zastąpiony funkcjonalnym międzynarodowym systemem walut rezerwowych (*international reserve currency system*), bazującym na koszyku walut o specjalnych prawach ciągnięcia (*special drawing rights basket of currencies*). Doniosłym wydarzeniem „szczytu” w Sanya była decyzja w sprawie otwarcia przez banki handlowe pięciu państw BRICS specjalnych linii kredytowych – we własnych walutach narodowych – celem finansowania wzajemnej współpracy gospodarczej. Postanowiono także przeciwdziałać wspólnie wzrostowi cen surowców (szczególnie energetycznych) oraz artykułów rolnych i żywności, gdyż wzrost ten destabilizuje poszczególne gospodarki narodowe, a także gospodarkę światową.

2. Kolejne „szczyty” BRICS

Czwarta konferencja „na szczycie” BRICS odbyła się w New Delhi w marcu 2012 roku pod hasłem „BRICS – partnerstwo na rzecz stabilizacji, bezpieczeństwa i pomyślności w świecie” („BRICS – partnership for global stability, security and prosperity”). W wyniku obrad podjęto 50-punktową Deklarację (tzw. *The New Deldi Declaration*). „Szczyt” w New Delhi przynosi nową jakość w rozwoju grupy

– przystąpienie do wprowadzania w życie wspólnych rozwiązań instytucjonalnych. Powstała koncepcja utworzenia Banku na rzecz rozwoju (*BRICS Development Bank*), z głównym zadaniem finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych i innowacyjnych oraz zrównoważonego rozwoju, a także gospodarki przyjaznej dla środowiska naturalnego. Ta decyzja stanowi swoiste wyzwanie dla Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Za punkt zwrotny uznaje się piątą konferencję „na szczycie” BRICS, zorganizowaną przez Republikę Południowej Afryki w Durbanie w marcu 2013 r. W obradach oraz dokumentach konferencyjnych dominowały:

- analiza najważniejszych aspektów międzynarodowej sytuacji politycznej, strategicznej i gospodarczej;
- potrzeba odpowiedniego zarządzania (sterowania) globalnym rozwojem gospodarczym (*global economic governance*);
- doskonalenie współpracy i koordynacji działań w ramach BRICS;
- rozwój współpracy BRICS z Afryką (w istocie na tym „szczycie” kwintet BRICS „odebrał” Afrykę Zachodowi).

Za najważniejsze dokonania „szczytu” BRICS w Durbanie należy uznać następujące postanowienia:

1. Doskonalenie koordynacji poczynań i współdziałania między krajami BRICS w zakresie kardynalnych spraw międzynarodowych, szczególnie w kwestiach tzw. punktów zapalnych na Ziemi.
2. Osiągnięcie znacznego postępu w ramach rozwijania i wzbogacenia współpracy państw BRICS, a mianowicie:
 - utworzenie Nowego Banku Rozwoju (wspominana alternatywa wobec Banku Światowego);
 - założenie Rady Gospodarczej (Business Council);
 - powołanie do życia Rady Naukowej (Think-Tank Council);
 - promowanie współpracy (szczególnie) w następujących dziedzinach: gospodarka, finanse, handel, inwestycje, nauka i technika, ochrona zdrowia, rolnictwo, kultura i wymiana społeczna.
3. Zawarcie porozumienia w sprawie zarządzania gospodarką światową, ze szczególnym położeniem nacisku na:
 - koordynację współdziałania w skali makro;
 - walkę z bezrobociem i tworzenie miejsc pracy;
 - zapewnienie zrównoważonego rozwoju świata;
 - zreformowanie dotychczasowego światowego systemu finansowego, naukowego i walutowego, który dyskryminuje kraje rozwijające się (np. w Międzynarodowym Funduszu Walutowym mają one zaledwie 12% udziałów (głosów)).
4. Promowanie rozwoju globalnego ze szczególnym uwzględnieniem pomocy dla krajów biednych i dla społeczeństw o niskich dochodach, rozbudowy energetyki, produkcji żywności oraz ustabilizowania cen surowców.

5. Rozwijanie partnerskiej współpracy BRICS z Afryką. Na specjalnej konferencji w Durbanie przyjęto wspólne oświadczenie: „BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialization”.
6. Utworzenie Funduszu Rezerw Walutowych (*The Contingent Reserve Arrangement* – CRA), który będzie działał podobnie do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, a także podjęcie decyzji w sprawie założenia sieci światłowodowej (o długości 28 400 km) między państwami BRICS celem uniezależnienia się od sieci połączeń krajów zachodnich.

Szósta konferencja „na szczycie” BRICS odbyła się w Fortaleza w Brazylii w lipcu 2014 r. pod hasłem „Kompleksowy wzrost – zrównoważone rozwiązania”. Poruszane w Fortaleza kwestie zostały ujęte w Deklaracji oraz w przyjętym „Planie Działania”. W kwestiach globalnych, w Deklaracji, wyrażono wolę niestrudzonych działań na rzecz pokoju, współpracy, rozwoju, praw człowieka, równości, wzajemnego poszanowania oraz wzajemnych korzyści, a także wystąpiono przeciwko stosowaniu *double standards* w stosunkach międzynarodowych. „Szczyt” wnikliwie przeanalizował sytuację w różnych regionach i zakątkach świata, a przede wszystkim konsekwencje możliwe dla BRICS oraz dla całej ludzkości. Słowa potępienia skierowano wobec przestępczości oraz terroryzmu międzynarodowego, piractwa i narkomanii na świecie, a także przestępczości w Internecie. Postanowiono, że BRICS będzie działał coraz aktywniej na rzecz:

- zaprzestania wyścigu zbrojeń w kosmosie;
- ochrony fauny i flory na Ziemi;
- hamowania i powstrzymywania zmian klimatycznych;
- racjonalnej urbanizacji;
- szerokiego stosowania energii odnawialnej;
- likwidacji ubóstwa;
- zwalczania korupcji i innych zjawisk patologicznych.

„Szczyt” podjął uchwałę¹⁰ w sprawie utworzenia Nowego Banku Rozwoju (New Development Bank – NDB) z siedzibą w Szanghaju (uważany za ważne centrum finansowe świata), a także ustalił strukturę kapitału zakładowego Funduszu Rezerw Walutowych.

We wspomnianym „Fortaleza Action Plan” przewidziano, iż BRICS będzie posiadał własny urząd statystyczny oraz wspólne centrum naukowo-badawcze, którego zadaniem będzie m.in. opracowanie projektu strategii BRICS w zakresie długofalowej współpracy gospodarczej (*BRICS Economic Cooperation Strategy*).

Siódma konferencja „na szczycie” BRICS na zaproszenie prezydenta Rosji odbyła się w rosyjskim mieście Ufa w lipcu 2015 roku¹¹. W Deklaracji z Ufy w BRICS

¹⁰ Podpisali ją ministrowie finansów w obecności prezydentów.

¹¹ „Szczyt” BRICS połączono ze spotkaniem Szanghajskiej Organizacji Współpracy oraz Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej.

pojawia się – obok kulturalnej, politycznej i coraz bardziej intensywniejszej gospodarczej współpracy – możliwość budowania militarnego partnerstwa¹².

Ósmy „szczyt” BRICS odbył się w Indiach, w Goa, w październiku 2016 roku. W 110-punktowej Deklaracji wyrażono poparcie dla:

- dotychczasowej wizji głębokich zmian w świecie oraz dla znaczenia BRICS w jej urzeczywistnieniu;
- dotychczasowych działań BRICS na rzecz zrównoważonego rozwoju w zakresie ochrony zdrowia, surowców energetycznych (energii jądrowej), innowacji, ekspansji ICT, walki z terroryzmem;
- postrzegania przez BRICS problemu mobilności zasobów ludzkich (migracji).

3. Nowy Bank Rozwoju oraz Fundusz Rezerw Walutowych

Utworzenie obu tych rozwiązań instytucjonalnych przenosi współpracę pomiędzy Brazylią, Rosją, Indiami, Chinami oraz RPA na nowy poziom¹³. Potrzeba zwiększenia międzynarodowej autonomii finansowej BRICS oraz możliwość podniesienia wpływu Kwintetu na inne państwa legły u podstaw decyzji „szczytu” w Fortalezie o powołaniu Nowego Banku Rozwoju (NDB) oraz wcześniejszej – „szczytu” w Durbanie – o utworzeniu Funduszu Rezerw Walutowych (CRA).

Najwyższą władzą w NDB jest Rada Gubernatorów¹⁴, która decyduje m.in. o: przyjęciu nowych członków, podniesieniu kapitału banku, podjęciu współpracy z organizacjami międzynarodowymi, wyborze prezesa banku. Zarząd (Rada Dyrektorów) NDB jest odpowiedzialny za prowadzenie działalności operacyjnej banku, w szczególności na podstawie wytycznych Rady Gubernatorów podejmuje decyzje dotyczące: strategii biznesowych, strategii wobec konkretnych państw, kredytów, gwarancji, inwestycji kapitałowych, pożyczek, ustanawiania podstawowych procedur operacyjnych, udzielania pomocy technicznej.

W Fortaleza określono wysokość początkowego kapitału NDB w stosunku do państw założycielskich na 50 mld USD¹⁵. Członkostwo w NDB jest otwarte dla państw Organizacji Narodów Zjednoczonych na warunkach określonych przez Radę Gubernatorów. Fundusz Rezerw Walutowych (CRA) utworzony na „szczyt” w Durbanie – celem poprawy płynności finansowej BRICS w kryzysowych okresach oraz wsparcia w równoważeniu bilansów płatniczych – mocą decyzji „szczytu” z For-

¹² Trzy spośród państw BRICS dysponują potencjałem nuklearnym, raketowym i kosmicznym, atoli każde z nich – z osobna – mogłoby uporać się z potencjalnym agresorem.

¹³ K. Waligóra, T. Waligóra, *Globalna współpraca*, s. 247–253.

¹⁴ Składa się z gubernatorów oraz ich zastępców (po jednym na każde państwo członkowskie). Zastępcy mają prawo głosu tylko pod nieobecność gubernatorów.

¹⁵ Akcje zostały podzielone na kapitał wpłacony w wysokości 10 mld USD oraz płatny na żądanie w wysokości 40 mld USD.

taleza składa się z wkładów o następujących wysokościach: Chiny – 41 mld USD, Rosja, Indie oraz Brazylia po 18 mld USD każde oraz RPA – 5 mld USD. Powyższe środki zostały zgromadzone w ramach umowy pomiędzy poszczególnymi bankami centralnymi krajów członkowskich BRICS na rachunkach w tych bankach i mają być udostępniane w przypadku zaistnienia takiej potrzeby¹⁶.

* * *

Oceniony przez J. O’Neilla przyszłościowy potencjał krajów BRIC zainspirował polityków do uruchomienia procesów współpracy oraz integracji, w których przejawiona determinacja doprowadziła do instytucjonalnej implementacji kwartetu BRICS. Pięć krajów z różnych kontynentów, różnych cywilizacyjnie, zajmujących 26% terytorium świata oraz reprezentujących 42% światowej populacji, stanowi ponad 20% gospodarstwa światowego, wytwarza 27% światowego Gross Domestic Product – a jeśli wyrazić światowy produkt brutto w *purchasing power parity*, to z 90 bln USD w 2013 r. prawie 50% było dziełem Kwintetu BRICS. Wartość obrotów handlowych BRICS z resztą świata osiągnęła w 2012 roku sumę 6 bln USD (czyli 17% całej wartości obrotów handlu światowego). Szybko wzrastają obroty handlowe w ramach BRICS – w 2013 roku osiągnęły wartość ponad 350 mld USD. Ewolucja BRICS – jak widać było – zmierza w stronę konsolidacji organizacyjnej, co może doprowadzić w konsekwencji do utworzenia solidnej oraz jednorodnej organizacji międzynarodowej.

Bibliografia

- Global Trends 2025*, Transformed World, Nil, November 2008.
- Johnson A., *The Blackwell Dictionary of Sociology*, Blackwell Publishing 2000.
- Koźmiński A.K., *Wyobrażenia ekonomiczne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2016.
- O’Neill J., *Building better global economic BRICS*, „Goldman Sachs Global Economics”, Paper No. 66.
- Szafarz S., *Cywilizacja XXII wieku*, Wydawnictwo „Kto jest kim”, Warszawa 2015.
- Tarnowski M., *Państwowy kapitalizm – odpowiedź na kryzys kapitalizmu?*, [w:] *Liberalny kapitalizm w kryzysie. Wybrane problemy*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013.
- Waligóra K., Waligóra T., *Globalna współpraca Brazylii, Rosji, Indii, Chin i RPA – Bank Rozwoju BRICS*, [w:] *Podlasie – wizje przemian i rozwoju*, Fundacja Promocji i Rozwoju Podlasia, Białystok 2016.

¹⁶ K. Waligóra, T. Waligóra, *Globalna współpraca*, s. 251.

Streszczenie

Tekst przedstawia uwarunkowania inicjacji oraz przebieg dotychczasowy procesu integracji pięciu państw: Brazylii, Rosji, Indii, Chin oraz RPA.

The quintet BRICS – New Development Bank

Summary

The text represents the conditioning of initiation and course of process integration of five states: Brazil, Russia, India, China and the Republic of South Africa.

Słowa kluczowe: „Triada”, kapitalizm państwowy, „szczyty” BRICS, Nowy Bank Rozwoju, Fundusz Rezerw Walutowych

Keywords: „Triad”, state capitalism, „Tops” BRICS, The New Development Bank, The Contingent Reserve Arrangement

Wirtualne i zamglone informacje finansowe

Prawidłowa informacja w biznesie jest gwarantem utrzymania ładu i współpracy na rynku producentów i konsumpcji. Zmiany w koncentracji kapitału oraz możliwościach technicznych gromadzenia i ujawniania, a także przyjęte rozwiązania prawne, prowadzą do dychotomii informacji na:

- informacje poprawne ekonomicznie;
- informacje poprawne legislacyjnie.

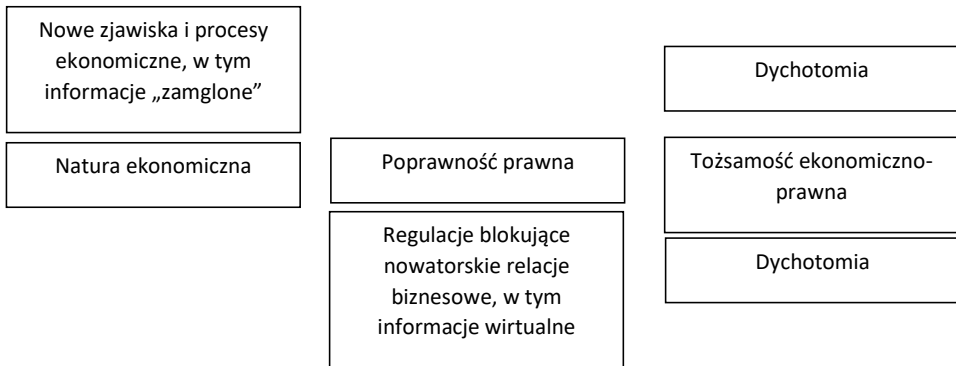
Ekonomiczna natura informacji odzwierciedlona jest w prezentacji rzeczywistości kształtujących się realnych procesów biznesowych. Nie wszystkie elementy tych procesów są precyzyjnie identyfikowane ze względu na różnorodność relacji w biznesie i kreatywność w dostosowaniu się stron transakcji do obowiązujących w danym czasie warunków prawnych. Dynamika powiązań biznesowych powoduje, że wymykają się one z regulacji prawnych lub balansują na granicy prawa, ale taka jest natura zachowania ekonomicznego w biznesie. Formalna poprawność informacji ukazuje jej zgodność z obowiązującym prawem. Powyższe podejścia obrazuje rysunek 1.

Te dwa podejścia nie wykluczają się. Nie można stwierdzić, że regulator prawa przyjmuje jako nadrzędne kryterium wydawanych aktów poprawność ekonomiczną informacji, nie można także uznać, że relacje ekonomiczne w biznesie dadzą się skreślić regulacjom prawnym. Mając powyższe na uwadze, w referacie sformułowano dwie tezy:

Teza I

Finansowa informacja sprawozdawcza w niedostatecznym stopniu ukazuje rzeczywistość ekonomiczną podmiotu z powodu niezbędnej zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi.

* Prof. dr hab. inż. Zbigniew Luty, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Rachunkowości Finansowej i Kontroli.



Rysunek 1. Wzajemne relacje informacji poprawnej ekonomicznie oraz prawnie

Źródło: opracowanie własne.

Teza II

Istnieją informacje wirtualne, tworzone zgodnie z obowiązującym prawem, lecz niezawierające potencjału prawidłowej informacji ekonomicznej.

1. Ekonomiczna a formalna poprawność informacji finansowej

Sprawozdawcza informacja finansowa jest tworzona w polskich podmiotach zgodnie z ustawą o rachunkowości, krajowymi standardami rachunkowości, a w szczególnych przypadkach międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej (MSSF). Celem nadrzędnym, który wyznacza konstrukcję zapisów tych aktów prawnych¹, jest użyteczność informacji finansowej, to znaczy przydatność informacji do podejmowania decyzji najczęściej przez inwestorów. W MSSF 1 czytamy, że „celem sprawozdań finansowych jest dostarczenie informacji na temat sytuacji finansowej, wyników działalności i przepływów pieniężnych w jednostce, które pomagają ich użytkownikom przy podejmowaniu decyzji gospodarczych”². W komentarzu do ustawy o rachunkowości³ wskazuje się jej cel jako zaspokojenie potrzeb informacyjnych odbiorców zewnętrznych i wewnętrznych. Zatem sprawozdanie finansowe ma na celu przygotowanie informacji dla stron, które na jego podstawie będą podejmowały decyzje biznesowe. Zastanović się jednak należy nad tym, czy decyzje biznesowe kierownictwa jednostki sprawozdawczej mają taką samą naturę i cel jak decyzje inwestorów. Kierownictwo jednostki sprawozdawczej wyznacza strukturę i rozmiar produkcji oraz sprzedaży, dba o wynik finansowy i płynność finansową. Podejmowane decyzje są natury operacyjnej, kierownik reaguje *on line* na zmianę warun-

¹ MSSF nie są aktem prawnym, lecz sugerowanym rozwiązaniem.

² *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej MSSF*, SKwP, Warszawa, 2014, s. 24.

³ *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, red. T. Kiziukiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 17.

ków gospodarowania. Inwestor natomiast zainteresowany jest albo dywidendą, którą może otrzymać od posiadanych tytułów własności, albo przyrostem wartości spółki. Podejmowane zatem decyzje kierownika i inwestora są z natury różne, dlatego także różna powinna być informacja wykorzystywana do ich podejmowania.

Procedury i czynności rachunkowości wykonywane w sposób ciągły, systematyczny i bieżący, poprzedzają sporządzenie sprawozdania finansowego. Do nich należą identyfikacja zdarzeń gospodarczych i transakcji, wycena, ujmowanie w systemie ewidencyjnym, przetwarzanie i archiwizowanie. Czynności te prowadzone są bez perspektywy sprawozdawczej, lecz z punktu widzenia bieżącej poprawności i zgodności z zapisami ustawy o rachunkowości oraz ustawami o podatkach. Jedna z zasad rachunkowości mówi jednoznacznie o analizie treści ekonomicznej zdarzeń i to na podstawie treści ekonomicznej należy dokonywać czynności wycenowo-ewidencyjnych. Możemy stwierdzić zatem, że baza informacyjna w systemie rachunkowości tworzona jest z założeniem poprawności ekonomicznej w granicach określonych prawem, choćby w zakresie pomiaru i wyceny. Przygotowanie informacji sprawozdawczej wymaga natomiast zastosowania odrębnych procedur wyceny na tzw. dzień sporządzenia sprawozdania finansowego. Nie są to te same zasady wyceny co na dzień powstania zdarzenia gospodarczego, wycena niektórych pozycji jest ostrożna (należności, zapasów), innych zaś rynkowa lub godziwa (instrumenty finansowe). Można zatem stwierdzić, że informacje prezentowane w sprawozdaniu finansowym są zbiorami informacji bazowych, przeliczonymi jednak według innych zasad wyceny w celu ich wykorzystywania w decyzjach biznesowych. Takie podejście wywala u kierownika jednostki sporządzającej sprawozdanie tendencję do sterowania informacją ujawnianą na swoistym rynku informacji biznesowych w celu uzyskania właściwej reakcji użytkowników. Sterowanie takie ma znamiona spekulacji, ale jeżeli jest w granicach dopuszczalnych wariantów polityki bilansowej, nie jest ani wykroczeniem, ani przestępstwem i rewizja finansowa nie wykaże błędów w sprawozdaniu.

Przyjrzyjmy się bliżej kategoriom kosztów i przychodów, które wyznaczają wynik finansowy (dla inwestorów istotna informacja) oraz dochód do opodatkowania. Ustawa o rachunkowości w art. 3 ust. 1 pkt 31 podaje następującą definicję kosztów: „uprawdopodobnione zmniejszenia w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli”. Definicja przychodów jest podobnie sformułowana i brzmi: „uprawdopodobnione powstanie w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zwiększenia wartości aktywów, albo zmniejszenia wartości zobowiązań, które doprowadzą do wzrostu kapitału własnego lub zmniejszenia jego niedoboru w inny sposób niż wniesienie środków przez udziałowców lub właścicieli” (art. 3 ust. 1 pkt 30). Zwróćmy uwagę na elementy rozmyte (zamglone) w tych definicjach, a mianowicie uprawdopodobnienie, wiarygodną wycenę i zmianę kapitału.

Uprawdopodobnienie powinno być rozumiane jako środek zastępczy, gdy brak dowodu. Czy w ewidencji księgowej mogą zaistnieć operacje nieudokumentowane, lecz tylko uprawdopodobnione? Taka sytuacja jest dopuszczalna w odniesieniu do tworzenia rezerw oraz utraty wartości aktywów. Jest to zrozumiałe ze względu na brak jednoznacznego dokumentu, w którym stwierdzałoby się ryzyko powstania w przyszłości zobowiązania, kosztu lub nieściągalności należności. Dokumentem księgowym będzie np. protokół oszacowania, zawierający szczegółowe informacje obliczenia wartości oszacowanej. Nie można jednak tej logiki odnieść do kategorii kosztów i przychodów. Koszty to zużyte czynniki produkcji odpowiednio zmierzone i wycenione, udokumentowane właściwą dokumentacją księgową. Przychody natomiast to wartości netto z faktur sprzedaży.

Dla porównania: weźmy zapis z art. 243 k.p.c.⁴, w którym stwierdza się, że zachowanie szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym nie jest konieczne, ilekroć ustawa przewiduje uprawdopodobnienie zamiast dowodu. Z przepisu zatem wprost wynika, że uprawdopodobnienie jest czymś innym niż udowodnienie. Jeżeli brak dowodów, należy przyjmować uprawdopodobnienie zdarzenia. W rachunkowości nie może brakować dowodów księgowych – dokumentów księgowych.

Słownik języka polskiego wyjaśnia uprawdopodobnienie jako coś, co staje się prawdopodobne, może zaistnieć, zrealizować⁵. Koszty nie mogą być bardziej lub mniej prawdopodobne zarówno w rachunkowości, jak i w prawie podatkowym, koszty muszą być precyzyjnie udokumentowane i udowodnione.

Wiarygodnie określona wartość nie jest definiowana w ustawie o rachunkowości. W wielu dyskusjach podaje się zalecenie ustalenia wiarygodnej wartości:

- aktywów;
- należności i zobowiązań;
- rezerw;
- kosztów i przychodów;
- prac rozwojowych;
- kosztów wykonania niezakończonych usług;
- należności przeterminowanych i nieściągalnych;
- przyszłych świadczeń na rzecz pracowników.

Wartość w pełni wiarygodna to wartość wynikająca z dokumentacji księgowej⁶. Oszacowanie wartości jest jednak zawsze wartością przybliżoną i należy wskazać algorytm, zasady jej ustalenia, ażeby specjaliści mogli ocenić adekwatność⁷ oszacowania. Oszacowanie wartości może odbywać się następującymi metodami:

- wykorzystania dostępnych cen rynkowych;

⁴ Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

⁵ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.

⁶ Pomija się celowe błędy i zniekształcenia wartości, albowiem jest to przestępstwo.

⁷ Słowo „adekwatność” zawiera w sobie niepewność informacji i poszukiwanie lub weryfikację procedury pomiaru wartości.

- oszacowania wykonanego przez wyspecjalizowany podmiot;
- wykorzystania algorytmów estymacji⁸;
- porównania do cen rynkowych podobnych na rynku dóbr.

Występowanie tak dużego zakresu wartości szacowanych pozwala na stwierdzenie, że ujawniana informacja finansowa nie odzwierciedla wartości z dnia nabycia, a więc także i płatności. Różnica między wartością z dnia transakcji i wartością oszacowaną odnoszona jest albo na kapitał z aktualizacji, albo na wynik finansowy. Kapitał z aktualizacji wyceny oraz wynik finansowy są elementami kapitałów własnych, zatem wskazana różnica staje się korektą kapitałów własnych, które wykorzystywane są w ocenie kontynuacji działania oraz zdolności kredytowej.

Trzeci element dyskusyjny definicji kosztów i przychodów to zmiany w kapitale własnym. Wpływ na kapitały własne mogą wywierać koszty współmierne osiągniętym przychodom. Poniesione, udokumentowane koszty są cały czas składnikiem aktywów albo jako produkcja niezakończona, albo produkty zakończone. Koszty nie zmniejszają bezpośrednio kapitału własnego, podobnie przychody nie powodują jego wzrostu. Na kapitał wpływ ma wynik finansowy, który jest różnicą między przychodem i kosztem, zatem tylko pośrednio na kapitał własny wpływ wywierają koszty i przychody.

Analizując odrębnie dyskusyjne, niedookreślone elementy definicji kosztów i przychodów, wykazujemy ich negatywny wpływ na ekonomiczny wymiar informacji sprawozdawczej. Ich łączne oddziaływanie pozwala na sterowanie w szerokim zakresie ujawnianą informacją sprawozdawczą wraz z przedstawieniem tej informacji jako rzetelnej, prawdziwej, gdyż zgodnej z obowiązującym prawem bilansowym.

Podobnie można wskazać wartość instrumentów finansowych w sprawozdaniu finansowym. Instrumenty finansowe w ustawie o rachunkowości⁹ definiowane są jako kontrakty, powodujące powstanie aktywów finansowych u jednej ze stron oraz zobowiązania finansowego u drugiej strony. Warunkiem koniecznym jest powstanie skutków gospodarczych z tego kontraktu. Powstałe zobowiązanie może mieć charakter bezwarunkowy lub warunkowy.

Interpretacji wymaga pojęcie kontraktu w relacji do umowy oraz oferty. Kiedy złożona oferta może być rozumiana jako umowa, a kiedy jako kontrakt? Zwróćmy uwagę, że w polskim prawie nie definiuje się umowy ani kontraktu, definiuje się warunki zawarcia umowy, kontrakt jest często synonimem umowy. Zgodnie z art. 681 ust. 1 Kodeksu cywilnego w stosunkach między przedsiębiorcami odpowiedź na ofertę z zastrzeżeniem zmian lub uzupełnień niezmiennających istotnie treści oferty poczytuje się za jej przyjęcie. Czy taka oferta wyczerpuje definicję kontraktu w rozumieniu definicji instrumentu finansowego? Ujawnić taki instrument finansowy czy nie ujawniać?

⁸ Niekiedy mówi się o metodach estymacji.

⁹ Ustawa o rachunkowości, art. 3 ust. 1 pkt 23 – podaje się tylko fragment definicji.

Inna sytuacja, jak interpretować transakcje, które nie są jeszcze uprawdopodobnionymi zobowiązaniami, bo z ofert można się wycofać. Jednakże wiadomo, że dla zachowania wiarygodności i reputacji podmiotu mało prawdopodobna jest rezygnacja z transakcji?

Podobnie dyskusyjne jest pojęcie skutków gospodarczych. Każde działanie biznesowe wywiera skutek, korzystny lub niekorzystny dla podmiotu¹⁰, a zatem prowadzi do skutku gospodarczego. Może należy zakładać poziom istotności dla osiągniętych skutków gospodarczych, powyżej którego uzna się, iż taki skutek powoduje identyfikowanie instrumentu finansowego, poniżej poziomu istotności nie stwierdzi się powstania instrumentu finansowego¹¹. Można także zastanawiać się, czy skutki gospodarcze mogą wyrażać się w powstaniu wartości niematerialnych i kapitału ekologicznego oraz intelektualnego.

Postawione problemy dowodzą, że zapis ogólny w ustawie o rachunkowości wymaga interpretacji, od której zależy kwalifikowanie transakcji oraz ujawnianie informacji finansowej.

Standaryzacja informacji finansowej, która wyraża się w MSSF, ma swoje zalety w postaci rozumienia istoty zdarzeń stojących za ujawnianymi informacjami, jednakże rozwój relacji gospodarczej, nowe transakcje i konstruowane umowy wymykają się z takiej standaryzacji. Realne relacje gospodarcze to przejaw zachowań ekonomicznych. Prowadzi to do dualizmu informacji tworzonej w systemie rachunkowości. Jeden zbiór informacji na potrzeby bieżącego zarządzania ma charakter, który można nazwać przydatnością ekonomiczną w skali mikropodmiotu, a drugi zbiór informacji standaryzowanej na potrzeby zewnętrzne. Ekonomicznie poprawna jest informacja pochodząca z raportów wewnętrznych, informacja, która nie jest regulowana prawem bilansowym i przygotowana z wykorzystaniem wiedzy specjalistów wewnętrznych i ekspertów zewnętrznych.

Regulacje polskiego prawa bilansowego czerpią wiele definicji i rozwiązań z międzynarodowych standardów rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Nie jest to najlepsze rozwiązanie. Ustawa o rachunkowości, moim zdaniem, powinna określać zasady rachunkowości, powinna być czymś w rodzaju nadbudowy teoretycznej dla regulacji szczegółowych zawartych w rozporządzeniach. Nie zmieni to dychotomii informacji, lecz może spowodować, że poprawnie uregulowane będą obydwa zakresy informacji – ekonomiczny i dla inwestorów.

2. Wirtualne informacje w systemie ksiąg rachunkowych

Pojęcie wirtualnej informacji najczęściej kojarzy się z informacją w cyberprzestrzeni. Nie jest to jednak informacja wirtualna, lecz informacja umieszczona w nie-

¹⁰ W szczególnych sytuacjach działania takie są neutralne.

¹¹ Byłoby to bardzo subiektywne diagnozowanie powstawania instrumentów finansowych.

materialnej¹² postaci i przestrzeni. Nie o taką informację w moich rozważaniach chodzi. Wirtualna informacja finansowa, którą dalej będzie się analizować, to informacja, która nie ma pokrycia pieniężnego w podmiocie, ale funkcjonuje tak, jakby to pokrycie miała. Powstawanie takich informacji poprzedzone jest szczególnymi algorytmami wyceny składników majątkowych i podmiotów jako całości, a następnie wprowadza się te wartości w księgi rachunkowe jako zapisy poprawne merytorycznie i formalnie. Informacje wirtualne w momencie ich powstania, ze swojej natury, nie są poprawne ekonomicznie, lecz tylko formalnie. Z czasem jednak przekształcają się w zdarzenia realne i jako takie tracą identyfikację wirtualności. Przykładami takich informacji są:

- wartość kapitału własnego pokryta wartością intelektualną na dzień rejestracji spółki¹³;
- wartość objętych tytułów własności ustalona na podstawie stosunku wymiany w procesach połączeń i podziałów spółek, która prowadzi do powstania wartości firmy;
- dodatnia wartość firmy z połączenia i podziału spółek;
- prawdopodobne lub uprawdopodobnione transakcje;
- aktualizacja zwiększająca wartości instrumentów finansowych na dzień bilansowy (wykorzystanie wartości godziwej), gdy przyszła cena realizacji nie jest określona;
- przyznane certyfikaty, które nabierają wartości rynkowej.

Udokumentowana wartość intelektualna może być podstawą objęcia udziałów w spółce kapitałowej¹⁴. Przykład: wartość *know-how* osoby fizycznej wycenia się na 100 000 zł. Osoba ta, zakładając spółkę z o.o., obejmuje udziały o wartości nominalnej 60 000 zł. Ujęcie ewidencyjne tej operacji powoduje powstanie w aktywach wartości niematerialnych i prawnych w wartości 100 000 zł oraz w pasywach kapitał udziałowy w kwocie 60 000 zł oraz kapitał zapasowy 40 000 zł. Powstały kapitał własny nie jest pieniężnie pokryty, jednak amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych powoduje, że w kosztach wytworzenia wartość *know-how* będzie sukcesywnie transferowana i poprzez cenę zbytu produktów stanie się wartością pokrytą pieniężnie. W momencie gdy wartości niematerialne i prawne przyjmą wartość netto równą zero, można stwierdzić pełne pieniężne pokrycie wniesionego *know-how*. Podkreślić należy, że w takiej sytuacji wzrasta wartość kapitałów własnych spółek w skali makroekonomicznej. Krajowy potencjał wiedzy może przekształcać się w formę kapitałową, powiększając ewidencyjnie bogactwo kraju. Właściciele wiedzy (*know-how*) będą czerpali rentę od osobowo wypracowanej wiedzy w postaci dywidendy z zysku netto spółki, a wartość ich osobistego majątku wzrośnie o wartość

¹² To znaczy nie na materialnym nośniku.

¹³ Udokumentowanie może być zawarte w notarialnym akcie założycielskim, po rejestracji spółki kapitał własny jest ujmowany w księgach rachunkowych.

¹⁴ Postanowienie Sądu Wojewódzkiego, XIV GR 1/1990.

objętych udziałów. Amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych (*know-how*) pomniejsza wynik netto, zatem występuje tu swoista sprzeczność interesów: wyższe oszacowanie kapitału intelektualnego powoduje wyższe koszty amortyzacji i niższe dywidendy, jednak prowadzi do objęcia większej ilości i wartości udziałów. Wiedza, która ma obejmujące udziały, staje się przedmiotem transakcji. Oszacowanie wartości *know-how* odbywa się często w notarialnym akcie założycielskim spółki, gdzie określone są wartości na podstawie oświadczenia.

Drugi przykład obrazuje powstanie wirtualnego kapitału własnego na skutek stosowania stosunku wymiany udziałów w połączeniach i podziałach spółek.

Założmy następujące dane do analizy przykładu.

	Spółka A	Spółka B
Kapitał własny udziałowy	200 000	150 000
Wartość nominalna udziału	100	75
Wartość rynkowa udziału	70	60
Ilość udziałów	2 000	2 000
Wartość godziwa aktywów netto	280 000	270 000
Wartość godziwa aktywów trwałych z wyłączeniem inwestycji finansowych na rynkach kapitałowych	160 000	60 000

Źródło: opracowanie własne.

Stosunek wymiany udziałów ustalono na podstawie wartości dochodowej spółek i wynosi 1,4 udziału spółki A za 1 udział spółki B. Spółka A przejmuje spółkę B metodą nabycia. W procesie połączenia właściciele spółki B otrzymają $2\,000 \cdot 1,4 = 2\,800$ udziałów spółki B. Przyrost kapitału udziałowego spółki A wyniesie zatem $2\,800 \cdot 100 = 280\,000$ zł (zauważmy wzrost o 80 000 w relacji do spółki B). Cena przejęcia wyniesie $70 \cdot 2\,800 = 196\,000$ zł. Cena przejęcia jest niższa od przyrostu kapitału udziałowego w związku z połączeniem, nie występuje więc korekta kapitału zapasowego. Wartość firmy z połączenia wyniesie $196\,000 - 270\,000 = -116\,000$ zł. Wartość firmy przyjmuje znak minus, zatem powstaje ujemna wartość firmy, która ma zdefiniowaną granicę. Uwzględniając prawną granicę, ujemną wartość firmy ustala się na poziomie 60 000 zł, natomiast różnicę $116\,000 - 60\,000 = 56\,000$ odnosi się na kapitał zapasowy. Zwróćmy uwagę, że czynniki sterujące w tych obliczeniach pochodzą spoza systemu rachunkowości, a są to: wartość dochodowa spółek, stosunek wymiany tytułów własności, wartość rynkowa, a właściwie dla spółki z o.o. wartość godziwa jednego udziału spółki przejmującej, wartość godziwa aktywów netto oraz wartość godziwa przejętych aktywów trwałych. Odpowiedni dobór wyżej wskazanych czynników daje w rezultacie wartości ujmowane w systemie ksiąg rachunkowych, a mianowicie w kapitale zakładowym, kapitale zapasowym i wartości firmy (dodatkowo w aktywach jako wartości niematerialne i prawne lub ujemnej w pasywach jako przychody przyszłych okresów). Możliwości sterowania tymi wartościami są istotne i zależą od eksperckich wycen wartości łączących się podmiotów oraz

wartości godziwej każdego składnika w tych podmiotach, tudzież wartości godziwej udziału jednostki przejmującej. W polskim prawie nie ma wymogu wykorzystywania do szacunków ekspertów, jest to dobra praktyka i zachowanie należytej staranności w decyzjach gospodarczych. Jednak parametry wyceny są opiniowane przez biegłych (w tym biegłych rewidentów) oraz analizowane przez sąd rejestrujący, co w pewnym stopniu ogranicza swobodę kształtowania relacji biznesowych.

Kolejnym obszarem informacji wirtualnych jest kreowanie wartości na mocy decyzji regulatora prawa. Klasycznym przykładem jest ustanowienie certyfikatów pochodzenia energii odnawialnej. Można rozumieć ochronę środowiska oraz zrównoważony rozwój gospodarki, jednak utworzenie instrumentu związanego z energią odnawialną powoduje kreowanie wcześniej niepowstających przychodów. Na etapie wprowadzania po raz pierwszy do ksiąg rachunkowych takich certyfikatów powstaje pytanie interpretacyjne: czym jest certyfikat: dotacją, subwencją, wartością niematerialną, towarem? Powstaje także problem wyceny na dzień przyznania certyfikatu oraz na dzień bilansowy.

* * *

Informacja ujawniana w sprawozdaniu finansowym powinna być prawidłowa ekonomicznie oraz musi być prawidłowa z prawnego punktu widzenia. W niniejszym artykule przedstawia się argumenty za dychotomią informacji finansowej. Informacja sprawozdawcza opracowana jest zgodnie z celem podstawowym użyteczności inwestorskiej. Taka informacja jest kontrolowana prawnie przez biegłego rewidenta. Informacja wewnętrzna ma być przydatna w podejmowaniu decyzji przez kierownictwo jednostki, a zatem powinna być w pierwszej kolejności poprawna ekonomicznie. Poza przedstawioną dychotomią można wyróżnić informację wirtualną, która daje się niejako plastycznie kształtować. Jest to informacja czerpana z ksiąg rachunkowych, lecz transakcje tworzone były bez pokrycia pieniężnego. Można zaryzykować wniosek końcowy, iż propozycje ujmowania zdarzeń zawarte w międzynarodowych standardach sprawozdawczości finansowej, a także w ustawie o rachunkowości psują informację ekonomiczną, wysuwając na pierwszy plan informację użyteczną dla inwestorów.

Bibliografia

Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej MSSF, SKwP, Warszawa, 2014.

Ustawa o rachunkowości. Komentarz, red. T. Kiziukiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964, Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1979.
Ustawa o rachunkowości, art. 3 ust. 1 pkt 23.

Streszczenie

Informacje ujawniane w sprawozdaniach finansowych powinny być poprawne ekonomicznie i muszą być poprawne z punktu widzenia prawa. Niniejszy artykuł przedstawia argumenty na rzecz dychotomii informacji finansowej. Omawia on faktyczne informacje, jakie system rachunkowości przetwarza jako rzeczywiste, jak również tzw. informację „zamgloną”, „nieokreśloną precyzyjnie”.

Summary

Information disclosed in the financial statements should be correct economically and must be correct from a legal point of view. This article presents arguments for the dichotomy financial information. It discusses the virtual information that the accounting system functions as a real as well as the so-called information „hazy”, not determined precisely.

Słowa kluczowe: rachunkowość, informacja finansowa

Keywords: accounting, financial information

Finansowanie przedsiębiorstw kredytem bankowym w Polsce. Czy ułatwia utrzymanie gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu?

Doświadczenia globalnego kryzysu finansowego pokazały, jak ważna jest polityka makroostrożnościowa w celu utrzymania gospodarek na ścieżce zrównoważonego, długookresowego wzrostu gospodarczego. Dodatkowo globalny kryzys pokazał, jak ważne jest badanie związków między sektorem finansowym i realnym gospodarki oraz badanie kanałów i kierunków oddziaływań między nimi. Polski sektor finansowy jak większość sektorów europejskich jest oparty na bankach. Sektor bankowy jest jednym z głównych motorów wzrostu gospodarczego w większości krajów na świecie. Jego zapasć może doprowadzić do chaosu oraz długoletniej recesji, co pokazały doświadczenia wielu państw. Głównym produktem bankowym finansującym gospodarkę jest kredyt i to właśnie ewentualne problemy z obsługą kredytu bankowego przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa prowadzą często do kryzysów systemowych. Dostępność kredytu jest uzależniona od strony podażowej, czyli zdolności i gotowości banków do ich udzielania. Ta zdolność może zależeć od czynników mikroekonomicznych charakteryzujących banki oraz od konkurencji ze strony innych podmiotów na rynku kredytów. Zależy również od strony popytowej, w tym od sytuacji makroekonomicznej, w przypadku przedsiębiorstw od dostępności alternatywnych źródeł finansowania oraz możliwości finansowania wewnętrznego.

Przedsiębiorstwa w celu realizacji swoich strategii zaciągają kredyty zarówno długoterminowe (inwestycyjne), jak i obrotowe o charakterze bieżącym. Ponadto kredyt stanowi jedną z ważniejszych kategorii ekonomicznych odpowiedzialnych za wzrost gospodarczy. Jednak boomy kredytowe poprzedzające kryzys finansowy spowodowały, że banki koncentrowały się na coraz większych zyskach, pomijając monitorowanie i właściwą ocenę ryzyka, co doprowadziło do wzrostu kredytów zagrożonych i proble-

* Dr hab. Małgorzata Pawłowska, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Teorii Systemów Ekonomicznych, oraz Narodowy Bank Polski, Departament Analiz Ekonomicznych. Niniejszy artykuł przedstawia osobiste poglądy Autora.

mów sektora bankowego. Dodatkowo doświadczenia ostatniego kryzysu wykazały, że te państwa, które były oparte na tradycyjnym modelu bankowości depozytowo-kredytowej, m.in. Polska, łatwiej przeszły przez kryzys. W niniejszym artykule skupiono się na analizie kredytu bankowego dla przedsiębiorstw. Artykuł ma na celu bieżącą ocenę finansowania przedsiębiorstw kredytem bankowym. Wskazuje ponadto model bankowości relacyjnej jako możliwość poprawy działalności inwestycyjnej, w tym inwestycji w innowacje, w celu wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarki w Polsce.

1. Rozwój rynku kredytowego w Polsce

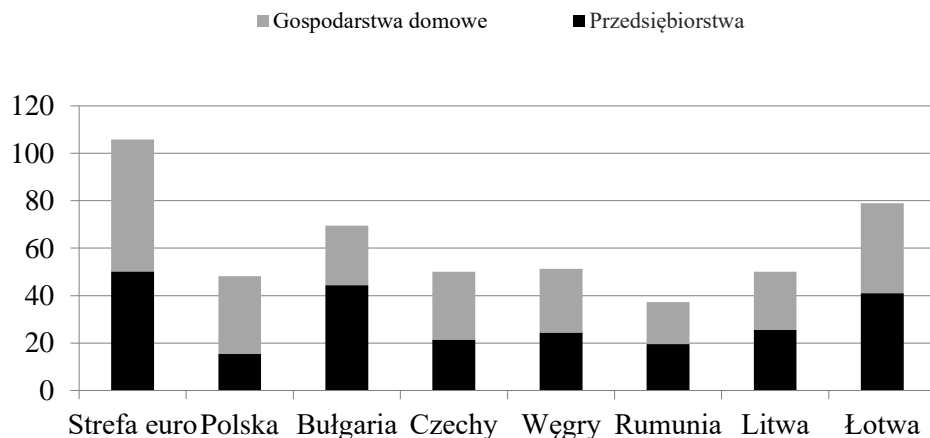
Przed kryzysem finansowym w państwach tzw. UE-10 (NMS)¹ obserwowano bardziej dynamiczny wzrost kredytów dla sektora niefinansowego – w porównaniu ze starymi państwami UE-15 „starej” Unii Europejskiej – związany z procesem konwergencji polegającym na tzw. doganianiu (*catching-up*). Wzrost ten dotyczył zarówno kredytów dla gospodarstw domowych, jak również kredytów dla przedsiębiorstw. Głównym powodem wzrostu kredytu w tych państwach było ustabilizowanie się warunków makroekonomicznych (osiągnięcie niskiej inflacji, która umożliwiła obniżanie stóp procentowych), restrukturyzacja sektora bankowego oraz zmniejszenie się marż. Wzrost ten był szczególnie dynamiczny w krajach nadbałtyckich (na Litwie i Łotwie), natomiast w Polsce dynamika ta była wyraźnie niższa, szczególnie w odniesieniu do kredytu dla przedsiębiorstw (np. w 2011 r. relacja kredytów dla przedsiębiorstw do PKB wynosiła w Polsce 15%, w Czechach 21%, na Litwie i Łotwie ok. 25%, podczas gdy w strefie euro 50%, por. wykres 1). Główną przyczyną niskiej dynamiki kredytów dla przedsiębiorstw w Polsce był fakt, że zainteresowanie przedsiębiorstw finansowaniem kredytem bankowym w Polsce nie jest duże. Nadal dominującym sposobem finansowania potrzeb bieżących, tak jak działalności inwestycyjnej ukierunkowanej na odtworzenie majątku trwałego, stanowią środki własne².

Należy zauważyć, że w portfelach kredytowych banków w Polsce dominują kredyty dla gospodarstw domowych (wykres 2), które dla banków stanowią największe źródło ryzyka kredytowego. Ponadto przedsiębiorstwa w odróżnieniu od gospodarstw domowych chętniej biorą kredyty złotowe niż walutowe, a w portfelach banków dominują kredyty dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

Polskie przedsiębiorstwa niestety inwestują na niewielką skalę, co odzwierciedla stosunkowo niska dynamika kredytów na inwestycje (por. wykres 5). Niska aktywność inwestycyjna nie wynika z trudności w dostępie do finansowania ani z rentowności polskich przedsiębiorstw. Rentowność przedsiębiorstw pozostaje na stosunkowo wysokim poziomie. Do 2004 r. wskaźniki rentowności oscylowały na poziomach bliskich 1%. Po 2009 r. poziom rentowności można uznać za zadowalający, a kon-

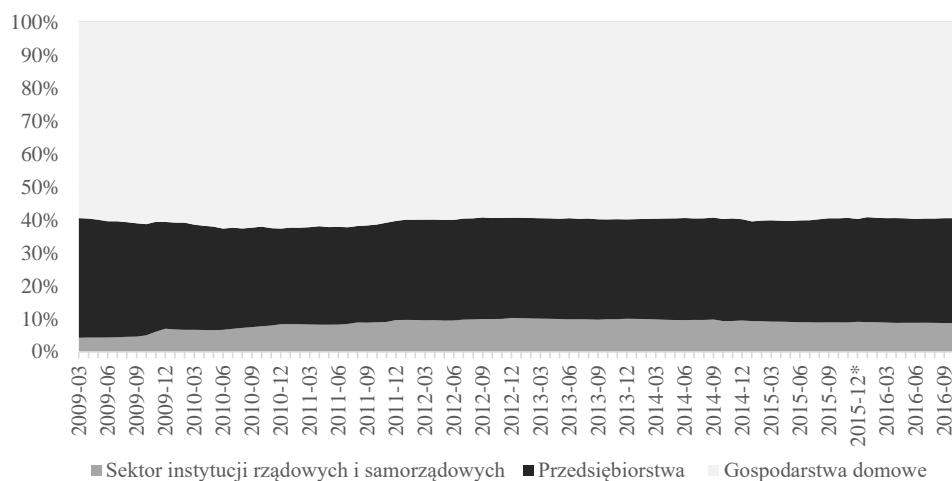
¹ Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry.

² NBP, *Sytuacja finansowa sektora przedsiębiorstw w III kw. 2016 r.*, 2016, s. 36.



Wykres 1. Relacja kredytów dla sektora prywatnego w odniesieniu do PKB w 2011 r. (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EBC i Eurostatu.

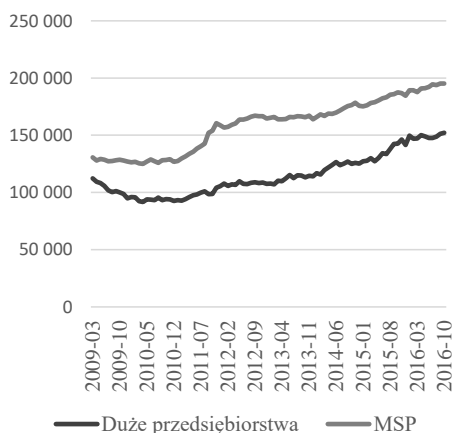


Wykres 2. Struktura portfela kredytów dla sektora prywatnego w Polsce (w %)

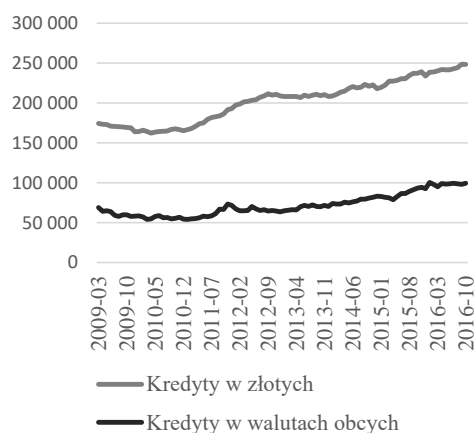
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, www.nbp.pl (dostęp: 19 grudnia 2016 r.).

dycję przedsiębiorstw za dobrą (por. wykres 6). Ponadto powoli, ale systematycznie rośnie grupa przedsiębiorstw rezygnujących z finansowania kredytem bankowym. Jest to nie tylko efekt rosnącej akumulacji własnych środków pieniężnych, ale również zwiększające się zainteresowanie innymi formami finansowania zewnętrznego (np. leasingiem). Niekorzystnie na decyzje inwestorów może wpływać zwiększony poziom niepewności (ryzyka krajowe związane np. ze zmiennym środowiskiem regulacyjnym, ale też ryzyka globalne, m.in. takie jak Brexit)³.

³ Tamże, s. 21–22.

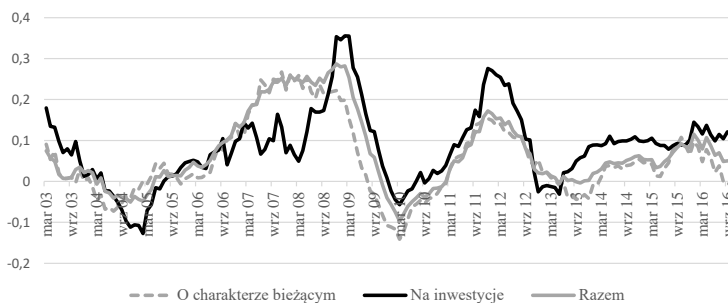


Wykres 3. Kredyt bankowy w podziale na duże przedsiębiorstwa i MSP



Wykres 4. Kredyt bankowy w podziale na waluty obce i w złotych (w mld PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, www.nbp.pl (dostęp: 19 grudnia 2016 r.).



Wykres 5. Dynamika kredytów dla przedsiębiorstw

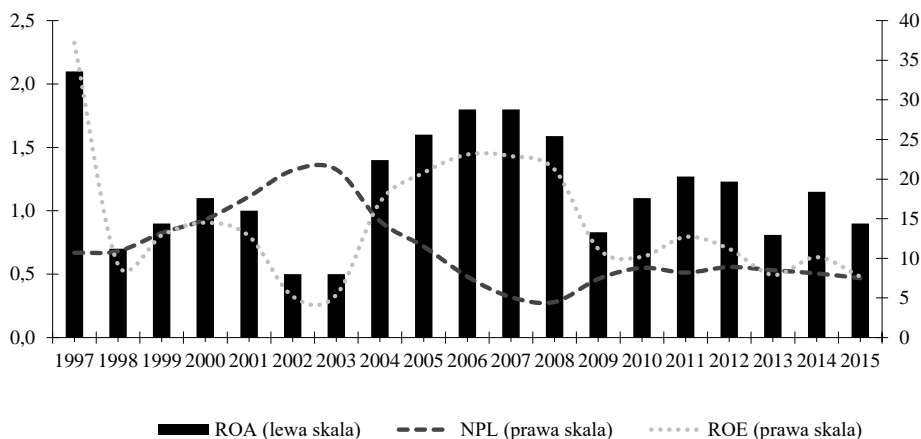
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, www.nbp.pl (dostęp: 19 grudnia 2016 r.).



Wykres 6. Wskaźnik rentowności obrotu netto przedsiębiorstw w Polsce (w %)

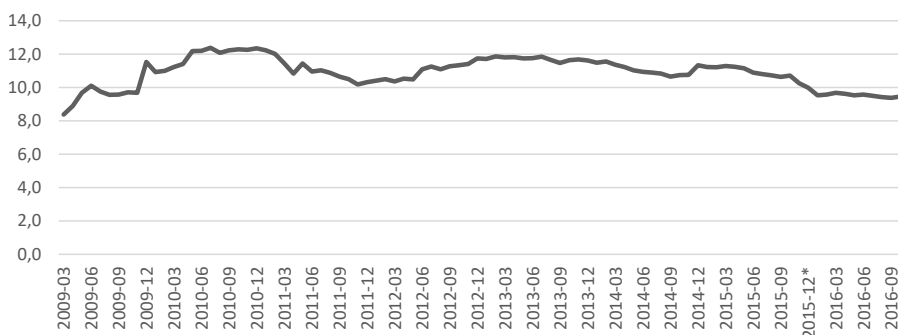
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, stat.gov.pl. Biuletyn Statystyczny nr 9/2016 oraz wcześniejsze.

W latach 2015–2016 sytuacja w sektorze banków komercyjnych w Polsce była stabilna. W ostatnim okresie mimo zwiększonych kosztów w sektorze bankowym wyniki banków pozostają nadal na bardzo wysokim poziomie (por. wykres 7). Wskaźnik kredytów zagrożonych również utrzymuje się na zadowalającym poziomie (por. wykres 8).



Wykres 7. Rentowność banków komercyjnych w Polsce w latach 1997–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP i KNF. Uwaga: ROA – zwrot z aktywów, ROE – zwrot z kapitału, NPL – wskaźnik kredytów zagrożonych



Wykres 8. Udział kredytów z utratą wartości w kredytach dla przedsiębiorstw (w %)

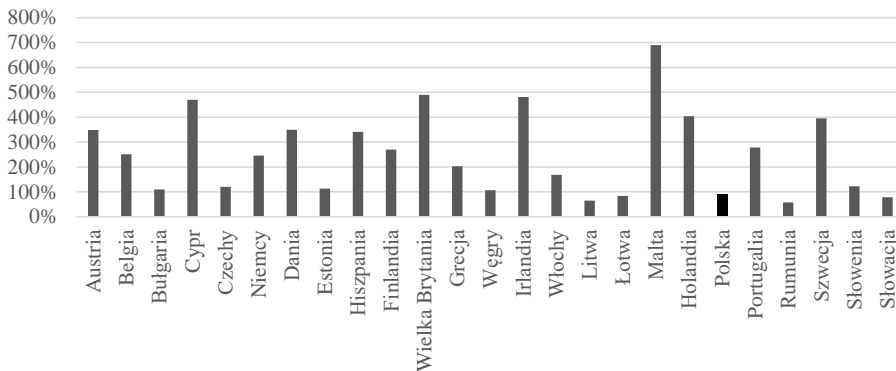
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP, www.nbp.pl (dostęp: 19 grudnia 2016).

Również rozmiar sektora bankowego poniżej 100%, mierzony relacją aktywów do PKB, wydaje się optymalny w celu pozostawiania gospodarki na ścieżce zrównoważonego wzrostu (por. wykres 9). Zadowalający był również w 2015 r. wzrost PKB, sięgający 3,9% (por. wykres 10).

Należy zauważyć, że ostatni kryzys finansowy wykazał, że wzrost akcji kredytowej spowodował pogłębianie się nierównowagi między rozwojem rynku finansowe-

go a rozwojem gospodarczym i wykazał, że w krajach, w których doszło do boomów na rynku kredytów mieszkaniowych, skutki kryzysu były bardziej widoczne.

Po upadku Lehmana pojawiła się literatura, w której wskazywano na optimum rozwoju finansowego, powyżej którego dalszy rozwój finansowy wpływa negatywnie na rozwój gospodarczy. Arcand Berkes i Panizza stwierdzili, że wzrost udziału kredytu powyżej 100% PKB ma już negatywny wpływ na wzrost gospodarczy⁴, co potwierdzili również m.in. Cecchetti, Mohanty i Zampolli⁵. Opracowania i raporty po upadku Lehmana również zdecydowanie podkreślały, że stopień tzw. ubankowienia UE w relacji do PKB jest zbyt wysoki (m.in. ESRB, 2014)⁶. Należy jednak zauważyć, że przed kryzysem powstało wiele opracowań, w których wykazywano pozytywny wpływ tzw. ubankowienia (*financial deepening*) na wzrost gospodarczy. Na początku lat 90. XX w. powstało wiele prac, wykazujących dodatnią korelację między rozwojem sektora finansowego a wzrostem (m.in. Rajan i Zingales, Levine)⁷. Jednak obok literatury wykazującej, że rozwój sektora finansowego pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy, istniały również prace wykazujące, że wpływ ten nie jest jednoznaczny i jest uzależniony m.in. od czynników instytucjonalnych, warunków makroekonomicznych oraz wielkości gospodarki⁸.



Wykres 9. Wielkość sektorów bankowych w UE w 2013 r. (% PKB)

Uwaga: Luksemburg 1579%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie EBC.

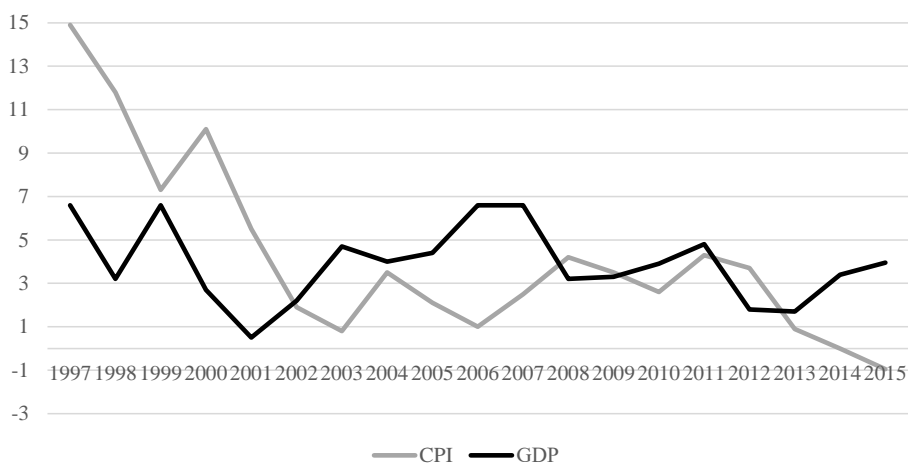
⁴ J.L. Arcand, E. Berkes, U. Panizza, *Too Much Finance?*, „IMF Working Paper” 2012 WP/12/161, s. 3.

⁵ S. Cecchetti, M. Mohanty, F. Zampolli, *The real effects of debt*, „BIS Working Papers”, 352, Bank for International Settlements, 2011, s. 10.

⁶ European Systemic Risk Board (ESRB) 2014, Reports of Advisory Scientific Committee, No. 4, June 2014, *Is Europe Overbank?*, s. 5–7.

⁷ R. Rajan, L. Zingales, *Financial Dependence and Growth*, „The American Economic Review”, 88 (3), June 1998, s. 559–589, oraz R. Levine, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, „NBER Working Papers” 10766, National Bureau of Economic Research, Inc. 2004.

⁸ M. Pawłowska, *Konkurencja w sektorze bankowym: teoria i wyniki empiryczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 187–188.



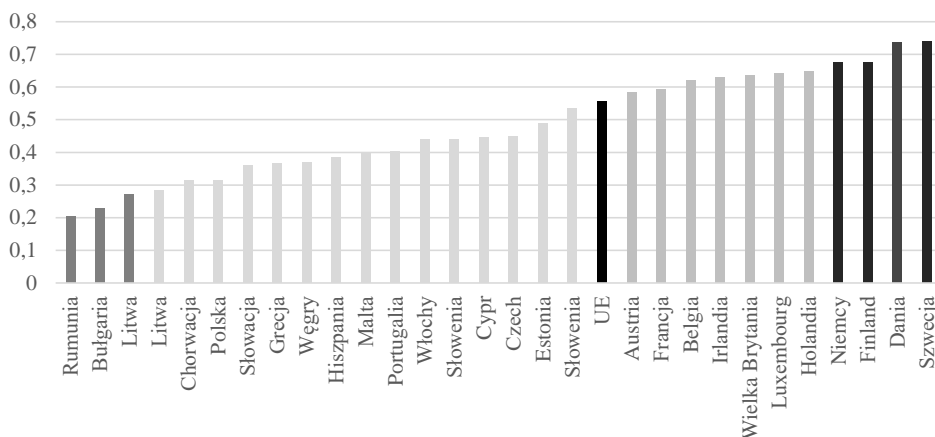
Wykres 10. Roczny wzrost CPI oraz PKB (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, stat.gov.pl.

Jednak Polska nie plasuje się wysoko w rankingach dotyczących innowacyjności gospodarek. Według raportu *Innovation Union Scoreboard 2015* Polska, osiągając syntetyczny wskaźnik innowacyjności na poziomie 0,313, znalazła się wśród krajów o umiarkowanej innowacyjności, określanej jako *moderate innovators*. Przyczyny stosunkowo niskiego poziomu innowacyjności Polski próbowano przeanalizować w raporcie NBP. Wg raportu w latach 2012–2014 odsetek przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie wyniósł w Polsce 17,7% i był niższy niż w niemal wszystkich krajach UE (z wyjątkiem Rumunii), a problemem jest brak spójnego systemu ewaluacji polityki innowacyjnej. Ponadto – wg raportu – nie istnieją uniwersalne recepty na zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności gospodarek. Jednak szczególnie inspirujące dla Polski wydają się doświadczenia krajów nordyckich (Dania, Szwecja, Finlandia, zwłaszcza ich wysiłki skoncentrowane na poprawie efektywności działania administracji publicznej, inwestowaniu w kapitał ludzki i społeczny oraz mobilizowaniu różnych instytucji wokół wspólnych celów⁹. Należy jednak zauważyć, że w najnowszym rankingu *Doing Business*¹⁰ z 2016 r. Polska awansowała o jedną pozycję i zajęła 24. miejsce. Awans w stosunku do roku ubiegłego możliwy był dzięki wprowadzeniu nowego prawa restrukturyzacyjnego i nowelizacji prawa budowlanego.

⁹ NBP, *Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, perspektywy*, 2016, s. 142–143.

¹⁰ *Doing Business* to publikowany co roku raport Banku Światowego. Znajduje się w nim opis i porównanie warunków prowadzenia biznesu w 190 krajach świata, <http://www.doingbusiness.org/rankings>.



Wykres 11. Potencjał innowacyjny krajów Unii Europejskiej (28)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Innovation Union Scoreboard 2015*.

Badania empiryczne wykazały, że innowacyjność oraz wydatki na badania i rozwój (B+R) są pozytywnie skorelowane z finansowaniem relacyjnym¹¹. Dlatego wydaje się, że rozwiązaniem na pobudzenie wzrostu innowacyjności polskich przedsiębiorstw i pobudzania zainteresowania kredytem bankowym może być model bankowości relacyjnej, tj. opartej na długotrwałych relacjach przedsiębiorstwa z bankiem (*relationship banking*).

2. Relacje przedsiębiorstw z bankami

Związek między kredytobiorcą a bankiem zależy od wielu czynników, a korzyści i koszty dla obu stron zmieniają się w zależności od cyklu koniunkturalnego oraz od instytucji, które dostarczają zainteresowanym stronom zachęt do budowania i wspierania relacji¹².

Relacja bank – kredytobiorca, która polega na obustronnej umowie kredytowej między dwiema zainteresowanymi stronami, pozostaje przedmiotem badań co do jej natury, jak i skutków tak dla banków, jak i dla przedsiębiorstw. Od strony banków finansowanie relacyjne pozwala na zmniejszenie zjawiska negatywnej selekcji związanej z asymetrią informacji, które nasila się szczególnie podczas kryzysów finanso-

¹¹ S. Cosci, V. Meliciani, V. Sabato, *Relationship Lending and Innovation: Empirical Evidence on a Sample of European Firms*, CERBE WP No. 4, Centre for Relationship Banking and Economics, 2015, s. 10.

¹² H. Degryse, M. Kim, S. Ongena, *Microeconometrics of Banking: Methods, Applications and Results*, Oxford University Press 2009, s. 58.

wych. Od strony przedsiębiorstw finansowanie relacyjne umożliwia lepszy dostęp do finansowania zewnętrznego¹³.

Petersen i Rajan w swoim artykule stwierdzili, że dostęp do właściwej informacji o kredytobiorcy jest ważnym aspektem decyzji kredytowych banków i jest możliwy w wyniku utrzymywania długotrwałej, tzw. bliskiej współpracy określanej współpracą relacyjną (*relationship banking*) w odróżnieniu od współpracy transakcyjnej (*transaction-oriented banking*)¹⁴. Ongena i Smith zdefiniowali bankowość relacyjną jako związek, który jest czymś więcej niż anonimową transakcją. Bankowość relacyjna oznacza stałe wzajemne zaangażowanie się stron (banku i klienta) w budowanie długoterminowych relacji opartych na finansowaniu¹⁵. Boot opisał bankowość relacyjną jako świadczenie usług finansowych przez bank, który inwestuje w dostęp do specyficznych informacji o kliencie, często niedostępnych publicznie¹⁶. Berger i Udell (2002) definiują bankowość relacyjną również jako możliwość pozyskania przez bank w trakcie trwającej współpracy informacji o przedsiębiorstwie¹⁷. Definicje bankowości relacyjnej zostały również opisane w książce M. Pawłowskiej¹⁸.

Finansowanie transakcyjne jest określane również jako *arm's-length financing* i może dotyczyć finansowania przez emisję papierów wartościowych za pośrednictwem rynku kapitałowego. Relatywnie częściej sięgają po nie przedsiębiorstwa duże, o których informacje są jawne¹⁹. Należy zauważyć, że charakter współpracy kredytobiorców z bankiem jest w praktyce skomplikowany i trudno sformułować ściśle definicje bankowości relacyjnej oraz będącej w opozycji do niej bankowości transakcyjnej; definicje te zmieniają się w czasie, tak jak się zmieniają produkty bankowe. W różnych fazach cyklu koniunkturalnego przedsiębiorstwa mogą zmieniać sposób finansowania zewnętrznego z banków na oparty na rynku kapitałowym. Kryzys bankowy ponownie zwrócił uwagę zarówno naukowców, jak i praktyków w stronę zjawiska bankowości relacyjnej. Należy jednak zauważyć, że finansowanie relacyjne jest strategią zachowania mniejszych podmiotów zarówno mniejszych banków, jak i przedsiębiorstw sektora MSP. Wraz ze wzrostem aktywów banki skłaniają się bardziej do finansowania

¹³ D. Van Hoose, *The Industrial Organization of Banking, Bank Behavior, Market Structure, and Regulation*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2010, s. 63.

¹⁴ M.A. Petersen, R.G. Rajan, *The Effect of Credit Competition on Lending Relationships*, „The Quarterly Journal of Economics”, No. 110(2), 1995, s. 406–443.

¹⁵ S. Ongena, D.C. Smith, *What Determines the Number of Bank Relationships?*, „Journal of Financial Intermediation”, No. 9, January 2000, s. 26–56.

¹⁶ A.W.A. Boot, *Relationship Banking: What Do We Know?*, „The Journal of Financial Intermediation”, No. 9, 2000, s. 10.

¹⁷ A.N. Berger, G.F. Udell, *Small business credit availability and relationship lending: The importance of bank organizational structure*, „Economic Journal”, No. 112, 2002, s. F32–F53.

¹⁸ M. Pawłowska, *Konkurencja w sektorze bankowym: teoria i wyniki empiryczne*, s. 84–86.

¹⁹ A.W.A. Boot, A.V. Thakor, *Can relationship Banking Survive Competition?*, „The Journal of Finance”, No. 55(2), 2000, s. 679–713.

transakcyjnego²⁰. Większe banki często odmawiają kredytów głównie przedsiębiorstwom z segmentu MSP i dochodzi do zjawiska racjonowania kredytu.

Inwestycje w badania i rozwój (B+R), ale także finansowanie nowych technologii jest związane ze strategią finansowania relacyjnego (m.in. Memmel, Schmieder, Stein)²¹. W finansowaniu relacyjnym uznaje się wartość trwałej współpracy z klientami dla lepszych dwukierunkowych przepływów informacji i poznania wzajemnych oczekiwań – również w razie pojawienia się nietypowych potrzeb finansowych związanych z działalnością innowacyjną. W przypadku działalności innowacyjnej, jeżeli przedsiębiorstwo jest pewne sukcesu swojego projektu, to negocjuje warunki kontraktu z jednym bankiem, a przedsiębiorstwa słabsze muszą szukać finansowania u wielu kredytodawców²².

Informacje pozyskiwane przez bank podczas finansowania relacyjnego pozwalają lepiej przewidywać zachowania i profil ryzyka przedsiębiorcy, co powoduje, że bank będzie bardziej skłonny nadal finansować działalność przedsiębiorstwa nawet wtedy, gdy ma ono trudności finansowe. W przypadku działalności innowacyjnej firma pewna sukcesu swojego projektu negocjuje warunki kontraktu z jednym bankiem, natomiast firma słabsza będzie szukać finansowania u wielu kredytobiorców. Dodatni wpływ innowacyjności na finansowania u wielu kredytobiorców może być spowodowany dążeniem banków do rozproszenia ryzyka związanego z finansowaniem innowacyjnych projektów²³. Finansowanie relacyjne może również rodzić zachowania oportunistyczne przedsiębiorców, którzy wykorzystują swoją wiarygodność i wieloletnią współpracę z bankiem w celu uzyskania dalszego finansowania²⁴.

3. Badania empiryczne dotyczące relacji kredytowych przedsiębiorstw w Polsce

W Polsce i w wielu państwach UE kredyty bankowe są najważniejszym źródłem finansowania zewnętrznego dla przedsiębiorstw. Odgrywają zatem bardzo istotną rolę w kształtowaniu zmian w działalności gospodarczej oraz w przekazywaniu impulsów polityki pieniężnej do sfery realnej. Szczególnie przedsiębiorstwa z powodu ograniczenia dostępności bankowych kredytów mogą mieć problemy z finansowa-

²⁰ J.W. Koch, S.S. MacDonald, *Bank management*, South-Western, Cengage Learning 2010, s. 20–21.

²¹ C. Memmel, C. Schmieder, I. Stein, *Relationship Lending – Empirical Evidence for Germany*, Discussion Paper, No. 14/2007, Deutsche Bundesbank, s. 23.

²² K. Ogawa, K. Suzuki, *Demand for Bank Loans and Investment under Borrowing Constraints: A Panel Study of Japanese Firm Data*, „Journal of the Japanese and International Economies”, Vol. 14(1), 2000, s. 7.

²³ S. Cosci, V. Meliciani, *Multiple Banking Relationships: Evidence from the Italian Experience*, Manchester School Supplement, Vol. 70, 2002, s. 38.

²⁴ S. Heffernan, *Nowoczesna bankowość*, PWN, Warszawa 2007, s. 9.

niem projektów inwestycyjnych, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do bankructw. Analiza cykli kredytowych jest bardzo ważna w celu prowadzenia właściwej polityki monetarnej i kształtowania ceny kredytu oraz interpretacji procesów pieniężnych. Dodatkowo identyfikacja boomów na rynku kredytowym może być pomocna w budowaniu narzędzi służących do pomiaru ryzyka systemowego w ramach polityki makroostrożnościowej.

Badania empiryczne dotyczące relacji kredytowych między przedsiębiorstwami a bankami w Polsce ciągle się rozwijają. Pierwsze badania, które brały również pod uwagę polski sektor bankowy, były przeprowadzone przez Ongena i Smitha oraz Qiana i Strahana. Wnioski z tych badań dotyczą głównie tego, że im mniejszy bank, tym chętniej angażuje się w finansowanie relacyjne²⁵. Bardziej szczegółowe badanie dotyczące tylko Polski wykonały Tymoczko i Pawłowska²⁶. Wyniki analizy były, zgodne z literaturą dotyczącą bankowości relacyjnej, wskazywały, że większa konkurencja wpływa dodatnio na model tego typu bankowości. W opracowaniu Pawłowskiej, Gajewskiego i Rogowskiego szeroko przeanalizowano zjawisko dotyczące sposobu finansowania przedsiębiorstw i jego determinant w Polsce od strony sektora finansowego na podstawie danych NBP o tzw. dużych zaangażowaniach kredytowych. Celem badania była identyfikacja czynników, które wpływają na relacje między bankami a przedsiębiorstwami niefinansowymi w Polsce, utożsamiane z modelem bankowości relacyjnej²⁷. Było to jedno z pierwszych kompleksowych badań finansowania relacyjnego w Polsce (wcześniejsze badanie empiryczne, dotyczące polskiego sektora bankowego, było oparte jedynie na danych ankietowych). Wnioskiem z tego badania było stwierdzenie, że polskie przedsiębiorstwa chętnie budują relacje z jednym bankiem, co może wskazywać na model bankowości relacyjnej w Polsce. Dodatkowo badanie wykazało dodatni wpływ konkurencji na rynku kapitałowym na bankowość relacyjną. Zjawiskiem przeciwnym do bankowości relacyjnej jest zjawisko „pasywności kredytowej”²⁸. Pasywność kredytowa to niepodjęcie prób ubiegania się o finansowanie kredytowe przez przedsiębiorstwa, które posiadają korzystne perspektywy rozwoju i są w dobrej sytuacji ekonomicznej, a do dalszego rozwoju takiego finansowania potrzebują. Z przeprowadzonych analiz wynika, że problem zniechęcenia kredytowego częściej uwidacznia się w sektorze MSP niż w grupie podmiotów dużych. Czynnikiem, który zmniejsza zjawisko pasywności kredytowej,

²⁵ J. Qian, P.E. Strahan, *How Laws and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans*, „Journal of Finance”, No. 62, 2007, s. 2803–2834.

²⁶ I. Tymoczko, M. Pawłowska, *Uwarunkowania dostępności kredytu bankowego – analiza rynku polskiego*, „Bank i Kredyt”, nr 38(6), 2007, s. 47–68.

²⁷ M. Pawłowska, K. Gajewski, W. Rogowski, *What Drives the Bank–Firm Relationship? A Case Study of the Polish Credit Market*, [w:] *Macroeconomic Analysis and International Finance (International Symposia in Economic Theory and Econometrics)*, eds. G.P. Kouretas, A.P. Papadopoulos, Vol. 23, Emerald Group Publishing Limited 2014, s. 235–268.

²⁸ A. Sawicka, I.D. Tymoczko, *Dlaczego polskie przedsiębiorstwa nie korzystają z kredytu? Zjawisko zniechęconego kredyto(nie)biorky*, „Materiały i Studia” 2015, nr 310, NBP, s. 3–5.

jest relacyjny charakter współpracy firmy z bankiem, który wraz z ograniczeniem zjawiska asymetrii informacji zwiększa skłonność przedsiębiorstw do korzystania z kredytów. Wśród przyczyn zniechęcających przedsiębiorstwa do ubiegania się o kredyt najczęściej wymieniane jest własne przekonanie podmiotu o braku zdolności kredytowej, a także niekorzystne w opinii przedsiębiorstw warunki kredytowe w ofertach banków.

Ciekawych wniosków dotyczących bankowości relacyjnej w Polsce dostarczył raport NBP pt. *Dostępność finansowania przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*²⁹. W raporcie wykazano, że wśród najważniejszych powodów ograniczeń w dostępie do zewnętrznego finansowania zwłaszcza firm małych i średnich (MSP) są skutki zjawiska tzw. asymetrii informacji. Jednym z kluczowych elementów polityki poprawy dostępności finansowania są działania zmniejszające tę asymetrię lub ograniczające jej konsekwencje. Wśród tych działań wymieniono m.in. dobrze funkcjonujące i łatwo dostępne rejestry kredytowe. W Polsce Biuro Informacji Kredytowej działa od 1997 r., ale dopiero od 2008 r. gromadzi informacje o zadłużeniu przedsiębiorstw. Ponadto wykazano, że rozwój bankowości relacyjnej poprawia przepływ informacji na linii dłużnik-wierzyciel. W przypadku MSP budowanie takich relacji jest często łatwiejsze, jeśli wierzycielami są mniejsze banki. Pomocne mogą więc tu być działania regulacyjne i nadzorcze, wzmacniające zainteresowanie takich banków współpracą z mniejszymi firmami. Wnioski z raportu NBP wyraźnie podkreślają rolę bankowości relacyjnej jako zjawiska zmniejszającego asymetrię informacji, czyli jako środka służącego poprawie niedoskonałości rynku³⁰.

Kompleksowych wniosków dotyczących finansowania w kontekście globalnym dostarczył raport Banku Światowego *Global financial development report 2015–2016: long-term Finance*³¹. Wyniki raportu wykazały, że przedsiębiorstwa uznają dostęp do finansowania za poważną przeszkodę, chociaż sektor finansowy radzi sobie nieźle. Istnieje jednak przestrzeń do poprawy dostępu do finansowania dla firm w Polsce szczególnie poprzez instrumenty rynku kapitałowego oraz kredyty dla małych i średnich firm.

* * *

Globalny Kryzys Finansowy po upadku Lehmana uwidocznił wzrost znaczenia banków w gospodarce i spowodował działania regulacyjne, mające na celu zmniejszenie skutków kryzysu w przyszłości. Wśród istotnych zmian należy wymienić

²⁹ NBP, *Dostępność finansowania przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*, 2015.

³⁰ Tamże, s. 4–6.

³¹ World Bank, *Global financial development report 2015–2016: long-term finance. Global financial development report*, Washington, D.C.: World Bank Group, 2015.

m.in. utworzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)³². Dnia 1 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym³³. Na mocy ustawy Komitet Stabilności Finansowej jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego w Polsce.

Po kryzysie wszyscy regulatorzy w Europie i na świecie zastanawiają się, czy jest optymalny model sektora bankowego, który zapewnia odpowiednie finansowanie gospodarce, zdrową konkurencję i trwałe zaufanie społeczne. Doświadczenia ostatniego kryzysu wykazały ponadto, że te państwa, które były oparte na tradycyjnym modelu bankowości, m.in. Polska, łatwiej przeszły przez kryzys. Relacje kredytowe przedsiębiorstw z bankami zależą od wielu czynników – zarówno mikroekonomicznych, jak i makroekonomicznych – które dostarczają zainteresowanym stronom zachęt do budowania i wspierania relacji. Wydaje się, że model bankowości relacyjnej pozwoli na poprawę zaufania do banków. Ponadto, aby gospodarka mogła rozwijać się nadal w zrównoważony sposób, ważna jest też dywersyfikacja systemu finansowego.

Bibliografia

- Arcand J.L., Berkes E., Panizza U., *Too Much Finance?* „IMF Working Paper” 2012 WP/12/161.
- Beck T., Levine R., *Stock markets, banks, and growth: Panel evidence*, „Journal of Banking and Finance”, 28(3), 2004.
- Berger A.N., Udell G.F., *Small business credit availability and relationship lending: The importance of bank organizational structure*, „Economic Journal”, No. 112, 2002.
- Boot A.W.A., *Relationship Banking: What Do We Know*, „The Journal of Financial Intermediation”, No. 9, 2000.
- Boot A.W.A., Thakor A.V., *Can relationship Banking Survive Competition?*, „The Journal of Finance”, No. 55(2), 2000.
- Brighi P., Torluccio G., *The financing menu of R&D and traditional investments*, Working Paper, No. WP-09, RCEA, 2009.
- Cecchetti S., Mohanty M., Zampolli F., *The real effects of debt*, „BIS Working Papers”, 352, Bank for International Settlements, 2011.
- Cosci S., Meliciani V., *Multiple Banking Relationships: Evidence from the Italian Experience*, Manchester School Supplement, 70, 2002.

³² www.nbp.pl.

³³ Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym obowiązuje od dnia 1 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1513).

- Cosci S., Meliciani V., Sabato V., *Relationship Lending and Innovation: Empirical Evidence on a Sample of European Firms*, CERBE WP No. 4, Centre for Relationship Banking and Economics 2015.
- Degryse H., Kim M., Ongena S., *Microeconometrics of Banking: Methods, Applications and Results*, Oxford University Press 2009.
- Degryse H., Ongena S., *Bank Relationships and Firm Performance*, „Financial Management”, No. 30, 2001.
- Detragiache E., Garella P., Guiso L., *Multiple versus Single Banking Relationships: Theory and Evidence*, „The Journal of Finance”, No. 55(3), 2000.
- Dewatripont M., Tirole J., *The Prudential Regulation of Banks*, MIT, Cambridge, MA 1994.
- Diamond D., *Financial intermediation and delegated monitoring*, „Review of Economic Studies”, No. 51, 1984.
- Diamond D., *Monitoring and reputation: The choice between bank loans and directly placed debt*, „Journal of Political Economy”, No. 99, 1991.
- Dietsch M., *Financing small businesses in France*, Working Paper, No. 8(2), 2003, European Investment Bank.
- European Systemic Risk Board (ESRB) 2014, Reports of Advisory Scientific Committee, No. 4, June 2014, *Is Europe Overbank?*
- Heffernan S., *Nowoczesna bankowość*, PWN, Warszawa 2007.
- Koch T.W., Macdonald S.S., *Bank management*, South-Western, Cengage Learning 2010.
- Levine R., *Finance and Growth: Theory and Evidence*, „NBER Working Papers” 10766, National Bureau of Economic Research, Inc. 2004.
- Memmel C., Schmieder C., Stein I., *Relationship Lending – Empirical Evidence for Germany*, Discussion Paper, No. 14/2007, Deutsche Bundesbank.
- NBP, *Dostępność finansowania przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*, 2015.
- NBP, *Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, perspektywy*, 2016.
- NBP, *Sytuacja finansowa sektora przedsiębiorstw w III kw. 2016 r.*, 2016.
- Ogawa K., Sterken E., Tokutsu I., *Bank control and the number of bank relations of Japanese firms*, Working Paper, No. 1589, CESifo, 2005.
- Ogawa K., Suzuki K., *Demand for Bank Loans and Investment under Borrowing Constraints: A Panel Study of Japanese Firm Data*, „Journal of the Japanese and International Economies”, Vol. 14(1), 2000.
- Ongena S., Smith D.C., *What Determines the Number of Bank Relationships*, „Journal of Financial Intermediation”, No. 9, January 2000.
- Pawłowska M., Gajewski K., Rogowski W., *What Drives the Bank–Firm Relationship? A Case Study of the Polish Credit Market*, [w:] *Macroeconomic Analysis and International Finance (International Symposia in Economic Theory and Econometrics*, eds. G. P. Kouretas, A. P. Papadopoulos, Vol. 23, Emerald Group Publishing Limited 2014.

- Pawłowska M., *Konkurencja w sektorze bankowym: teoria i wyniki empiryczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Petersen M.A., Rajan R.G., *The Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data*, „The Journal of Finance”, No. 49(1), 1994.
- Petersen M.A., Rajan R.G., *The Effect of Credit Competition on Lending Relationships*, „The Quarterly Journal of Economics”, No. 110(2), 1995.
- Rajan R., Zingales L., *Financial Dependence and Growth*, „The American Economic Review”, 88(3), June 1998.
- Qian J., Strahan P.E., *How Laws and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans*, „Journal of Finance”, No. 62, 2007.
- Sawicka A., Tymoczko I.D., *Dlaczego polskie przedsiębiorstwa nie korzystają z kredytu? Zjawisko zniechęconego kredyto(nie)biorky*, „Materiały i Studia” 2015, nr 310, NBP.
- Tymoczko I., Pawłowska M., *Uwarunkowania dostępności kredytu bankowego – analiza rynku polskiego*, „Bank i Kredyt”, nr 38(6), 2007.
- Van Hoose D., *The Industrial Organization of Banking, Bank Behavior, Market Structure, and Regulation*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2010.
- World Bank, *Rethinking the Role of the State in Finance, Global Financial Development Report 2013*, Washington, D.C. 2013.
- World Bank, *Global financial development report 2015–2016: long-term finance. Global financial development report*, Washington, D.C., World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/955811467986333727/Global-financial-development-report-2015-2016-long-term-finance>, 2015.
- World Bank, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, D.C. 2016. www.nbp.pl.

Streszczenie

W niniejszym artykule skupiono się na analizie finansowania przedsiębiorstw kredytem bankowym w Polsce. Artykuł podejmuje próbę oceny bieżącej sytuacji finansowania przedsiębiorstw kredytem bankowym w celu utrzymania gospodarki na ścieżce zrównoważonego, długookresowego wzrostu gospodarczego. W artykule przeprowadzono analizę kredytu bankowego na działalność inwestycyjną oraz inwestycje w innowacje w Polsce. Wskazano ponadto model bankowości relacyjnej jako możliwość poprawy działalności inwestycyjnej, w tym inwestycji w innowacje, w celu wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarki w Polsce; ważna jest też dywersyfikacja systemu finansowego.

Summary

The aim of the paper is the analysis of corporate finance by bank loans in Poland. The article presents the assessment of corporate finance by bank loan in order to keep economies on the path of sustainable long-term economic growth. The article analyses the credit for investment activities and investment in innovation in Poland. It is also stated model of relationship banking as an opportunity to improve the investment activities, including investments in innovation, in order to foster sustainable economic growth in Poland. In addition to the economy could continue to grow in a sustainable way it is also important to diversify the financial system.

Słowa kluczowe: kredyt bankowy, finansowanie przedsiębiorstw, polityka makroostrożnościowa, innowacyjność

Keywords: bank loans, corporate finance, macro-prudential policy, innovation

Nominalnie ujemne stopy procentowe¹

„Znajdujemy się w fazie przejściowej między epoką rzeczy pewnych a czasem, gdy stare sposoby przestały już działać”². W tej płynnej nowoczesności wzrasta rola terapii finansowej. Musimy sobie radzić z nowymi sytuacjami, w nich nie mamy jeszcze wyrobionych nawyków. W sytuacjach powtarzalnych i znanych postępujemy w sposób rutynowy. Terapia finansowa dotyczy zatem sytuacji, które dla decydentów są nowe, wymagających niestandardowych rozwiązań. Miejsce terapii finansowej w systemie wiedzy o finansach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Alokacja terapii finansowej w systemie nauki o finansach

Pole badań	Finanse ilościowe	Finanse jakościowe
Diagnoza	Analiza makroekonomiczna	Bezpieczeństwo finansowe
Terapia	Inżynieria finansowa	Terapia finansowa

Źródło: opracowanie własne.

Jedną z takich sytuacji jest wprowadzenie przez banki centralne w połowie 2014 r. nominalnie ujemnych stóp procentowych. Realnie ujemne stopy procentowe nie są niczym nowym w warunkach wysokiej inflacji. Gdy od nominalnej stopy procentowej odejmiemy wysokość inflacji, otrzymamy realną stopę procentową.

* Prof. dr hab. Bogusław Pietrzak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, tel. 660 728 829, kaska@sgh.waw.pl; prof. dr hab. Jan K. Solarz, Społeczna Akademia Nauk, +48 22 258 78 98, jan.k.solarz@gmail.com.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/B/H54/03610.

² Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, „Forum” 2016, nr 6, s. 58.

W warunkach uporczywie utrzymujących się oczekiwań inflacyjnych realnie ujemne stopy procentowe są rutynowym zjawiskiem, do którego dostosowują się wszyscy uczestnicy rynków finansowych.

Nominalnie ujemne stopy procentowej pojawiły się stosunkowo niedawno jako pochodna znacznych deflacyjnych szoków spowodowanych wejściem Chin do Światowej Organizacji Handlu. „Deflacja zewnętrzna” jest uznawana za dobrą, kiedy nie przekracza poziomu wynikającego z dynamicznych modeli równowagi makroekonomicznej danej gospodarki. W sytuacji gdy skala deflacji przekracza oczekiwania deflacyjne, mówi się o „złej” deflacji. W warunkach kiedy pojawia się „zła” presja deflacyjna, trzeba jej aktywnie przeciwdziałać poprzez przełamanie dolnego pasma celu inflacyjnego – zerowej stopy procentowej banku centralnego. Zakłada się, że przy ujemnej 5% stopie procentowej można gospodarkę zrównoważyć i ustabilizować poziom cen w ramach przyjętego celu inflacyjnego³.

Powrót Stanów Zjednoczonych od początku 2016 r. do polityki podnoszenia stóp procentowych powoduje, że oazą bezpiecznych aktywów finansowych staje się ten kraj, osłabiając presję deflacyjną na pozostałe kraje z rezerwowymi walutami światowymi⁴. Jest to zatem element zjawiska określanego mianem „wojny walutowej”.

Filozofia bezpośredniego celu inflacyjnego, w ramach której poruszają się wszyscy uczestnicy „wojen walutowych”, zakłada, że model ekonometryczny gospodarki wyznacza symetryczne pasmo przyszłego kształtowania się stóp procentowych banku centralnego, przy założeniu że potencjał rozwojowy kraju jest wykorzystany właściwie, a rynek pracy funkcjonuje efektywnie, nie tworząc presji inflacyjnej.

W warunkach biflacji, równoczesnego występowania oczekiwań inflacyjnych i deflacyjnych, polityka bezpośredniego celu inflacyjnego przybliżyła nominalne stopy procentowe banku centralnego do zera. Długo obowiązywała doktryna, że bank centralny nie może stosować nominalnych stóp procentowych niższych od zera. Uczestnicy rynku będą wówczas korzystać wyłącznie z gotówki. Koszt obrotu gotówkowego to 1–2% PKB, tym samym uczestnicy rynku mogą zaakceptować niskie ujemne nominalnie stopy procentowe. Po przekroczeniu zera banki centralne są pozbawione mechanizmu kształtowania stóp procentowych w realnym sektorze gospodarki. Obecnie wiele banków centralnych stosuje nominalnie ujemne stopy procentowe. Pełen przegląd stosowanych przez banki centralne stóp procentowych przedstawia tabela 2.

Celem opracowania jest przedstawienie przypadków wprowadzenia nominalnie ujemnych stóp procentowych oraz ich uogólnienie w zalecenia co do terapii finansowej w warunkach krajowych. Prawdopodobieństwo wprowadzenia przez NBP nominalnie ujemnych stóp procentowych jest niskie, ale nie oznacza to, że nie należy się

³ C. Ilgmann, M. Menner, *Negative Nominal Interest Rates: History and Current Proposals*, „CAWM Discussion Paper”, No. 43, 2011.

⁴ S. Reynard, *QE Equivalence to Interest Rate Policy: Implications for Exit*, Swiss National Bank, Genewa 2015.

Tabela 2. Typy polityki stóp procentowych banków centralnych

Typ polityki stóp procentowych	Nominalne stopy procentowe	Realne stopy procentowe
Zła inflacja	Wysokie i dodatnie	Realnie ujemne
Dobra inflacja	Niskie i dodatnie	Realnie dodatnie
Zerowe stopy procentowe	Granica nominalnej stopy NBC	Koszty obrotu gotówkowego
Dobra deflacja	Niskie i ujemne	Realnie dodatnie
Zła deflacja	Wysokie i ujemne	Realnie ujemne

Źródło: opracowanie własne.

intelektualnie przygotować na tego typu sytuację. Prognozy na 2017 r. wskazują na potencjalnie ujemne stopy procentowe NBP. Ważnym elementem zabezpieczającym gospodarkę polską przed pułapką deflacyjną jest obecny cel inflacyjny 2,5%⁵.

Do niedawna w Polsce mówienie o oczekiwaniach deflacyjnych było traktowane jako brak profesjonalizmu. Dziś mówi się o zakotwiczeniu ujemnych oczekiwań inflacyjnych oraz o presji deflacyjnej. Deflacja zewnętrzna jest więc parametrem polityki pieniężnej nowej Rady Polityki Pieniężnej NBP. Innym równie ważnym jest „globalna inflacja” na poziomie jednego procenta wzrostu cen rocznie. Równocześnie oczekiwania inflacyjne są silnie rozstrzelone i ogólnie rzecz biorąc – poniżej bezpośredniego celu inflacyjnego⁶.

Struktura opracowania jest dostosowana do jego celu. W części pierwszej zostaną przedstawione przypadki wprowadzenia nominalnie negatywnych stóp procentowych w Szwecji, Szwajcarii, Japonii oraz w Danii i Unii Walutowej i Gospodarczej. W części drugiej nastąpi uogólnienie mechanizmów komunikowania się banków centralnych z uczestnikami rynków finansowych w sprawie ujemnych nominalnych stóp procentowych wraz z wnioskami w tej sprawie dla NBP. Całość opracowania zamykają uwagi dotyczące programu badań terapii finansowych na przykładzie wprowadzania przez banki centralne nominalnie ujemnych stóp procentowych.

1. Przypadki wprowadzenia nominalnie ujemnych stóp procentowych

Każdy przypadek wprowadzenia nominalnie ujemnych stóp procentowych jest inny, wynika z odmiennych przesłanek teoretycznych i praktycznych. Obecnie pojawia się jeszcze większa ilość przypadków, kiedy banki centralne deklarują, że świadomie wyrzekają się tego typu instrumentu polityki makroostrożnościowej. Tabela 3 w syntetycznej formie przedstawia znane przypadki zastosowania nominalnie ujemnej stopy procentowej.

⁵ M. Brzoza-Brzezina, M. Kolasa, M. Szetela, *Czy Polsce grozi pułapka deflacyjna?*, „Materiały i Studia NBP” 2015, nr 320.

⁶ M. Draghi, *Global and domestic inflation*, BIS central bankers' speeches 2015.

**Tabela 3. Nominalne stopy procentowe na lokaty w wybranych bankach centralnych.
Stan na połowę marca 2016 r.**

Kraj	Instrumenty finansowe	Oprocentowanie	Kwota w mld EUR	Efektywna stopa procentowa
Dania	Rachunek bieżący	0%	4	-0,51%
	Nadmierne depozyty	-0,55 %	14	
Szwecja	Aukcja certyfikatów	-0,50%	13	-0,55%
	Dostrajanie	-0,60%		
	Nadmierne depozyty	-1,10%		
	Rezerwy obowiązkowe	0,05	114	-0,25%
	Nadmierne depozyty	-0,30	672	
Szwajcaria	Dopuszczalne depozyty	0%	274	-,027%
	Nadmierne depozyty	-0,75	155	
Japonia	Bilans podstawowy	0,10%	1667	0,08%
	Makroinstrumenty	0%	316	
	Polityka stóp procentowych	-0,10%	79	

Źródło: M. Bech, A. Malkhozov, *How have central banks implemented negative policy rates?*, „BIS Quarterly Review”, No. 1, 2016, s. 36.

Żadna z nominalnie ujemnych stóp procentowych nie przekroczyła minus 100 punktów bazowych, który jest efektywnym poziomem stóp procentowych w warunkach poluzowania monetarnego⁷. Poniższe komentarze przybliżą sytuację, w jakiej doszło do zastosowania nominalnie ujemnej stopy procentowej w wybranych państwach.

A. Szwecja

Szwecja w 1993 r. wprowadziła strategię polityki pieniężnej, zwaną strategią bezpośredniego celu inflacyjnego. W ocenie banku centralnego Szwecji ta strategia dobrze się sprawdziła i sprzyjała wzrostowi gospodarczemu Szwecji. W 2015 r. oczekiwania inflacyjne oderwały się od celu inflacyjnego. Stopa procentowa operacji repo przybrała wartość ujemną 50 punktów bankowych. Bank centralny Szwecji po raz pierwszy wprowadził ujemną nominalną stopę procentową 8 lipca 2009 r. dla zachowania symetrii ceny pieniądza na lokatach *over-night* w tym banku. Ta pierwsza próba miała bardzo słaby wpływ na sytuację na rynku i bardzo niewiele środków zostało ulokowanych na tych zasadach⁸. Zrównanie sytuacji legalnych uczestników rynków finansowych z ich przestępczymi aktorami musi budzić opór u praworządnych uczestników obrotu gospodarczego. W tym samym 2015 r. silnie aprecjonowała waluta krajowa – korona szwedzka. Aby obniżyć zbyt wysoki kurs waluty krajowej,

⁷ H. Jackson, *The international experience with negative policy rates*, „Staff Discussion Paper Bank of Canada” 2015.

⁸ *Negative deposit rates. The Danish experience*, Danske Bank 2013.

wybrano mieszankę programu zakupu obligacji oraz nominalnie ujemnych stóp procentowych banku centralnego. Oczekiwania inflacyjne i inflacja są obecnie wyższe niż rok temu⁹. Oznacza to, że jeśli globalna stopa procentowa będzie wynosić 1,5–2,5%, to przy celu inflacyjnym w Szwecji 2% nominalna stopa procentowa wyniesie wkrótce 3,5–4,5%. Co oznacza jej realny siedmio- lub dziewięciokrotny wzrost w dającej się przewidzieć przyszłości¹⁰.

B. Szwajcaria

Bank centralny Szwajcarii zastosował ujemną stopę procentową depozytów w grudniu 2014 r., aby osłabić presję na aprecjację franka szwajcarskiego. Celem banku centralnego było umieszczenie trzymiesięcznego Libor w paśmie -0,75% do +0,25%. Brak należytego efektu tych starań spowodował – wbrew zapowiedziom z 18 grudnia 2014 r. – w styczniu 2015 zdjęcie ograniczeń na kurs euro we frankach szwajcarskich.

C. Japonia

Polityka zerowej stopy procentowej (*Zero Kinri Seisaku*) została wprowadzona w Japonii w lutym 1999 r. Polityka ta miała sprzyjać „dobrej deflacji”. Deflacja miała kosztowy charakter i była bezpośrednio związana z importem z Chin technologii i wyrobów IT. Ponadto polityka zerowych stóp procentowych miała dać czas na dostosowanie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do zmienionych warunków gospodarowania. Dostrzegano pokusę nadużyć, wynikającą z przedłużania polityki zerowych stóp procentowych. Jej niepożądane efekty uboczne to osłabienie woli do dokonywania niezbędnych zmian strukturalnych w gospodarce Japonii.

Początek XXI wieku to ponowne odkrycie niebezpieczeństwa deflacji. W prasie japońskiej pojawiają się publikacje o „złej deflacji”. W 2011 r. wprost pojawił się postulat wprowadzenia polityki proinflacyjnej. W realiach Japonii oznaczało to wprowadzenie polityki bezpośredniego celu inflacyjnego. Była ona krytykowana, ponieważ:

1. Jest ona nieefektywna:
 - deflacja jest importowana wraz z poziomem cen z Chin;
 - przy zerowym poziomie cen polityka pieniężna nie może wpłynąć na gospodarkę realną;
 - nie ma przypadku, aby polityka bezpośredniego celu inflacyjnego była stosowana w warunkach deflacji.
2. Strategia bezpośredniego celu inflacyjnego wywołuje niepożądane efekty zewnętrzne:
 - wywołała ona hiperinflację;

⁹ K. Jochnick, *Unusual measures in unusual times—experiences with the Riksbank's unconventional monetary policy*, BIS central bankers' speeches 2016.

¹⁰ H. Ohlsson, *Decision today, consequences for into the future*, BIS central bankers' speeches 2016.

- spowoduje gwałtowny wzrost stóp procentowych, co zrujnuje bilanse banków komercyjnych i banku centralnego;
- osłabi dyscyplinę finansową i doprowadzi do załamania finansów publicznych;
- osłabi motywację do dokonywania reform strukturalnych¹¹.

Rozwiązania banku centralnego Japonii wprost nawiązują do stosowanych przez bank centralny Szwajcarii. Lokaty w banku centralnym zostały podzielone na trzy kategorie. Pierwsze to te, które wynikają z misji banku centralnego. One są oprocentowane pozytywnie 0,1%. Drugie to te, które są związane z polityką makroostrożnościową. Ich stopa procentowa jest zero. W tej grupie nie może znajdować się gotówka. Trzecie to depozyty naruszające stabilność finansową w Japonii. One są oprocentowane minus 0,1%. Ostatecznie na początku 2016 r. stopą 0,1 jest oprocentowanych 210 bilionów jenów, stopą 0,0% 40 bilionów jenów, a stopą minus 0,1 jedynie 10 bilionów jenów. Przyjęte rozwiązanie pozwala na bardzo elastyczną politykę makroostrożnościową realizowaną w ramach, a nie poza polityką pieniężną¹². Najważniejszym celem polityki poluzowania ilościowego i jakościowego oraz selektywnego stosowania negatywnych nominalnych stóp procentowych pozostaje osiągnięcie i utrwalenie stabilności cen na poziomie 2% wzrostu rocznie¹³.

D. Dania

Podstawowym celem banku centralnego Danii było utrzymanie wahań kursu korony duńskiej w dopuszczalnym paśmie wahań, plus minus 2,25%. Formalnie rzecz biorąc, korona duńska znajduje się od 1997 r. w ERM II z kursem 7, 46038 koron duńskich za euro. Stabilne fundamenty makroekonomiczne gospodarki Dani zachęcają inwestorów do lokowania swoich środków w tym kraju. Dywersyfikacja inwestycji i ich bezpieczeństwo powodują, że duńskie listy zastawne cieszą się szczególnym zainteresowaniem zagranicznych inwestorów. Trzyletnie kredyty mieszkaniowe znajdują się w strefie ujemnych stóp procentowych. Bank centralny Danii w okresie od lipca 2012 do kwietnia 2014 r. stosował ujemną nominalną stopę procentową na jednotygodniowe certyfikaty lokacyjne w tym banku. Obecnie wynosi ona minus 0,75%. Środki na rachunku bieżącym w banku centralnym Danii są oprocentowane zerową stopą procentową. W ten sposób stworzono pole do wahania się stopy procentowej od transakcji typu *overnight*. Banki komercyjne nie przeniosły ujemnych stóp procentowych do swoich klientów. Oni uciekli w transakcje gotówkowe od karnego oprocentowania depozytów. Dotyczy to jednak wyłącznie gospodarstw

¹¹ M. Wakatabe, *Japan's Great Stagnation and Abenomics. Lessons for the World*, Palgrave macmillan, New York 2015, s. 70.

¹² *Key Points of Today's Policy Decisions*, Bank of Japan, 26 stycznia 2016 r.

¹³ H. Kuroda, *Answers to Frequently Asked Questions on „Quantitative and Qualitative Monetary Easing with a Negative Interest Rate”*, BIS central bankers' speeches 2016.

domowych. Podstawowym narzędziem oddziaływania banku centralnego Danii na kurs waluty krajowej są interwencje walutowe.

E. Unia Gospodarcza i Walutowa

Europejski Bank Centralny po roku sygnalizowania, że może wprowadzić ujemne stopy procentowe, wprowadził 11 czerwca 2014 r. ujemną nominalną stopę procentową minus 10 punktów bazowych od lokat w tym banku. Kolejne obniżki to minus 20 punktów bazowych we wrześniu 2014 r., minus 30 punktów bankowych w grudniu 2015 r., minus 40 punktów bankowych w marcu 2016 r. Oznacza to, że jeśli bank udziela odpowiednio więcej kredytów lub zmniejsza dynamikę spadku, to otrzyma w ramach programu Targeted Longer Term Operation II z EBC za pożyczone pieniądze na ich refinansowanie subwencję w wysokości 0,4%. Jeśli zatem bank pożyczy od EBC 100 mld euro, otrzyma „premię” 400 mln euro. Jeśli bank zdeponuje w EBC 100 mld euro, to zostanie na niego nałożony „podatek” 400 mln euro. Symetria „zysków” zwiększających kredyt dla gospodarki oraz „strat” rentierów z presji deflacyjnej świadczy o staraniach EBC zachowania symetrii między obiema stronami transakcji na rynku. Na presję deflacyjną składają się:

- niskie ceny ropy naftowej i innych surowców energetycznych;
- spowolnienie wzrostu gospodarczego krajów BRICS;
- słaby wzrost gospodarczy w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Oczekuje się, że inflacja w UE będzie wynosić 0,1% w 2016 r., 1,3% w 2017 r., oraz 1,6% w 2018 r. Wówczas zostanie zagwarantowana stabilność cen, których wzrost w średnim okresie powinien być jak najbliższy 2% rocznie. Jeśli inflacja jest za wysoka, to bank centralny podnosi swoje trzy podstawowe stopy procentowe. Jeśli inflacja jest za niska, to bank centralny obniża stopy procentowe, cenę pieniądza w różnego rodzaju operacjach, na rynku międzybankowym, na rynku finansowania gospodarki oraz na lokatach w banku centralnym. Pomiędzy tymi cenami pieniądza musi istnieć symetryczne pole do zawierania transakcji. Jeśli stopa refinansowania została obniżona z 0,25% do 0,15%, to lokaty w banku centralnym musiały być obniżone z 0% do minus 0,10%. Aktualnie ujemne stopy procentowe przeniosły się do Euro Overnight Index Average oraz Euro Interbank Offered Rate. Ocenia się, że już 1,2 biliona euro aktywów ma ujemną stopę procentową¹⁴. Polityka nominalnie negatywnych stóp procentowych EBC jest substytutem niedostępnej dla tego banku fiskalnej polityki pobudzania efektywnego popytu¹⁵.

¹⁴ *Negative Interest Rates in Europe: A Glance at Their Causes and Implications*, [w:] *Global Economic Prospects*, IMF, Washington 2015.

¹⁵ U. Suntum, *Economic Confidence, Negative Interest Rates, and Liquidity: Towards Keynesianism 2.0.*, Centrum fuer angewandte Wirtschaftsforschung, University of Muenster, „CAWM Discussion Paper”, No. 24, 2009.

2. Terapia finansowa przy wprowadzaniu nominalnie ujemnych stóp procentowych

Jedna innowacja finansowa pociąga za sobą konieczność wprowadzenia kolejnej. W 1991 r. bank centralny Kanady wprowadził jako pierwszy na świecie strategię bezpośredniego celu inflacyjnego. Jego konstrukcja zakładała symetryczny stosunek banku centralnego do nadmiernego wzrostu cen detalicznych i usług lub nieruchomości oraz nadmiernego spadku ogólnego indeksu tych cen detalicznych. Bank centralny był arbitrem w sporze między tymi, którzy uważali, że ceny spadają, bo rośnie wydajność pracy dzięki innowacjom technologicznym oraz konkurencji transgranicznej, oraz tymi, którzy wskazywali na brak efektywnego popytu, zbyt wolny wzrost płac wobec wzrostu wydajności pracy¹⁶.

Próba normalizacji polityki stóp procentowych na początku br. w Stanach Zjednoczonych wykazała, jaka jest faktyczna skala asymetrii w polityce pieniężnej trzonu gospodarki światowej. Niezbędne stały się nowe innowacje systemowe: ujemne stopy procentowe.

Nominalnie ujemne stopy procentowe w różnorodny sposób wpływają na funkcjonowanie rynków finansowych. Tabela 4 przedstawia oczekiwania uczestników rynków finansowych związane z wprowadzeniem nominalnie ujemnych stóp procentowych.

Tabela 4. Percepcja nominalnie ujemnych stóp procentowych przez uczestników rynków

Funkcja	Korzyści	Koszty
Polityka kursowa	Deprecjacja waluty krajowej	Wojna walutowa
Sygnalizowanie sytuacji rynkowej	Krzywa stóp procentowych, obniżenie jej krótszego końca	Wiarygodność banku centralnego
Akcja kredytowa	Większa dostępność kredytu, tańszy kredyt	Zmniejszenie rentowności banku, spadek apetytu na ryzyko
Wycena aktywów	Wiarygodność i efekt dochodowy	Brak stabilności finansowej, kruchość systemu finansowego
Zarządzanie ryzykiem	Optymalizacja portfela inwestycyjnego	Bańki cenowe aktywów

Źródło: opracowanie własne.

W teorii wprowadzenie nominalnie ujemnych stóp procentowych powinno odbudować popyt gospodarstw domowych i przedsiębiorstw na kredyty. W praktyce nominalnie ujemne stopy procentowe działają jak podatek od deponentów, są instrumentem redystrybucji dochodów. W Niemczech pojawiły się głosy, że nominalnie ujemne stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego prowadzą do wywłasz-

¹⁶ T. Macklem, *Flexible inflation targeting and „good” and „bad” disinflation*, BIS central bankers' speeches 2014.

czenia niemieckich ciułaczy. Ubocznym efektem subwencjonowania kredytobiorców staje się pogoń za bezpiecznymi aktywami finansowymi. W tej sytuacji pojawia się popyt na obligacje oraz zmniejszają się marże banków. Obecnie dwuletnie obligacje skarbowe Szwajcarii we frankach szwajcarskich są oprocentowane minus 1,14%, niemieckie – 0,55%, japońskie – 0,21%, a w Stanach Zjednoczonych 0,84%. Nic więc dziwnego, że ludzie majątni prowadzą swoje operacje za pośrednictwem dolara amerykańskiego i amerykańskich 2-letnich obligacji skarbowych.

Kluczowe pytanie to: jak długo można przebywać w obszarze nominalnie ujemnych stóp procentowych? Nominalne stopy procentowe są bardzo blisko powiązane ze stopą zwrotu z inwestycji oraz faktycznym poziomem inflacji. Horyzont czasowy, w którym rozpatrywane są decyzje o oszczędzaniu celowym, to 20 lat. Jest on bezpośrednio powiązany z cyklem życia zawodowego. W krótkim okresie są one luźno powiązane z bieżącą stopą procentową¹⁷.

Tolerowanie nominalnie ujemnych stóp procentowych przez instytucje kredytowe wprost jest zależne od ich przedsiębiorczości, apetytu na ryzyko oraz innowacyjności, zdolności adaptowania się do otoczenia niskich stóp procentowych. Im szybciej banki znajdą modele biznesowe stanowiące dobrą odpowiedź na wyzwania ujemnych stóp procentowych, tym większa jest szansa na utrzymanie stabilności finansowej w centrum i na peryferiach międzynarodowego systemu finansowego¹⁸.

Prowadzenie polityki pieniężnej z wyprzedzeniem wymaga opracowania prognozy inflacji. Ze względu na powszechnie znane efekty opóźnienia skutków bieżącej polityki pieniężnej wymaga ona przewidywania przyszłości, a nie reagowania na sytuację bieżącą. W tych warunkach prognoza inflacji wpływa na oczekiwania uczestników rynków finansowych. Jednym z kanałów tego wpływu jest komunikowanie się banku centralnego z aktorami rynków finansowych. Na spójną strategię komunikacji składają się:

- określenie i publiczne przedstawienie celu polityki wykraczającego poza horyzont krótkoterminowy;
- wyjaśnienie mechanizmu transmisji impulsów polityki pieniężnej w artykułach i dokumentach publikowanych przez bank centralny, w szczególności scharakteryzowanie wpływu podejmowanych decyzji o zmianie stóp procentowych przez bank centralny na stopy rynkowe, inflację czy produkcję;
- uzasadnianie decyzji i działań podejmowanych przez władzę monetarną oraz przyczyn odchyień od założonych celów;
- systematyczna produkcja danych i analiz wykorzystywanych przez bank centralny w trakcie podejmowania decyzji; dotyczy to danych statystycznych, raportów przedmiotowo-tematycznych, w tym prognoz;

¹⁷ U. Bindseil, C. Domnick, J. Zeuner, *Critique of accommodating central bank policies and the "expropriation of the saver". A review*, „European Central Bank Occasional Paper”, No. 161, 2015.

¹⁸ H. Nakaso, *Challenges toward financial stability and the policy frontier—unconventional monetary policy, macroprudence, and financial institutions' low profitability*, BIS central banks' speeches 2016.

- przeprowadzenie konferencji prasowych po posiedzeniu komitetów monetarnych, ogłaszanie na nich decyzji wraz ze stosownym komentarzem, publikacją protokołów z posiedzeń¹⁹.

Oczekiwania inflacyjne i oczekiwania deflacyjne są bardzo niejednorodne, różnią się między sobą mechanizmem powstawania oraz zmiennością. Oczekiwania inflacyjne są najbardziej rozbieżne w krótkim okresie. To zróżnicowanie zmniejsza się w średnim i długim okresie. Oczekiwania deflacyjne są najmniej zróżnicowane w krótkim okresie, a silnie różnicują się z biegiem czasu. Uczestnicy rynku często zmieniają swoje oczekiwania. Gdy dotyczą dalekiej przyszłości, są najbardziej zasadnicze. Zaburzenia w funkcjonowaniu rynków finansowych silnie wpływają na krótkoterminowe oczekiwania, nie dotyczą oczekiwań długookresowych. Oczekiwania są silnie zakotwiczone w bezpośrednim celu inflacyjnym banków centralnych²⁰.

Dotychczasowe badania oczekiwań uczestników rynków nie rozróżniają oczekiwań inflacyjnych oraz oczekiwań deflacyjnych, ich wyniki różnią się w wyniku technik zbierania opinii badanych, słów kluczowych oraz sposobu postępowania w przypadku odmowy uczestnictwa w badaniu. Błędy pomiaru są większe od zmian nominalnych stóp procentowych²¹.

* * *

„Polityka negatywnych stóp procentowych jest sprzeczna z filozofią gospodarki rynkowej, wysyła sprzeczne sygnały inwestorom i może mieć konsekwencje, które dzisiaj trudno sobie wyobrazić”²². Polityka ujemnych nominalnych stóp procentowych przekłada się bezpośrednio na rentowność obligacji skarbowych. Dla takich krajów, jak Austria, Dania, Holandia, Niemcy, Szwajcaria są one ujemne dla 2-letnich obligacji państwowych. To prowadzi do arbitrażu prawnego. Wiele regulacji prawnych nie dopuszcza do powstania tego typu sytuacji, gdyż to prowadzi do zmniejszenia rentowności instytucji kredytowych oraz utraty zdolności do wywiązania się z zobowiązań przez ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia na życie.

Negatywne stopy procentowe banku centralnego szkodzą instytucjom kredytowym, niszczą modele biznesowe oparte na rozstępie odsetkowym między ceną kupna i sprzedaży pieniądza, kreuje banki spekulacyjne bezpiecznych aktywów na wielu rynkach. Aby się uchronić przed nadmiernymi wahaniami apetytu na ryzyko, trzeba

¹⁹ M. Szyszko, *Oczekiwanie inflacyjne w polityce pieniężnej. Zarządzanie z wykorzystaniem prognozy inflacji*, Difin, Warszawa 2016, s. 72.

²⁰ G. Galati, P. Heemeijer, R. Moessner, *How do inflation expectations form? New insights from a high-frequency survey*, „BIS Working Paper”, No. 349, 2011.

²¹ W. Bruin, W. Klaauw, M. Rooij, F. Teppa, K. Vos, *Measuring expectations of inflation: Effects of survey mode, wording, and opportunities to revise*, „DNB Working Paper”, No. 506, 2016.

²² M. Stańczuk, *Prezes EBC dotarł do ścian*, „Rzeczpospolita”, 25 marca 2016.

opodatkować pożyczki w krajach, w których pojawił się nadmierny boom kredytowy, i alokować do krajów, w których nie ma dostępu do profesjonalnego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności²³.

Trudno jest ocenić wszystkie skutki wprowadzenia tego typu innowacji finansowej. Ujemna stopa dyskontowa utrudnia wycenę instrumentów finansowych²⁴. Tego typu polityka makroostrożnościowa wcześniej czy później się przeniesie na ceny dla klientów pośredników finansowych. Rodzi to potencjalne ryzyko polityczne tej innowacji finansowej. Zmiana kierunku przepływu środków finansowych od podmiotów nadwyżkowych do podmiotów deficytowych ma następstwa prawne, psychologiczne, społeczne i fiskalne.

Siedmiokrotny wzrost realnych stóp procentowych w dającej się przewidzieć przyszłości oznacza, że większość nowych kredytów hipotecznych stanie się niewypłacalna. Problem kredytów wyższych od wartości nieruchomości mieszkalnych, na które został pozyskany, stanie się równie poważny jak kredyty udzielone we frankach szwajcarskich w Polsce. Terapia finansowa będzie poszukiwana przez tysiące pozbawionych dachu nad głową kredytobiorców.

Bibliografia

- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, „Forum” 2016, nr 6.
- Bech M., Malkhozov A., *How have central banks implemented negative policy rates?* „BIS Quarterly Review”, No. 1, 2016.
- Bindseil U., Domnick C., Zeuner J., *Critique of accommodating central bank policies and the „expropriation of the saver”. A review*, „European Central Bank Occasional Paper”, No. 161, 2015.
- Bruin W., Klaauw W., Rooij M., Teppa F., Vos K., *Measuring expectations of inflation: Effects of survey mode, wording, and opportunities to revise*, „DNB Working Paper”, No. 506, 2016.
- Brzoza-Brzezina M., Kolasa M., Szetela M., *Czy Polsce grozi pułapka deflacyjna?*, „Materiały i Studia NBP” 2015, nr 320.
- Draghi M., *Global and domestic inflation*, BIS central bankers’ speeches 2015.
- Galati G., Heemeijer P., Moessner R., *How do inflation expectations form? New insights from a high-frequency survey*, „BIS Working Paper”, No. 349, 2011.
- Global Monitoring Report*, World Bank 2015.
- Ilgmann C., Menner M., *Negative Nominal Interest Rates: History and Current Proposals*, „CAWM Discussion Paper”, No. 43, 2011.

²³ A. Martin, J. Ventura, *The international transmission of credit bubbles: Theory and policy*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 76, 2015, s. 537–556.

²⁴ *Global Monitoring Report*, World Bank 2015, s. 7.

- Jackson H., *The international experience with negative policy rates*, „Staff Discussion Paper Bank of Canada” 2015.
- Jochnick K., *Unusual measures in unusual times—experiences with the Riksbank’s unconventional monetary policy*, BIS central bankers’ speeches 2016.
- Key Points of Today’s Policy Decisions*, Bank of Japan, 26 stycznia 2016 r.
- Kuroda H., *Answers to Frequently Asked Questions on „Quantitative and Qualitative Monetary Easing with a Negative Interest Rate”*, BIS central bankers’ speeches 2016.
- Macklem T., *Flexible inflation targeting and „good” and „bad” disinflation*, BIS central bankers’ speeches 2014.
- Martin A., Ventura J., *The international transmission of credit bubbles: Theory and policy*, „Journal of Monetary Economics”, Vol. 76, s. 537–556, 2015.
- Nakaso H., *Challenges toward financial stability and the policy frontier—unconventional monetary policy, macroprudence, and financial institutions’ low profitability*, BIS central bankers’ speeches 2016.
- Negative deposit rates. The Danish experience*, Danske Bank 2013.
- Negative interest rates: implication for presentation in the statement of comprehensive income*, IFRS, London 2015.
- Negative Interest Rates in Europe: A Glance at Their Causes and Implications*, [w:] *Global Economic Prospects*, IMF, Washington 2015.
- Ohlsson H. *Decision today, consequences for into the future*, BIS central bankers’ speeches 2016.
- Reynard S., *QE Equivalence to Interest Rate Policy: Implications for Exit*, Swiss National Bank, Genewa 2015.
- Stańczuk M., *Prezes EBC dotarł do ściany*, „Rzeczypospolita”, 25 marca 2016.
- Suntum U., *Economic Confidence, Negative Interest Rates, and Liquidity: Towards Keynesianism 2.0.*, Centrum fuer angewandte Wirtschaftsforschung, University of Muenster, „CAWM Discussion Paper”, No. 24, 2009.
- Szyszkowski M., *Oczekiwania inflacyjne w polityce pieniężnej. Zarządzanie z wykorzystaniem prognozy inflacji*, Difin, Warszawa 2016.
- Wakatabe M., *Japan’s Great Stagnation and Abenomics. Lessons for the World*, Palgrave macmillan, New York 2015.

Streszczenie

Nominalnie ujemne stopy procentowe banku centralnego są postrzegane jako manifestacja suwerenności kraju w obliczu importu deflacji z zewnątrz oraz zagrożenia niekontrolowaną aprecjacją waluty krajowej. Gospodarka światowa stoi wobec konieczności wyboru mniejszego zła – albo stagnoinflacji, bez nominalnie ujemnych stóp procentowych, albo stagnodeflacji z nominalnymi ujemnymi stopami procentowymi. W efekcie blisko jedna czwarta światowego PKB jest wytwarzana w kra-

jach z nominalnie ujemnymi stopami procentowymi. Terapia finansowa pozwala na przygotowanie uczestników rynków do funkcjonowania w tego typu niekorzystnym otoczeniu.

Nominal negative interest rates

Summary

Negative and zero interest rates are seen as national answer on challenges coming from imported deflation and not limited appreciation of national currency. Global economy is on crossing point. On one hand it is stagflation, without negative interest rates, on second hand, it is secular stagnation with negative interest rates. As a result , almost one quarter of the world's GDP is produced in countries with negative interest rates. Financial therapy helps financial markets actors in effective functioning in this complex environment

Słowa kluczowe: biflacja, dobra deflacja, dobra inflacja, nominalnie ujemne stopy procentowe

Keywords: biflation, good deflation, good inflation, nominal negative interest rate

Statyczne i dynamiczne efekty polityki budżetowej

Polityka budżetowa – rozumiana jako suma polityki podatkowej i polityki wydatkowej – wpływa na proporcje makroekonomiczne w różny sposób, w zależności od rozpatrywanego okresu. W krótkim czasie, przy danym potencjale produkcyjnym, polityka budżetowa zmienia strumienie dochodów i wydatków po to, by odpowiednio zmienić poziom produkcji i proporcje pomiędzy inwestycjami w środki trwałe i zapasy. W długim okresie, gdy zmienne są zdolności produkcyjne, polityka budżetowa wpływa na czynniki kształtujące długoterminowe tempo wzrostu gospodarczego¹.

Te dwie perspektywy są również związane z celami, jakie ma realizować polityka budżetowa. W krótkim okresie celem polityki budżetowej jest korygowanie globalnego popytu w taki sposób, by poziom produkcji znajdował się blisko potencjalnych możliwości gospodarki. Należy podkreślić, że produkcja potencjalna nie jest tutaj rozumiana jako pełne, fizyczne wykorzystanie aparatu produkcyjnego i zasobów siły roboczej, ale jako poziom wykorzystania czynników produkcji, przy którym nie następuje naruszenie równowagi makroekonomicznej. W takim ujęciu polityka budżetowa wsparta przez politykę monetarną ma za zadanie korygować odchylenia makroekonomicznych wielkości gospodarczych wywołane zewnętrznymi szokami, działającymi zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej gospodarki².

W długiej perspektywie polityka budżetowa wpływa bezpośrednio lub pośrednio na czynniki kształtujące potencjalny poziom produkcji. Bezpośrednie oddziaływanie polega na podejmowaniu działalności inwestycyjnej, istotnej dla rozwoju gospodarczego, które ze względu na długi okres zwrotu inwestycji albo poziom ry-

* Dr Andrzej Raczek, Narodowy Bank Polski, e-mail: andrzej.raczko@nbp.pl.

¹ Zgodnie z koncepcją prezentowaną w Musgrave (1959).

² Podejście zarysowane w Feldstein (1982).

zyka nie są podejmowane przez sektor prywatny³. Pośrednie oddziaływanie polega na tworzeniu warunków pozwalających zwiększać ilość i jakość czynników wytwórczych. W przypadku zwiększenia efektywności kapitału polega to na wspieraniu procesu tworzenia wiedzy, szczególnie w zakresie badań podstawowych. W odniesieniu do siły roboczej dotyczy to wpływu na procesy demograficzne oraz na dostępność do systemu edukacji i opieki zdrowotnej. Za ten sposób oddziaływania można również uznać działania niwelujące różnice w dochodach oraz przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu⁴. Omówione cele długoterminowej polityki budżetowej w różnym stopniu są realizowane w poszczególnych krajach i mają odmienny charakter począwszy od klasycznie definiowanych dóbr publicznych⁵, jak na przykład obrona narodowa.

1. Model równowagi makroekonomicznej

Punktem wyjścia dla analizy powiązań pomiędzy równowagą makroekonomiczną a polityką budżetową jest znane równanie opisujące strumienie makroekonomiczne:

$$1) Y=C+I+G+E,$$

gdzie: Y oznacza produkt krajowy brutto, C – wydatki konsumpcyjne, I – inwestycje, E – eksport netto. Formuła powyższa jest zazwyczaj przekształcana do postaci pokazującej równość inwestycji i oszczędności:

$$2) [Y-T-C] + [T-G] + [-E] = I,$$

Lewa strona równania (2) reprezentuje oszczędności S równe sumie oszczędności prywatnych $[Y-T-C]$, oszczędności budżetowych $[T-G]$ i oszczędności napływających z zagranicy równych eksportowi netto ze znakiem ujemnym $-E$:

$$3) S = [Y-T-C] + [T-G] + [-E]$$

Inwestycje są sumą inwestycji w środki trwałe I_s oraz inwestycji w zapasy I_z :

$$4) I = I_s + I_z$$

³ Zasady polityki w Mullard (1993).

⁴ Szersze omówienie problemu w Robbins (1962).

⁵ Opis z historycznej perspektywy w Tanzi (1997).

Należy rozróżnić równość inwestycji i oszczędności *ex post* opisane równaniem (3) od współzależności *ex ante*. W tym drugim ujęciu może wystąpić nierównowaga pomiędzy oszczędnościami i inwestycjami *ex ante* I^e . Te ostatnie równie są inwestycjom w środki trwałe oraz pożądanemu poziomowi inwestycji w zapasy I_z^* :

$$5) I^e = I_s + I_z^*$$

Ex post inwestycje są zawsze równe oszczędnościom, ponieważ inwestycje w zapasy, oprócz pożądanego przyrostu zapasów, obejmują również towary, które nie zostają sprzedane.

Poziom równowagi makroekonomicznej zostanie osiągnięty wtedy, gdy inwestycje *ex ante* i *ex post* są sobie równe. Biorąc pod uwagę równanie (4) i (5), łatwo można zauważyć, że równowaga zostaje osiągnięta, jeśli poziom inwestycji w zapasy odpowiada poziomowi pożądanemu:

$$6) I = I^e, \text{ jeśli } I_z = I_z^*$$

Stan nierównowagi, to znaczy odchylenie inwestycji *ex ante* od inwestycji *ex post*, wymaga wprowadzenia mechanizmu dostosowującego. Zgodnie z przyjętymi założeniami proces dostosowawczy powinien ujmować reakcję na rozbieżność pomiędzy pożądanymi inwestycjami w zapasy a wielkością inwestycji w zapasy *ex post*. Jeśli inwestycje w zapasy *ex post* są wyższe od pożądanych, to poziom produkcji i zatrudnienia jest zmniejszany, w przeciwnym razie poziom produkcji jest zwiększany. Proces ten można zapisać w postaci następującego równania:

$$7) \Delta Y = \phi [I_z^* - I_z]$$

Przyrost produkcji ΔY reaguje na odchylenia zapasów od stanu pożądanego, ϕ jest parametrem odzwierciedlającym siłę tej reakcji (zbieżność procesu dostosowawczego wymaga przyjęcia założenia, że $\phi < 1$). Oczywiście $\Delta Y = 0$, gdy poziom produktu krajowego brutto Y^* odpowiada stanowi równowagi.

W omawianym modelu konieczne jest określenie relacji pomiędzy wielkościami realnymi i nominalnymi. W krótkim okresie, w którym następuje wyrównanie inwestycji w zapasy *ex ante* i *ex post*, można przyjąć, że zdolności produkcyjne zarówno pod względem zasobu kapitału K^{**} pracy L^{**} są dane. Zmiany poziomu produkcji następują poprzez zmiany nasycenia kapitału siłą roboczą. W związku z powyższym funkcję produkcji można zapisać jako funkcję zatrudnienia, to znaczy:

$$8) L = f(K^{**}, Y)$$

Przyjmowane jest założenie sztywności cen p i płac v , inaczej mówiąc odchylenie od stanu równowagi uruchamiają dostosowania w zakresie produkcji i zatrudnienia

bez zmian poziomu cen⁶. Jednak zmiany wolumenów produkcji i zatrudnienia nie powodują zmian cenowych tylko w pewnym przedziale zmienności produktu krajowego (Y^{\min}, Y^{\max}), odpowiadającym fluktuacjom w przedziale dostosowań do poziomu równowagi. Warunek ten można zapisać w następującej postaci:

$$9) \frac{\Delta p}{\Delta Y} = 0 \text{ oraz } \frac{\Delta p}{\Delta L} = 0 \text{ jeśli } Y^{\min} < Y < Y^{\max}$$

Przy powyższych założeniach może istnieć niepełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych – w sensie nasycenia kapitału zatrudnieniem niższym od pełnego wykorzystania zasobu siły roboczej. Taki stan jest również możliwy w przypadku zatrudnienia L^* , odpowiadającego równowadze makroekonomicznej zapisanej równaniem (6):

$$10) L^* < L^{**}, \text{ gdzie } L^* = f(K^{**}, Y^*)$$

W opisanym modelu równowaga makroekonomiczna ma podwójne znaczenie. Po pierwsze, oznacza równość oszczędności i inwestycji *ex ante* i *ex post*. Po drugie, zmiana poziomu produkcji i zatrudnienia w otoczeniu równowagi nie wywołuje zmian poziomu cen.

Należy podkreślić, że poziom produktu krajowego brutto odpowiadający stanowi równowagi nie jest jednoznacznie wyznaczony, ponieważ zależy od pozostałych wielkości zapisanych w równaniu (11):

$$11) [Y^* - T - C] + [T - G] + [-E] = I_s + I_z^*$$

Opisany model stanowi wstęp do dalszych rozważań na temat roli polityki budżetowej. Analizowane będą dwa problemy. Pierwszy dotyczy zmian wielkości polityki budżetowej koniecznych do przeciwdziałania odchyleniom zapasów *ex ante* od poziomu pożądanego, zgodnie z warunkiem (6). Tak prowadzona polityka budżetowa prowadzi do stabilizowania poziomu zatrudnienia i produkcji wokół poziomu równowagi. Zmiany wydatków budżetowych i podatków, w zależności od wyjściowego poziomu konsumpcji, eksportu netto i inwestycji w środki trwałe, dokonywane są w taki sposób, aby utrzymać wysokość produktu krajowego brutto i inwestycji w zapasy na poziomie odpowiadającym stanowi równowagi. Inaczej mówiąc, zmiany wielkości budżetowych mają zastępować mechanizm dostosowawczy zapisany równaniem (7).

Drugi problem dotyczy możliwości ukształtowania wielkości budżetowych w taki sposób, by zmienić poziom równowagi Y^* . Celem polityki budżetowej jest przesuwanie równowagi makroekonomicznej w kierunku pełniejszego wykorzysta-

⁶ Szttywność cen rozumiana w sensie Calvo (1983).

nia zdolności produkcyjnych⁷. Oczywiście polityka budżetowa w tym zakresie ma ograniczenie w postaci warunku sztywności cen. Niemniej należy zbadać, czy możliwe jest przesunięcie równowagi, mówiąc obrazowo, bliżej poziomu oznaczonego Y^{\max} . W tym przypadku zachowana jest stabilność cen, ale możliwy jest wyższy poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych. Równanie (11) pokazuje, że poziom produktu krajowego brutto, odpowiadającego równowadze makroekonomicznej, nie jest wyznaczony jednoznacznie, ponieważ można go zmienić, odpowiednio kształtując wielkości budżetowe, to znaczy wielkość podatków i wydatków. Pełna analiza wymaga jednak uwzględnienia sprzężeń zwrotnych pomiędzy wielkościami budżetowymi a pozostałymi wielkościami makroekonomicznymi.

Opisany model odpowiada dość ortodoksyjnemu, keynesowskiemu podejściu do zależności makroekonomicznych. Po pierwsze, definiuje równowagę makroekonomiczną w kategoriach równości inwestycji *ex ante* i *ex post*. Po drugie, przyjmuje, że równowaga uzyskiwana jest poprzez zmiany poziomu produkcji i zatrudnienia. Po trzecie, proces dostosowań do równowagi odbywa się w warunkach stałości cen i płac. Po czwarte, dopuszcza się niepełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych w stanie równowagi.

W dotychczas prezentowanych modelach abstrahuje się zależności podaży oszczędności i popytu inwestycyjnego od realnej stopy procentowej r ⁸. Możliwe jest wprowadzenie tego elementu do prezentowanego modelu. Zgodnie z neoklasycznym podejściem stopa procentowa jest dla konsumentów ceną powstrzymania się od bieżącej konsumpcji, zatem popyt konsumpcyjny jest malejącą funkcją stopy procentowej $C(r)$. Popyt inwestycyjny zależy od różnicy pomiędzy przewidywaną rentownością inwestycji a realną stopą procentową. Przy danych oczekiwaniach rentowności inwestycji inwestycje w środki trwałe są malejącą funkcją realnej stopy procentowej $I_s(r)$. Równanie (2) przy powyższych założeniach przybiera postać:

$$12) [Y-T-C(r)] + [T-G] + [-E] = I_s(r) + I_z$$

Mechanizm równowagi, mimo uwzględnienia stopy procentowej, może w dalszym ciągu opierać się na uprzednio przyjętych założeniach. Równowaga jest przywracana poprzez zmiany produkcji, która reaguje na różnicę pomiędzy pożądanym poziomem zapasów a wielkością zapasów *ex post*. Stopa procentowa, przy takim ujęciu nie równoważy inwestycji i oszczędności *ex ante* w krótkim okresie. Oczywiście jej wielkość, przy pozostałych warunkach stałych, ma znaczenie dla kształtowania inwestycji i konsumpcji.

W długim okresie rola realnej stopy procentowej może ulec zmianie. W przekroju cyklu koniunkturalnego wielkość inwestycji w zapasy powinna odpowiadać

⁷ Uwarunkowania szerzej opisane w Tanzi i Zee (1997).

⁸ Koncepcja wymaga znalezienia odpowiedniego sposobu pomiaru naturalnej stopy Laubach i Williams (2003).

stanowi równowagi. Wysokość inwestycji w środki trwałe w dłuższej perspektywie zależy od długoterminowej rentowności, oczyszczonej ze zmian frykcyjnych. Przy stabilnej rentowności inwestycji w środki trwałe ich poziom głównie zależy od wysokości realnej stopy procentowej, która z kolei determinowana jest przez skłonność do oszczędzania. Przyjmując założenie, że polityka budżetowa jest zrównoważona $T-G=0$ oraz rachunek bieżący jest również w równowadze $E=0$, równanie (12) przyjmuje postać:

$$13) [Y-T-C(r)] = I_s(r) + I_z^*$$

Jak widać, długookresowa równowaga makroekonomiczna zależy od skłonności do oszczędzania, czyli wrażliwości konsumpcji w długim okresie na realną stopę procentową. Poziom równowagi długookresowej może być korygowany, jeśli uwzględnić pojawienie się nierównowag budżetowej lub zewnętrznej⁹.

Opisane zostały dwie perspektywy – krótkookresowa i długookresowa. W pierwszym przypadku popyt inwestycyjny wpływa na poziom produkcji, zatrudnienia i dochodu, w rezultacie następuje odpowiednie dostosowanie strumienia oszczędności. W przypadku analizy długookresowej proces wyznaczony jest przez zdolność gospodarki do generowania oszczędności, do których dostosowują się inwestycje.

2. Wielkości i instrumenty polityki budżetowej

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wielkości makroekonomiczne, które reprezentują politykę budżetową. Po stronie dochodowej budżetu będą to wielkości reprezentujące podstawowe podatki, to znaczy podatki pośrednie oznaczane T_y , podatki od dochodów osobistych oznaczane T_w , podatki od zysków oznaczane T_z . Celem polityki podatkowej jest odpowiednie ukształtowanie wielkości trzech wymienionych dochodów podatkowych. Łączne wpływy podatkowe T są sumą tych trzech komponentów:

$$14) T = T_y + T_w + T_z$$

Z kolei wydatki budżetowe składają się z następujących wielkości: płać sektora usług publicznych W_g , wydatków socjalnych W_s , inwestycji publicznych I_g oraz kosztów obsługi długu publicznego D_g . Wymienione wielkości reprezentują podstawowe typy wydatków publicznych od klasycznie definiowanych wydatków na dobra publiczne, poprzez wydatki socjalne, majątkowe, skończywszy na kosztach obsługi długu publicznego, które są istotne z punktu widzenia łączenia bieżącej sytuacji bu-

⁹ Warunki długoterminowej nierównowagi omawia Masson i Mussa (1955).

dżetowej z przyszłym stanem finansów publicznych. Łączne wydatki budżetowe G są sumą czterech wymienionych wcześniej składników:

$$15) G = W_g + W_s + I_g + D_g$$

Celem polityki budżetowej jest odpowiednie ukształtowanie podanych wyżej wielkości, na które składają się dochody i wydatki budżetowe. Dalsza część analizy będzie prowadzona w dwóch etapach. W pierwszym pokazane zostanie, jak zmiany wielkości polityki budżetowej zmieniają układ odpowiadający równowadze gospodarczej. Z tego punktu widzenia analizowany będzie zestaw celów budżetowych, jakie należy przyjąć do zrealizowania w zależności od całokształtu sytuacji makroekonomicznej. W drugim etapie rozważone zostaną instrumenty, za pomocą których mogą zostać osiągnięte zamierzone cele budżetowe. Połączenie tych dwóch perspektyw daje dopiero spójny obraz programu budżetowego, który następnie może zostać przeniesiony na odpowiednie działania legislacyjne i administracyjne¹⁰. Taki sposób podejścia do polityki budżetowej pozwala również na łatwą jej oceną efektywności *ex post*. Cele i instrumenty budżetowe mogą zostać powiązane z miernikami efektywności polityki budżetowej z punktu widzenia założonych i odpowiednio zdefiniowanych zadań budżetowych¹¹.

Produkt krajowy brutto od strony dochodowej jest sumą płac w sektorze prywatnym W_w i sektorze publicznym oraz zysków Z i podatku pośredniego:

$$16) Y = W_w + W_g + Z + T_y$$

Wprowadzenie podatku pośredniego wymaga innego zapisu wielkości konsumpcji. Wielkość konsumpcji w kategoriach brutto uwzględnia podatek pośredni, natomiast w kategoriach netto, czyli uwzględniając faktycznie konsumowany produkt, nie powinna brać pod uwagę wpływu podatku. Zatem konsumpcję netto C_w określa następujący wzór:

$$17) C_w = C - T_y$$

Podstawiając do równania (12) odpowiednie formuły równań (14), (15), (16) i (17), uzyskiwana jest nowa formuła równowagi:

$$18) \{W_w + W_g + Z + T_y - [T_y + T_w + T_z] - [C_w + T_y]\} + \{T_y + T_w + T_z - [W_g + W_s + I_g + D_g]\} + [-E] = I_s + I_z$$

¹⁰ Zbliżony punkt widzenia reprezentuje Rodrik (1996).

¹¹ Koncepcja dość wcześnie zdefiniowana por. Smithies (1964).

Uwzględniając podział na dwa sektory, na sektor czerpiący dochody z płac i na sektor uzyskujący dochody z zysków oraz dokonując odpowiednich arytmetycznych przekształceń, równość oszczędności i inwestycji można zapisać w nowej postaci:

$$19) \{W_w + W_g - T_w - [C_w + T_y]\} + [Z - T_z] + \{T_y + T_w + T_z - [W_g + W_s + I_g + D_g]\} + [-E] = I_s + I_z$$

W nawiasach kwadratowych lewej strony równania prezentowane są kolejne grupy oszczędności: oszczędności sektora wynagradzanego płacami (gospodarstwa domowe) S_w , sektora wynagradzanego zyskami (przedsiębiorstwa) S_z , sektora publicznego S_g i sektora zagranicznego S_x . Wykorzystując podane symbole, równanie (19) przyjmuje postać:

$$20) S_w + S_z + S_g + S_x = I_s + I_z$$

Równanie (20) zostanie wykorzystane do wyjaśnienia mechanizmu procesu stabilizowania koniunktury w cyklu koniunkturalnym.

3. Stabilizowanie aktywności gospodarczej na poziomie odpowiadającym równowadze makroekonomicznej

Naturalny proces stabilizowania aktywności gospodarczej był w modelu zapisany, jako efekt zmian produktu krajowego wywołany niedopasowaniem poziomu inwestycji w zapasy. Jeśli inwestycje w zapasy są wyższe od niezbędnych dla zapewnienia ciągłości sprzedaży, to stanowią one impuls do ograniczenia produkcji. W drugim przypadku, to znaczy przy spadku stanu zapasów, przedsiębiorstwa są zachęcane do wzrostu produkcji. Odchylenia od poziomu równowagi przywracane są w naturalny sposób poprzez korygowanie poziomu produkcji i zatrudnienia, w zależności od tego, czy bieżący poziom inwestycji w zapasy odpowiada poziomowi uznawanego za pożądany. Ten naturalny proces odpowiada powszechnie znanemu procesowi cyklu koniunkturalnego.

Celem stabilizacyjnej polityki budżetowej powinno być dokonywanie takich korekt wielkości budżetowych, by utrzymać produkt krajowy brutto na poziomie stanu równowagi. Inaczej mówiąc, zamiast pozwolić na naturalny proces przywracający równowagę za pomocą zmian wielkości produkcji i zatrudnienia, władza budżetowa dokonuje zmian wielkości budżetowych pozwalających na utrzymanie równowagi makroekonomicznej. Warunek równowagi oznaczał równość inwestycji *ex ante* z inwestycjami *ex post*. Inwestycje *ex post* równe są oszczędnościom, zatem równowaga jest osiągnięta wtedy, gdy oszczędności równe są inwestycjom *ex ante*. Korzystając z warunku i równania 20, równowagę można zapisać w nowej formie:

$$21) S_w + S_z + S_g + S_x = I_s + I_z^*$$

Poziom równowagi wyznaczony jest przez pożądane zapasy, zatem warunek równowagi można zapisać w zmienionej formule:

$$22) S_w + S_z + S_g + S_x - I_s = I_z^*$$

Zgodnie z formułą (22) równowaga zostaje osiągnięta, jeśli różnica pomiędzy oszczędnościami i inwestycjami w środki trwałe równa jest pożądanym inwestycjom w zapasy. Początkowa nierównowaga w postaci ujemnego przyrostu inwestycji ΔI_s jest kompensowana przez odpowiedni spadek oszczędności ΔS_g . Równowaga opisana równaniem (22) jest zachowana, jeśli:

$$23) S_w + S_z + S_g + S_x - \Delta S_g + \Delta I_s - I_s = I_z^*$$

Oczywiście oznacza to, że $\Delta S_g - \Delta I_s = 0$. Sposób przeprowadzenia korekty wymaga zanalizowania wielkości wyznaczających oszczędności sektora publicznego. Odpowiednia zmiana oszczędności budżetowych, jeśli ma być neutralna dla oszczędności pozostałych sektorów, dotyczyć może wielkości wydatkowych. Zmiana wielkości podatkowych powoduje zmiany poziomu oszczędności pozostałych sektorów. Z kolei zmiana płac sektora publicznego nie wpływa na równowagę inwestycji i oszczędności. Spadkowi oszczędności sektora publicznego z powodu wzrostu płac sektora publicznego odpowiada równoczesny wzrost oszczędności sektora gospodarstw domowych równy przyrostowi wartości usług sektora publicznego. Dzieje się tak, ponieważ przyjmowane jest założenie, że realna wartość dodana usług w sektorze publicznym równa jest płacom tego sektora. Zmiana oszczędności publicznych dotyczy zatem dwóch wielkości: wydatków socjalnych i inwestycji publicznych oraz dostosowania kosztów obsługi długu publicznego związanego ze zmianą jego zasobu:

$$24) -\Delta S_g = \Delta W_s + \Delta I_g + \Delta D_g$$

W przypadku spadku inwestycji w środki trwałe poniżej poziomu gwarantującego równowagę konieczne jest zwiększenie wydatków budżetowych przeznaczonych na cele socjalne albo na inwestycje publiczne. Natomiast jeśli zajdzie potrzeba hamowania ekspansji inwestycyjnej, należy zmniejszyć wymienione wielkości budżetowe.

Dostosowywanie oszczędności sektora publicznego za pomocą wydatków publicznych oznacza zmiany poziomu długu publicznego¹². Równocześnie przyjmowane jest założenie, że w stanie równowagi makroekonomicznej poziom produktu krajowego brutto jest stały. Przy takim założeniu poziom zadłużenia budżetu państwa może fluktuować, ale na początku i na końcu okresu cyklu koniunkturalnego powinien być taki sam. Zatem oszczędności sektora budżetowego muszą być dodatnie w okresach, gdy inwestycje są wyższe od wielkości odpowiadających poziomowi równowagi

¹² Mechanizm znany z opisu, na przykład Barro (1979).

i oczywiście ujemne w okresach, gdy popyt inwestycyjny nie jest wystarczający do wchłonięcia prywatnych oszczędności. Stabilność poziomu zadłużenia wymaga jednak, aby w całym okresie o długości θ odpowiadającym pełnemu cyklowi koniunkturalnemu suma dodatnich i ujemnych oszczędności sektora publicznego wynosiła zero:

$$25) \sum_{i=1}^x \Delta S_g(i) = 0$$

Warto również zaznaczyć, że jeśli podatki i płace w sektorze publicznym nie ulegają zmianie, to wydatki socjalne i inwestycje publiczne oraz niezbędne zmiany kosztu obsługi długu publicznego muszą idealnie kompensować nierównowagę w zakresie inwestycji w środki trwałe. Oznacza to, że wymienione wydatki działają jak idealne, automatyczne stabilizatory koniunktury, to znaczy cały czas utrzymują poziom produktu krajowego na poziomie równowagi¹³. W dodatku należy zakładać, że rytm płatności odsetek od zmieniającego się cyklicznie zadłużenia sektora publicznego nie zakłóca działania stabilizujących wydatków socjalnych i inwestycyjnych sektora publicznego.

Rzeczywistość gospodarcza istotnie odbiega od powyższych założeń. Po pierwsze, nawet automatyczne stabilizatory w postaci wydatków publicznych działają z pewnym opóźnieniem. Po drugie, nie można również przyjmować, że kolejne cykle koniunkturalne mają profil idealnie symetryczny. Zatem utrzymanie produktu krajowego brutto na poziomie równowagi powoduje w przekroju cyklu koniunkturalnego wzrost zadłużenia publicznego. W takiej sytuacji działania automatycznych stabilizatorów koniunktury okazują się niewystarczające. Dlatego należy zanalizować przypadki polityki budżetowej, które nie tylko zmieniają wielkość oszczędności sektora budżetowego, ale wpływają na oszczędności pozostałych sektorów. Tego rodzaju polityka zmienia zarówno stronę wydatkową, jak i dochodową budżetu.

Zmiany obciążeń podatkowych powinny brać pod uwagę czynniki, które powodują powstanie nierównowagi makroekonomicznej. Równanie równowagi makroekonomicznej (19) można przekształcić do następującej formy:

$$26) \{W_w + W_g - T_w - [C_w + T_y]\} + \{[Z - T_z] - [I_s + I_z]\} + \{T_y + T_w + T_z - [W_g + W_s + I_g + D_g]\} + [-\dot{E}] = 0$$

Jeśli wziąć pod uwagę gospodarkę zamkniętą ($E=0$), to na ogół przyjmuje się założenie, że sektor gospodarstw domowych dostarcza dodatnich oszczędności ($S_w > 0$), czyli konsumuje mniej niż zarabia po uwzględnieniu podatków. Natomiast sektorem o ujemnych oszczędnościach netto jest sektor przedsiębiorstw, to znaczy zyski przedsiębiorstw po opodatkowaniu są mniejsze niż inwestycje prywatne. Jeśli ujemne

¹³ Skuteczność polityki według tego schematu omówiona w przekrojowej publikacji Dornbusch i Draghi (1990).

oszczędności netto przedsiębiorstw są zbyt wysokie co do wartości bezwzględnej, to powstaje nierównowaga makroekonomiczna, która wymaga zwiększenia wydatków socjalnych lub inwestycyjnych sektora publicznego.

Możliwa jest jednak sytuacja głębszej nierównowagi, to znaczy dodatnich oszczędności netto sektora przedsiębiorstw, czyli:

$$27) [Z - T_z] - [I_s + I_z] > 0$$

Taka sytuacja oznacza, że firmy zostawiają nadwyżkę finansową ponad potrzeby inwestycyjne. Przywrócenie równowagi wymaga wchłonięcia lub likwidacji tej nadwyżki przez politykę budżetową. W pierwszym przypadku oznacza to znaczne zwiększenie wydatków budżetowych, głównie w formie zwiększonych inwestycji publicznych ΔI_g . Część tych wydatków może zostać sfinansowana długiem publicznym, jaki zakupią przedsiębiorstwa z nadwyżki finansowej. Operacja neutralizacji nadwyżki finansowej może zostać zapisana w formie:

$$28) \Delta I_g = [Z - T_z] - [I_s + I_z]$$

Wzrost wydatków budżetowych oznacza jednak spadek oszczędności publicznych i zmianę poziomu zadłużenia. W rezultacie w przyszłości konieczne jest zwiększenie oszczędności budżetowych, i to o kwotę nie tylko pozwalającą na spłatę zaciągniętej pożyczki, ale również jej oprocentowania. Budowa znacznej nadwyżki budżetowej może okazać się trudnym manewrem. Dlatego należy rozważyć likwidację nadwyżki finansowej przez podwyższenie opodatkowania sektora przedsiębiorstw ΔT_z .

Taka opisana operacja zmniejsza skalę wzrostu wydatków na inwestycje publiczne $\Delta I_g^{\#}$ i tym samym oznacza spadek oszczędności publicznych, pod warunkiem ograniczonego spadku inwestycji prywatnych związanych ze wzrostem opodatkowania. Traktując przyrost inwestycji w środki trwałe jako malejącą funkcję zwiększenia opodatkowania $\Delta I_s(\Delta T_z)$, łączny efekt zmian inwestycji można opisać następującą formułą:

$$29) \Delta I_g^{\#} = [Z - T_z - \Delta T_z] - [I_s - \Delta I_s(\Delta T_z) + I_z]$$

Opłacalność manewru podatkowego zaistnieje wtedy, gdy spadek inwestycji prywatnych jest mniejszy niż wzrost opodatkowania sektora przedsiębiorstw, czyli:

$$30) \Delta I_s(\Delta T_z) < \Delta T_z$$

Opisany manewr nie ma wymiaru czysto teoretycznego. W okresie gdy skłonność do inwestowania sektora prywatnego jest bardzo niska i słabo reaguje na pozytywne bodźce polityki ekonomicznej, przejście oszczędności przez sektor publiczny

poprzez zwiększenie opodatkowania może być konieczne. Instrument podatkowy powinien być tutaj odpowiednio zdefiniowany, tak by ograniczyć negatywny wpływ na skłonność do inwestowania. Problem polega na innym sposobie opodatkowania zysków reinwestowanych od zysków utrzymywanych w formie finansowej. Możliwa jest również sytuacja nadmiernych oszczędności w sektorze przedsiębiorstw w przypadku istotnego zmonopolizowania gospodarki. Jeśli nie jest możliwe przeciwdziałanie temu zjawisku za pomocą instrumentów wspierających konkurencyjność, to może okazać się konieczne specjalne opodatkowanie sektorów zmonopolizowanych.

W przypadku gospodarki otwartej nadmierne oszczędności w sektorze przedsiębiorstw mogą zostać zneutralizowane przez spadek oszczędności z zagranicy. Oszczędności z zagranicy są definiowane jako różnica pomiędzy importem J_x i eksportem E_x , czyli jest to eksport netto ze znakiem ujemnym:

$$31) S_x = [-E] = J_x - E_x$$

Utrzymanie równowagi makroekonomicznej w przypadku spadku inwestycji ΔI_s zostaje zneutralizowane przez odpowiedni spadek oszczędności zagranicznych:

$$32) S_w + S_z + S_g + S_x - \Delta S_x = I_s - \Delta I_s + I_z^*$$

Manewr ten oznacza zwiększenie eksportu przy zachowaniu na tym samym poziomie importu:

$$33) -\Delta S_x = J_x - [E_x + \Delta E_x]$$

Z punktu widzenia polityki budżetowej przywrócenie równowagi odbywa się w sposób automatyczny poprzez zmianę salda rachunku bieżącego. Pozytywna zmiana salda nie odbywa się jednak samoistnie. Wzrost eksportu mógł nastąpić w rezultacie autonomicznego wzrostu popytu z zagranicy. Ten efekt jest jednak niezależny od wewnętrznego spadku popytu inwestycyjnego. Należy zatem przyjąć, że celowe przyspieszenie eksportu będzie wymagało interwencji rządu. Wspieranie eksportu może mieć bezpośrednią formę w postaci jego subsydiowania, oczywiście w formach, na które pozwalają obowiązujące, międzynarodowe porozumienia. Należy podkreślić, że obecne porozumienia w sprawie wolnego handlu i ograniczenia w swobodzie kształtowania kursu walutowego nie sprzyjają polityce szybkich zmian wolumenu eksportu. W związku z tym polityka w zakresie handlu zagranicznego jest mało efektywna jako instrument stabilizowania aktywności gospodarczej w okresie cyklu koniunkturalnego.

Utrzymanie na poziomie odpowiadającym równowadze makroekonomicznej produktu krajowego brutto Y^* , przy negatywnym szoku po stronie inwestycji prywatnych $-\Delta I_s$, wymaga zwiększenia wydatków publicznych przede wszystkim w zakresie inwestycji publicznych ΔI_g . Konieczność zachowania dyscypliny fiskalnej

wymaga podwyższenia podatków¹⁴. Dotychczas rozpatrywany był przypadek podwyżki podatków przedsiębiorstw, możliwym manewrem jest również podwyższenie opodatkowania gospodarstw domowych. Manewr ma sens, jeśli spełniony jest następujący warunek:

$$34) -\Delta C_w(\Delta T_w + \Delta T_y) - \Delta I_s + \Delta I_g = 0,$$

gdzie $-\Delta C_w(\Delta T_w + \Delta T_y)$ oznacza spadek konsumpcji traktowany jako funkcja skali podwyżki podatków $\Delta T_w + \Delta T_y$. Jeśli w wyniku zastosowanego manewru poziom oszczędności publicznych ma nie ulec zmianie, to musi być spełniony warunek:

$$35) \Delta T_w + \Delta T_y = \Delta I_g$$

Podstawiając warunek (35) do równania (34), uzyskujemy następującą formułę:

$$36) \Delta T_w + \Delta T_y - \Delta C_w(\Delta T_w + \Delta T_y) = \Delta I_s$$

Spadek oszczędności gospodarstw domowych musi być równy spadkowi prywatnych inwestycji w środki trwałe. Jak widać, manewr jest niemożliwy do przeprowadzenia, gdyby konsumpcja spadła dokładnie o wartość podwyższonych podatków.

Władza budżetowa, decydując się na powyższy manewr, powinna ocenić, którego podatku podwyżka będzie bardziej efektywnym rozwiązaniem. Czy konsumpcja jest bardziej wrażliwa na wzrost podatku od wynagrodzeń, czy też na wzrost podatków pośrednich? Jeśli dochody ludności są silnie zróżnicowane, to zamierzony efekt można uzyskać, zwiększając progresję podatku od wynagrodzeń. Konsumpcja osób o wysokich dochodach jest mniej wrażliwa na zmiany opodatkowania¹⁵. Takie rozwiązanie wymaga jednak oceny skutków po stronie podaży płacy. Wzrost opodatkowania może spowodować zmniejszenie podaży usług specjalistów z wysokimi wynagrodzeniami.

Za pomocą wzrostu podatków pośrednich można uzyskać zbliżony efekt, o ile możliwe jest zastosowanie zróżnicowanych stawek podatkowych. Jeśli wyższe wpływy z podatków pośrednich osiągnane są przez podwyższenie podatków na dobra luksusowe, to spadek łącznej konsumpcji powinien być ograniczony.

W rzeczywistości podwyższenie podatków bezpośrednich i pośrednich ma odmiennie kanały oddziaływania. Podatki nakładane na płace zmieniają poziom nominalnych dochodów do dyspozycji i poprzez kanał dochodowy wpływają na konsumpcję. Podwyżki podatków pośrednich zmieniają poziom cen brutto, co może być impulsem do wywołania spirali inflacyjnej cenowo-kosztowej.

¹⁴ Warunek w rzeczywistości wymaga odpowiedniego systemowego zapisu, doświadczenia w tym zakresie opisuje Corsetti i Roubini (1996).

¹⁵ Empiryczną analizę można znaleźć w pracy Dynan, Skinner i Zeldes (2004).

Należy podkreślić, że dostosowania podatkowe powinny być tylko uzupełnieniem automatycznych stabilizatorów koniunktury, kiedy ograniczenia w zakresie skali deficytu fiskalnego nie pozwalają na swobodne dostosowanie wydatków publicznych. W takim przypadku z góry powinny być określone warunki powrotu stawek podatkowych do wyjściowych poziomów. Jeśli warunki te nie zostaną z góry określone, to zmiana struktury podatkowej wywoła trwałe zmiany po stronie struktury popytu na towary i podaży usług.

Dotychczasowa analiza była skoncentrowana na dostosowaniach związanych z potrzebą stymulowania popytu ze względu na niewystarczające wydatki inwestycyjne. Chłodzenie aktywności gospodarczej przy nadmiernej ekspansji inwestycyjnej wymaga posługiwania się tymi samymi instrumentami podatkowymi i wydatkowymi. Ważna jest efektywność działania instrumentu, to znaczy szybkość wpływu na efektywny popyt. Restrykcyjna polityka budżetowa jest „łatwiejsza” w tym sensie, że nie podlega ograniczeniom narzuconym przez przestrzeń fiskalną, jaką wyznacza poziom długu i stan rynków finansowych¹⁶. Oczywiście z punktu widzenia polityki społecznej może być trudniejsza dla politycznej akceptacji¹⁷.

4. Kształtowanie długoterminowej równowagi makroekonomicznej

W długim okresie inwestycje w środki trwałe dostosowują się do długoterminowych oszczędności. Władza budżetowa może dostosowywać poziom długoterminowej równowagi, odpowiednio zmieniając wielkości budżetowe. Należy jednak podkreślić, że długoterminowym warunkiem jest zachowanie stabilności budżetowej. Przez stabilność budżetową będzie rozumiane utrzymanie poziomu długu publicznego do produktu krajowego brutto na poziomie, który nie powoduje zwiększenia kosztów obsługi długu publicznego. Warunek stabilności wymaga kontrolowania przez władzę budżetową wysokości deficytu pierwotnego odniesionego do poziomu produktu krajowego (oznaczonego β). Wysokość dopuszczalnego wskaźnika β wyznacza relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto oznaczona jako α oraz średnie oprocentowanie długu publicznego x i tempo wzrostu gospodarki y :

$$37) \beta = \frac{y-x}{[1+y]} \alpha$$

Długookresowo polityka budżetowa może dopuszczać istnienie deficytu pierwotnego, jeśli realne tempo wzrostu gospodarczego jest wyższe od przeciętnego, realnego oprocentowania długu publicznego. Obie wymienione zmienne zależą od wysokości realnej stopy procentowej. W przypadku oprocentowania długu publicznego jego zależność od stopy procentowej jest dość oczywista. Obligacje skarbowe

¹⁶ Mechanizm opisany w Milesi-Ferretti (1996).

¹⁷ Możliwości przeprowadzenia procesu konsolidacji opisuje Perotti (1998).

konkurują z kredytem dla przedsiębiorstw na rynku finansowym. Mechanizm dostosowania podaży oszczędności do popytu zgłaszanego przez kredytobiorców i budżet państwa preferuje ten ostatni, ponieważ ryzyko kredytowe obligacji skarbowych jest o wiele niższe od ryzyka kredytowego przedsiębiorstw. W związku z tym każda sprzedaż obligacji „wypycha” z rynku kredyty dla przedsiębiorstw. Przy danej krzywej podaży oszczędności odniesionej do poziomu produktu krajowego brutto, zmiana skali deficytu budżetowego do poziomu produktu krajowego brutto prowadzi do podwyższenia stopy procentowej. Zatem średnie oprocentowanie długu publicznego jest rosnącą funkcją deficytu budżetowego (czyli ujemnych oszczędności sektora publicznego), odniesionego do poziomu produktu krajowego brutto:

$$38) x = f(-\frac{Sg}{Y})$$

Związek realnej stopy procentowej z tempem wzrostu gospodarczego można zapisać, korzystając z pojęcia kapitałochłonności. Kapitałochłonność produktu krajowego brutto μ jest definiowana jako wolumen inwestycji niezbędny do uzyskania jednostki przyrostu produktu krajowego brutto:

$$39) \mu = \frac{I}{\Delta Y}$$

Tempo wzrostu produktu krajowego brutto jest ilorazem stopy inwestycji i kapitałochłonności:

$$40) y = \frac{1}{\mu} \frac{I}{Y}$$

Wzrost deficytu budżetowego prowadzi zatem do spadku łącznych oszczędności i w rezultacie powoduje spadek inwestycji, ponieważ oszczędności równe są inwestycjom. Odnosząc ten związek do wartości względnych, to znaczy w odniesieniu do produktu krajowego brutto, równanie (40) można zapisać w nowej formie:

$$41) y = \frac{1}{\mu} \left[\frac{Sw+Sz+Sx}{Y} - \left[-\frac{Sg}{Y} \right] \right]$$

Tempo wzrostu gospodarczego jest zatem malejącą funkcją wzrostu deficytu budżetowego. Deficyt pierwotny równy musi być zero, jeśli tempo wzrostu produktu krajowego brutto równe jest średniemu oprocentowaniu długu publicznego. Przy tym założeniu względną wartość deficytu budżetowego (deficytu odniesionego do produktu krajowego) prezentuje następujące równanie:

$$42) \frac{1}{\mu} \left[\frac{Sw+Sz+Sx}{Y} - \left[-\frac{Sg}{Y} \right] \right] = f(-\frac{Sg}{Y})$$

Jak widać względna, dopuszczalna wartość deficytu budżetowego nie zależy tylko od skłonności do oszczędzania, ale również od sprawności inwestycyjnej go-

spodarki. Jeśli współczynnik kapitałochłonności maleje, to możliwe jest utrzymanie wystarczającego tempa wzrostu gospodarczego nawet przy dużym obciążeniu gospodarki deficytem sektora publicznego.

Z punktu widzenia długoterminowej równowagi makroekonomicznej i tempa wzrostu gospodarczego nie tylko wielkość oszczędności (a raczej deficytu) sektora publicznego jest ważna, lecz także jego struktura:

$$43) S_g = \{T_y + T_w + T_z - [W_g + W_s + I_g + D_g]\}$$

Po pierwsze, o czym była już mowa wcześniej, część wydatków budżetowych przeznaczana jest na inwestycje publiczne. Dotychczas były one rozważane jako automatyczny stabilizator koniunktury. W długim okresie wydatki inwestycyjne publiczne mogą się okazać komplementarne do wydatków prywatnych. Inwestycje prywatne wymagają odpowiednio wcześniej zaplanowanych i przeprowadzonych inwestycji publicznych tworzących właściwe ramy infrastrukturalne. Ze względu na długi okres zwrotu duże ryzyko inwestycji w infrastrukturę ich sfinansowanie na warunkach komercyjnych może okazać się niemożliwe.

Mając na uwadze opisany efekt komplementarności inwestycji prywatnych i publicznych, można poszukiwać mechanizmu racjonalizującego sposób finansowania tych ostatnich¹⁸. Podejście takie zakłada, że dług publiczny (równy sumie salda oszczędności sektora publicznego) powinien odpowiadać wcześniej dokonanym wydatkom na inwestycje publiczne:

$$44) \sum_i^x S_g^i = \sum_i^x I_g^i$$

Przy takim założeniu można przyjąć, że podatek płacony przez przedsiębiorstwa powinien służyć obsłudze długu publicznego, z którego finansowane są inwestycje publiczne:

$$45) T_z = D_g$$

Założenie komplementarności inwestycji prywatnych i publicznych można zapisać jako istnienie w długim okresie stałej proporcji γ pomiędzy majątkiem funkcjonującym w sektorze prywatnym K a łącznymi publicznymi nakładami inwestycyjnymi dokonanymi w przeszłości:

$$46) \sum_i^x I_g^i = \gamma K$$

¹⁸ Podobny sposób rozumowania można znaleźć w King (1997).

W długim okresie, zakładając stabilną strukturę gospodarki, zyski przedsiębiorstw powinny być skorelowane z wartością majątku produkcyjnego. Oznaczając przez λ stopę zwrotu z kapitału, zyski można zapisać następującą formułą:

$$47) Z = \lambda K$$

Przyjmując, że stopa opodatkowania zysków t_z jest w długim okresie stała, oraz korzystając z równań (46) i (47), kwota podatku płaconego przez przedsiębiorstwa wyznaczona jest przez następującą formułę:

$$48) T_z = t_z \frac{\lambda}{\gamma} \sum_i^x I_g^i$$

Zgodnie z przyjętą koncepcją podatki płacone przez przedsiębiorstwa powinny być równe kosztom obsługi długu publicznego. Z kolei dług publiczny jest równy sumie wcześniejszych inwestycji publicznych. Biorąc pod uwagę powyższe założenia i korzystając z równań (44), (45) i (48) oraz pamiętając, że średnie oprocentowanie długu publicznego było oznaczone literą x , można zapisać następujące równanie:

$$49) x \sum_i^x I_g^i = t_z \frac{\lambda}{\gamma} \sum_i^x I_g^i$$

Z równania (49) można uzyskać formułę, określającą stopę opodatkowania sektora przedsiębiorstw:

$$50) t_z = \frac{\gamma}{\lambda} x$$

Stopa opodatkowania jest zatem proporcjonalna do stopy oprocentowania długu publicznego skorygowanego o iloraz wskaźnika relacji majątku utworzonego z inwestycji publicznych do majątku produkcyjnego i stopy zwrotu z inwestycji.

Powyższa zasada wyliczenia stopy opodatkowania przedsiębiorstw ma istotne znaczenie dla sensu opodatkowania tego sektora. W takim ujęciu obciążenie sektora firm nie jest pojmowane jako wkład do systemu redystrybucji dochodów, ale jako specyficzny rodzaj opłaty wnoszonej przez przedsiębiorstwa na rzecz sfinansowania inwestycji publicznych, niezbędnych dla harmonijnego wzrostu gospodarczego¹⁹.

Przedstawiona koncepcja traktowania opodatkowania przedsiębiorstw jako opłaty na inwestycje publiczne i ujmowanie długu publicznego w długim okresie jako efektu wcześniej dokonywanych inwestycji publicznych wymaga przyjęcia założenia zbilansowania pozostałych wydatków budżetowych z podatkami.

$$51) W_g + W_s = T_y + T_w$$

¹⁹ Szerzej efekty wpływu zmian podatkowych na wzrost omówione w D. Romer, C. Romer (2010).

Czy podany wyżej warunek równowagi powinien w specyficzny sposób łączyć poszczególne rodzaje wydatków budżetowych z określonymi rodzajami podatków? Wydatki na utrzymanie sektora dostarczającego dóbr publicznych mogą być łączone z podatkami pośrednimi. Gdyby nie istniał sektor publiczny, znaczna część usług dostarczana przez sektor publiczny musiałaby być kupowana bezpośrednio przez gospodarstwa domowe²⁰. Mechanizm redystrybucji tych dóbr przez system budżetowy jest efektywniejszy z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, scentralizowanie systemu dostarczania usług publicznych pozwala uzyskać oszczędności na skali wytwarzania tych usług. Na przykład, zamiast kilku „prywatnych” instytucji ochrony porządku istnieje jedna instytucja policji, scentralizowana pod względem zarządzania środkami, oparta na systemie wymiany informacji i mobilna pod względem przemieszczania zasobów. Drugi powód to możliwość bardziej egalitarnego rozdziału usług. Rynek, mimo finansowych instrumentów, nie zawsze może zapewniać powszechny dostęp do określonych usług. Na przykład, rozwinięty rynkowy system ubezpieczeń zdrowotnych nie gwarantuje powszechnego dostępu do polis ubezpieczeniowych. Pewne grupy społeczne o niskich dochodach i dużym ryzyku zachorowania mogą być nieopłacalnym klientem dla sektora finansowego. Budżetowy mechanizm jest pod tym względem bardziej elastyczny. Omówiony system zakłada zatem, że wielkość podatków pośrednich równa jest wydatkom na sektor usług publicznych:

$$52) T_y = W_g$$

Wysokość wpływów z podatków pośrednich jest iloczynem stopy opodatkowania t_y i podstawy podatkowej, którą stanowią wydatki konsumpcyjne:

$$53) T_y = t_y C_w$$

Stopa podatku pośredniego jest zatem równa ilorazowi spożycia zbiorowego i spożycia indywidualnego:

$$54) t_y = \frac{W_g}{C_w}$$

Przy założeniu równości (52) oszczędności sektora gospodarstw domowych są opisane prostszą formułą:

$$55) S_w = W_w - T_w - C_w$$

Podatek pośredni wpływa na poziom oszczędności sektora gospodarstw domowych poprzez wielkość konsumpcji indywidualnej. Podatek ma działanie dwu-

²⁰ Przyjmowane jest założenie, że dobra publiczne są nieodpłatnie konsumowane przez gospodarstwa domowe, natomiast przedsiębiorstwa je kupują.

kierunkowe, z jednej strony wpływa negatywnie na poziom realnych płac, z drugiej zaś strony wzrost podatku pośredniego oznacza zwiększenie konsumpcji zbiorowej (warunek 52), która może kompensować pewne wydatki indywidualne. Konsumpcja indywidualna jest rosnącą funkcją realnych płac i malejącą funkcją spożycia zbiorowego:

$$56) C_w = C_w([W_w - T_w]/[1+t_y], W_g(t_y))$$

Ścieranie się tych dwóch przeciwstawnych tendencji pokazuje, że wybór stawki podatków pośrednich powinien zależeć od możliwości uzyskania maksymalnego poziomu konsumpcji indywidualnej²¹. Z powyższego rozumowania widać, że teza: im niższe podatki pośrednie, tym lepiej, nie jest uzasadniona, nawet biorąc za kryterium wysokość konsumpcji indywidualnej.

Dotychczas przyjęte założenia (51) i (52) determinują równość pomiędzy wydatkami na transfery społeczne i podatkami od dochodów osobistych:

$$57) T_w = W_s$$

Podatki od płac równe są iloczynowi stawki podatków od dochodów osobistych t_w oraz wysokości płac. Zatem stawka podatku od dochodów osobistych równa jest ilorazowi transferów budżetowych i płac:

$$58) t_w = W_s/W_w$$

Jeśli przyjąć, że wydatki socjalne to tylko wypłacane emerytury i oznaczyć L_e liczbę emerytów, L liczbę zatrudnionych, ϖ_e wysokość przeciętnej emerytury, a ϖ wysokość przeciętnej płacy, to średnią stawkę podatku od dochodów osobistych opisuje następująca formuła:

$$59) t_w = \frac{\varpi_e L_e}{\varpi L}$$

Stawka opodatkowania dochodów osobistych, przy takich założeniach, zależy od sytuacji demograficznej, to znaczy liczby emerytów przypadających na jednego pracownika i tak zwanej stopy zastąpienia, czyli relacji emerytury do przeciętnej płacy.

Z punktu widzenia oszczędności gospodarstw domowych wzrost podatków od dochodów osobistych z różną intensywnością oddziałuje na spadek oszczędności, ponieważ spadkowi dochodów do dyspozycji towarzyszy również spadek indywidualnych wydatków konsumpcyjnych.

$$60) S_w = W_w - T_w - C_w(W_w - T_w)$$

²¹ Bardziej wszechstronna analiza z perspektywy badań porównawczych w Tani i Zee (1998).

Należy pamiętać, że stawka podatku od płac t_w jest pewną wielkością średnią faktycznych stawek podatkowych, które ulegają zmianie wraz ze wzrostem dochodu. Zatem skala wpływu wzrostu podatku od wynagrodzeń na oszczędności będzie zależna od tego, za pomocą wzrostu jakich stawek podatkowych została osiągnięta. Jeśli zostaną podwyższone stawki podatkowe od najwyższych dochodów, to spadek oszczędności będzie proporcjonalny do wzrostu podatku, ponieważ konsumpcja osób o najwyższych dochodach jest rezydualna i nie zmienia się wraz ze zmianą dochodu do dyspozycji. Inaczej jest w przypadku osób o niskich dochodach i wysokiej skłonności do konsumpcji. W takim przypadku spadek dochodów do dyspozycji na skutek wzrostu podatku będzie równoznaczny z proporcjonalnym spadkiem konsumpcji²².

Polityka podatkowa, uwzględniająca różnice w dochodach, powinna posługiwać się różnymi, krańcowymi stawkami opodatkowania w zależności od stawianego sobie celu. Jeśli konieczne jest zwiększenie wpływów podatkowych ze względu na potrzebę zrównoważenia budżetu, ale równocześnie zacieśnienie fiskalne nie ma ograniczać popytu konsumpcyjnego, to preferowane powinno być zwiększenie krańcowych stawek podatkowych dla osób z najwyższymi dochodami. Z kolei zwiększenie oszczędności osób o niskich dochodach w długim okresie po to, by zapewnić w przyszłości odpowiednio wysokie emerytury, wymaga podwyższenia stawek dla osób o niskiej skłonności do oszczędzania.

Problem wysokości transferów emerytalnych refinansowanych w ramach systemu podatkowego wymaga dodatkowego komentarza. Oczywiście możliwy jest system rynkowy gromadzenia oszczędności na poczet przyszłej emerytury. Taki system oferowany przez prywatne fundusze ubezpieczeniowe jest zbilansowany i zawiera bodźce do zwiększania oszczędności, ponieważ od ich wysokości zależą przyszłe wypłaty emerytury²³. Wadą systemu rynkowego jest to, że nie oferuje on efektywnego rozwiązania dla osób o niskich dochodach. Składka emerytalna wymagana przez komercyjną instytucję może być zbyt wysoka dla osób o niskich dochodach albo odwrotnie – akceptowana przez te osoby składka w przyszłości może przynosić zbyt małą emeryturę. Państwowy, powszechny system emerytalny, przy zachowaniu zasady jego globalnego zbilansowania, może unikać problemu emerytur dla osób o niskich dochodach. Istotą systemu jest możliwość redystrybucji gromadzonych środków na emerytury w sposób bardziej egalitarny niż w systemach rynkowych²⁴. Oczywiście system państwowy jest mniej opłacalny dla osób o wysokich dochodach, ale są one obowiązane do uczestniczenia w nim i wnoszenia składek na zasadach parapodatku. Proporcje pomiędzy państwowym i komercyjnym systemem emerytalnym powinny zależeć od stopnia zamożności społeczeństwa i rozkładu dochodów²⁵.

²² Pogłębiona analiza tej zależności w Schunk (2009).

²³ Szersze uzasadnienie w Holzmann (1988).

²⁴ Zalety powszechnego systemu emerytalnego można znaleźć w Ashford i Kelly (1986).

²⁵ Powiązanie systemu emerytalnego ze skłonnością do oszczędzania opisuje Attanasio i Brugiavini (2003).

Wpływ oszczędności zagranicznych na równowagę makroekonomiczną był dotychczas rozważany w związku ze stabilizowaniem koniunktury gospodarczej w warunkach niewystarczającego popytu inwestycyjnego. W tym przypadku oszczędności zagraniczne były traktowane jako wentyl bezpieczeństwa, który kanalizował poprzez eksport nadmierną podaż, przeciwdziałając powstaniu niepożądanych zapasów. W długim okresie podaż oszczędności zagranicznych musi być rozważana z innego punktu widzenia.

W kraju o niskich dochodach i niewystarczającej podaży oszczędności, pozwalających sfinansować wewnętrzne projekty inwestycyjne, napływ zagranicznych oszczędności jest pożądanym źródłem uruchamiającym dodatkowe inwestycje. Zagraniczne oszczędności są oczywiście lokowane tylko pod warunkiem wyższej potencjalnej stopy zwrotu λ^* od stopy zwrotu porównywalnych inwestycji w dojrzałych gospodarkach r^* . W przypadku inwestowania za granicą faktyczna stopa zwrotu może ulegać znacznym fluktuacjom ze względu na znaczną podatność krajów słabiej rozwiniętych na szoki zewnętrzne, wynikającą z ograniczonych możliwości prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej. Inwestor zagraniczny bierze pod uwagę ryzyko zmiany rentowności. Oczekiwana rentowność inwestycji jest więc równa potencjalnej rentowności pomniejszonej o koszt związany z ryzykiem inwestycji $\Delta\lambda^*$. Skala inwestycji zagranicznych ΔI_x wyznaczonych przez oczekiwaną rentowność równa jest oszczędnościom zagranicznym:

$$61) \Delta I_x(\lambda^* - \Delta\lambda^*) = [J_x - E_x]$$

Potencjalna stopa zwrotu z inwestycji jest determinowana przez niższe koszty pracy w krajach słabiej rozwiniętych, zatem należy oczekiwać, że jest ona wyższa od stopy zwrotu w krajach rozwiniętych gospodarczo:

$$62) \lambda^* > r^*$$

Jednak koszt ryzyka początkowo może być tak wysoki, że oczekiwana rentowność nie zachęca do inwestycji, to znaczy:

$$63) \lambda^* - \Delta\lambda^* < r^*$$

Jeśli spełniona jest nierówność (63), to nie następuje napływ zagranicznego kapitału.

Przyciągnięcie zagranicznego kapitału wymaga systematycznego i trwałego obniżania kosztu ryzyka kraju. Obniżenie tego kosztu może następować w różny sposób. Najprostszym są warunki, na których dokonywane są zagraniczne inwestycje bezpośrednie. W takim przypadku zagraniczny inwestor negocjuje warunki bezpośrednio z władzami państwowymi. Następnym krokiem wymaga bardziej rozbudowanych działań. Zagraniczne oszczędności napływają w formie finansowej i są reinwestowa-

ne za pomocą krajowego systemu finansowego. Zmniejszenie ryzyka kraju wymaga wielorakich działań. Po pierwsze, konieczne jest powołanie sprawnie działających instytucji, stanowiących administracyjną i organizacyjną infrastrukturę dla racjonalnego prowadzenia działalności gospodarczej. Instytucje te muszą odpowiadać wzorcom z krajów wysoko rozwiniętych. Po drugie, władze gospodarcze muszą wykazać się sprawnością w stabilizowaniu gospodarki w przypadku negatywnych szoków zewnętrznych. Po trzecie, władze muszą prezentować długofalowy program gospodarczy, pozytywnie oceniany przez międzynarodowe podmioty gospodarcze, który gwarantuje stabilność otoczenia przyjaznego dla działalności gospodarczej.

Jeśli ograniczony zostanie koszt ryzyka kraju, to bodźcem dla inwestycji zagranicznych są niższe koszty pracy. Czy ta przewaga konkurencyjna wystarcza dla utrzymania napływu zagranicznych oszczędności netto? Należy pamiętać, że napływające wcześniej inwestycje zagraniczne mają swój koszt w postaci zysków zagranicznych inwestorów (dywidendy i odsetki). Część z tych dochodów jest transferowana za granicę ΔJ_x . Uwzględniając ten fakt, można zapisać równość oszczędności i inwestycji zagranicznych w nowej formie:

$$64) J_x + \Delta J_x - E_x = \Delta I_x(\lambda^*)$$

Biorąc pod uwagę fakt, że transferowane zyski nie wspierają krajowego procesu inwestycyjnego, można przekształcić formułę (64) do postaci:

$$65) J_x - E_x = \Delta I_x(\lambda^*) - \Delta J_x$$

Jeśli prawa strona równania równa jest zero, to znaczy że napływający kapitał zagraniczny w postaci inwestycji równy jest odpływowi związanemu z transferem dochodów z inwestycji zagranicznych. Oszczędności zagraniczne netto nie wspierają gospodarki mimo wciąż niższego niż za granicą poziomu płac.

5. Równowaga makroekonomiczna i polityka pieniężna

Wprowadzenie pieniądza do modelu wymaga zapisania związku pomiędzy realną stopą procentową r a nominalną stopą procentową R . Realna stopa procentowa jest ceną wyrzeczenia się bieżącej konsumpcji i przeznaczenia jej na oszczędności. Nominalna stopa procentowa powinna uwzględniać zmiany poziomu cen. Podmioty gospodarcze oczekują wzrostu cen π i w warunkach inflacji również będą chciały uzyskać premię za ryzyko związane ze zmianami inflacji m . Przy powyższych założeniach nominalna stopa procentowa jest równa:

$$66) R = r + \pi + m$$

Premia za ryzyko zmienności inflacji jest rosnącą funkcją poziomu oczekiwanej inflacji i okresu Ψ , jakiego dotyczą przewidywania inflacyjne:

$$67) m = m(\pi, \Psi)$$

Realny poziom inwestycji zależy od realnego poziomu stóp procentowych, to znaczy różnicy pomiędzy nominalną stopą procentową i oczekiwaną inflacją:

$$68) I_s = I_s(R - \pi)$$

Biorąc pod uwagę równania (66) i (67), widać, że realny popyt inwestycyjny zależy od premii za ryzyko:

$$69) I_s = I_s(r + m(\pi, \Psi))$$

Można stwierdzić, że poziom inflacji negatywnie wpływa na realny poziom popytu inwestycyjnego, ponieważ poziom premii za ryzyko inflacji jest rosnącą funkcją inflacji:

$$70) I_s(r + m(\pi, \Psi)) < I_s(r)$$

Inflacja ma również wpływ na poziom oszczędności. Wysokość oferowanych stóp procentowych dla oszczędzających wyznaczana jest przez sektor bankowy. Banki mogą pozyskiwać środki poprzez gromadzenie lokat albo uzyskując je z rynku międzybankowego. Jeśli rynek międzybankowy nie ma wystarczającej płynności, to środki mogą być bezpośrednio pozyskiwane z banku centralnego. Z tego powodu banki oferują krótkoterminowe lokaty oparte na stałej stopie procentowej, która jest związana ze stopą procentową banku centralnego, albo długoterminowe lokaty ze zmienną stopą procentową indeksowaną do zmieniającej się stopy procentowej banku centralnego. Ostatecznie oprocentowanie oszczędności zależy od stopy procentowej banku centralnego R^* i marży bankowej n :

$$71) S_w = S_w(R^* - n)$$

Stopa procentowa wyznaczona przez bank centralny powinna zależeć od realnej stopy procentowej i przewidywanej przez bank centralny inflacji π^* :

$$72) R^* = r + \pi^*$$

Różnica pomiędzy stopą procentową oczekiwaną przez podmioty gospodarcze i stopą procentową banku centralnego wynosi:

$$73) R - R^* = \pi - \pi^* + m(\pi, \Psi)$$

Różnica pomiędzy stopami procentowymi równa jest zero, jeśli podmioty gospodarcze oczekują takiej samej inflacji co bank centralny oraz marża za ryzyko zmienności inflacji w przypadku zgodności oczekiwań inflacyjnych równa jest zero:

$$74) m(\pi^*, \Psi) = 0$$

Efektywna polityka pieniężna powinna skutecznie określać długoterminowy, oczekiwany poziom inflacji, który nie wpływa negatywnie na rachunek ekonomiczny prowadzony przez podmioty gospodarcze, oraz oddziaływać na te podmioty w taki sposób, by ich oczekiwania inflacyjne pokrywały się z oczekiwaniami banku centralnego. Podane warunki odpowiadają skutecznie prowadzonej przez bank centralny polityce bezpośredniego celu inflacyjnego²⁶. Ta strategia opiera się na dwóch filarach: wyznaczonym celu inflacyjnym oraz zakotwiczonych oczekiwaniach inflacyjnych, to znaczy powszechnym przekonaniu, że bank centralny jest w stanie skutecznie stabilizować inflację wokół celu inflacyjnego.

Zakłada się, że inflacji równej celowi inflacyjnemu banku centralnego π^* odpowiada równowaga ekonomiczna w sensie równości oszczędności i inwestycji *ex ante* (zapasy są na pożądanym poziomie). Równowadze tej towarzyszy określony poziom produktu krajowego brutto i zatrudnienia. Możliwe jest teraz w modelu uchylenie dotychczasowego założenia o sztywności cen, ponieważ model opisuje stan stacjonarny, należy przyjąć założenie, że stabilności cen odpowiada oczekiwana inflacja równa zero:

$$75) \pi^* = 0$$

Nierównowadze makroekonomicznej w sensie nierówności *ex ante* inwestycji i oszczędności odpowiada proces dostosowawczy, działający równoległe poprzez zmiany produktu krajowego brutto, wcześniej ujmowany równaniem (7) i zmiany cen Δp ²⁷. Zatem odchylenie od stanu równowagi rozkłada się na dwie składowe, odchylenia od poziomu równowagi cen i produktu:

$$76) [I_s + I_z^* - S] = \chi \Delta p + \rho \Delta Y$$

Parametr χ oznacza siłę, z jaką reaguje poziom cen, a ρ oznacza siłę, z jaką reaguje poziom produktu w przypadku nierównowagi makroekonomicznej. Jeśli bank centralny reaguje na nierównowagę makroekonomiczną, to zmiana stopy procentowej banku centralnego w stosunku do poziomu równowagi ΔR^* powinna być proporcjonalna do stopnia nierównowagi makroekonomicznej:

²⁶ Szczegółowy opis w fundamentalnej pracy Bernanke i Mishkin (1997).

²⁷ Mechanizm rozkładu opisanego dostosowania, poparty analizą statystyczną w Lucas (1973).

$$77) \Delta R^* = \tau [I_s + I_z^* - S]$$

Parametr τ oznacza siłę, z jaką reaguje polityka pieniężna na nierównowagę makroekonomiczną. Biorąc pod uwagę równania (76) i (77), zmianę stopy procentowej banku centralnego można zapisać w nowej postaci:

$$78) \Delta R^* = \tau \chi \Delta p + \tau \rho \Delta Y$$

Równanie (78) prezentuje powszechnie znaną regułę Taylora, ponieważ przyjęto założenie, że w modelu stacjonarnym cel inflacyjny równy jest zero.

6. Połączenie polityki budżetowej i monetarnej

Dotychczasowa analiza prowadzi do następujących wniosków dotyczących polityki pieniężnej. Po pierwsze, niska i stabilna inflacja w połączeniu z zakotwiczonymi oczekiwaniami inflacyjnymi pozwala utrzymywać inwestycje w warunkach równowagi makroekonomicznej na relatywnie wysokim poziomie. Po drugie, polityka monetarna może pełnić funkcję stabilizującą, to znaczy pomagać wrócić gospodarce do stanu równowagi makroekonomicznej w przypadku szoku zakłócającego równość inwestycji i oszczędności *ex ante*. Powrót do równowagi może zatem być realizowany za pomocą polityki budżetowej lub polityki pieniężnej. Przedmiotem szerokiej dyskusji jest kwestia optymalnego łączenia obu polityk. Szczególnej analizie poddawane są warunki, w jakich jedna z tych polityk, budżetowa jest efektywniejsza od drugiej. Przedstawiony w pierwszej części artykułu model skłania do analizy bardziej ogólnej, to znaczy w jakim stopniu polityka budżetowa może stanowić zakłócenie dla prowadzonej polityki pieniężnej²⁸.

Z tej perspektywy pierwszym czynnikiem mogącym generować zakłócenia jest deficyt budżetowy. Po pierwsze, jeśli deficyt jest bezpośrednio finansowany przez emisję pieniądza, to efekt jest powszechnie znany²⁹. Druk pieniądza w takim przypadku oznacza wprowadzenie niewidocznego podatku inflacyjnego. Wzrost cen powoduje realny spadek dochodów, konsumpcji i oszczędności. Realny spadek dochodów następuje przede wszystkim u gospodarstw domowych, których dochody nie są natychmiast dostosowywane do zmiany cen. W dłuższej perspektywie władza budżetowa zmuszona jest do wprowadzenia indeksacji dochodów i świadczeń do wskaźnika inflacji. Ostatecznym rezultatem jest silny i trwały wzrost oczekiwań inflacyjnych. Taki scenariusz prowadzi do zmniejszenia efektywności oddziaływania polityki pieniężnej i relatywnie niższego poziomu inwestycji w stanie równowagi.

²⁸ Warunki odpowiedniej polityki budżetowej ujmuje Woodford (2001).

²⁹ Precyzyjny opis w Fry (1997).

Po drugie, deficyt budżetowy może być finansowany przez emisję skarbowych papierów wartościowych. W rezultacie prowadzi to do ukształtowania się stóp procentowych na wyższym poziomie i substytucji inwestycji przez wydatki rządowe. Jeśli wydatki rządowe są związane z inwestycjami publicznymi, to taki manewr może prowadzić do szybszej stabilizacji aktywności gospodarczej, natomiast w dłuższej perspektywie, w pewnych warunkach, może służyć podwyższeniu potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego. W przypadku napływu zagranicznego kapitału mechanizm finansowania deficytu może mieć łagodniejszy przebieg, ale rośnie wtedy ryzyko drastycznego dostosowania budżetowego, jeśli następuje gwałtowny odpływ finansowania zagranicznego.

Równoważenie budżetu poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych również stanowi zaburzenie dla polityki pieniężnej. Wzrost podatków pośrednich ma charakter cenotwórczy i automatycznie przenoszony jest na wzrost cen. Im bardziej zmonopolizowana jest dana branża, tym silniejszy jest proces dostosowawczy. W podobny sposób działa podwyżka podatków od zysku. Wzrost podatków związanych z płacami również generuje impuls inflacyjny. Jego działanie jest jednak zróżnicowane i zależy od tego, czy obciążenia związane z zatrudnieniem, a szczególnie składka na ubezpieczenia społeczne, jest odprowadzana bezpośrednio przez pracodawcę. W takim przypadku koszt podwyższenia obciążenia składkowego automatycznie jest elementem kosztu produkcji i jest przenoszony na ceny. W przypadku podatków odprowadzanych bezpośrednio przez pracownika mechanizm jest bardziej złożony. Po pierwsze, może on wywołać roszczenia płacowe, które w zależności od sytuacji na rynku pracy mogą być uwzględniane lub nie przez pracodawców. Impuls inflacyjny jest zatem relatywnie słabszy i rozłożony w czasie. Po drugie, podwyżka podatków od dochodów osobistych, jeśli dotyczy ona osób o najwyższych dochodach, wywoła z jednej próby optymalizacji podatkowej, z drugiej strony może zmniejszyć, o czym wcześniej była mowa, podaż pracy.

Zmiana opodatkowania generuje impuls inflacyjny, którego znaczenie zależy od tego, czy władze monetarne są w stanie go opanować, to znaczy zapobiec trwałemu podwyższeniu oczekiwań inflacyjnych i nie dopuścić do pojawienia się tak zwanych efektów drugiej rundy. Analiza tych efektów wykracza poza ramy artykułu, ponieważ wymaga posługiwania się dynamicznym modelem równowagi ogólnej z wbudowanymi funkcjami reakcji podmiotów gospodarczych na zakłócenia w formie zmiany systemu podatkowego.

Bibliografia

- Ashford D.E., Kelly E.W. (1986), *Nationalizing Social Security in Europe and America*, Greenwich Conn, JAI Press.
- Attnasio O.A., Brugiavini A. (2003), *Social Security and Households' Saving*, „Quarterly Journal of Economics”, 118, 1075–1119.

- Barro R.J. (1979), *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Public Economy”, 87, 940–971.
- Bernanke B., Mishkin F.S. (1997), *Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?*, „Journal of Economic Perspectives”, 11, 97–116.
- Calvo G.A. (1983), *Staggered Prices in a Utility-Maximizing Environment*, „Journal of Monetary Economics”, 12, 983–998.
- Corsetti G.R., Roubini N. (1996), *European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules*, „American Economic Review”, 86, 408–413.
- Dornbusch R., Draghi M. (1990) (red.), *Public Debt Management Theory and History*, New York, Cambridge University Press.
- Dynan K., Skinner J., Zeldes S. (2004), *Do The Rich Save More?*, „Journal of Political Economy”, 112, 397–444.
- Feldstein M. (1982), *Government Deficits and Aggregate Demand*, „Journal of Monetary Economics” (luty).
- Fry M.J. (1997), *The Fiscal Abuse of Central Banks*, [w:] *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, London, Routledge.
- Holzmann R. (1988), *Reforming Public Pensions*, Paris, OECD.
- King M. (1997), *Tax Systems in the XXIst Century*, [w:] International Fiscal Association (red.) *Visions of the Tax systems of XXIst Century*, Boston, Kluwer Law International, 53–64.
- Laubach T., Williams J.C. (2003), *Measuring the Natural Rate of Interest*, „Review of Economics and Statistics”, 85, 1063–1070.
- Lucas R.E. (1973), *Some international Evidence on Output-Inflation Tradeoffs*, „The American Economic Review” (czerwiec).
- Masson P., Mussa M. (1995), *Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt*, „IMF Working Paper” 95/128, Washington, IMF.
- Milesi-Ferretti G.M. (1996), *Fiscal Rules and the Budget Process*, „IMF Working Paper”, 96/60, Washington, IMF.
- Mullard M. (1993), *The Politics of Public Expenditures*, London, Routledge.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Perotti R. (1998), *The Political Economy of Fiscal Consolidations Scandinavian*, „Journal of Economics”, 100, No. 1, 367–404.
- Robbins L. (1962), *What Role for Government Expenditures?*, New York, W.W. Norton.
- Rodrik D. (1996), *Understanding Economic Policy Reform*, „Journal of Economic Literature”, No. 34, 9–41
- Romer D., Romer C. (2010), *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, „American Economic Review”, 100, 763–801.

- Schunk D. (2009), *What Determines Saving Behaviour? An Examination of Saving Motives and Saving Decisions*, „Journal of Econometrics and Statistics”, 229, 467–491.
- Smithies A. (1964), *A Conceptual Framework for the Program Budget*, Santa Monica, The Rand Corporation.
- Tanzi V. (1997), *The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective*, „IMF Working Paper”, 97/114, Washington, IMF.
- Tanzi V., Zee H. (1998), *Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries*, „IMF Working Paper”, 98/36, Washington, IMF.
- Tanzi V., Zee H. (1997), *Fiscal Policy and Long-Run Growth*, „IMF Staff Paper”, Vol. 44, No. 4, 179–209, Washington, IMF.
- Woodford M. (2001), *Fiscal Requirements for Price Stability*, „Journal of Money, Credit and Banking”, 33, 660–728

Static and Dynamic Effects of a Fiscal Policy

Summary

A fiscal policy which is defined as a policy of taxation and public expenditures has different targets depending on a period of analysis. In a short run, a fiscal policy is focused on stabilization of production and employment close to a macroeconomic equilibrium. In a long term, a fiscal policy should form savings and fixed investment.

In the paper a small macroeconomic model is used to evaluate implications of different tax and revenue modifications. The model is based on Keynesian principles which assume sticky prices and production adjustment in response to a gap between investment ex ante and ex post (investment gap).

From the short-term perspective, the stabilization policy may be implemented in different way. In the model, the adjustment of tax and expenditures measures change level and structure of total savings. Altered scenarios of the policy instruments are assessed from the viewpoint of the effectiveness of closing initial investment gap.

The long term analysis is focused on optimal tax rules. The model is used to find tax rates which fulfill the following criteria: social security system, public goods sector and public infrastructure investments are self-financed by appropriate taxes (wage tax, VAT tax and corporate tax).

The last part of the paper examines a monetary policy as an effective mechanism of price stabilization in short run perspective (the assumption of sticky prices is relaxed in the model). From this viewpoint the well-known Taylor's rule is presented as a link between fiscal and monetary stabilization policies.

Nadzwyczajna polityka monetarna. Między Scyllą a Charybdą

Zawsze z dużym zainteresowaniem słuchałam wypowiedzi i śledziłam twórczość naukową Pani Profesor Zyty Gilowskiej. W mojej opinii Pani Profesor była wybitną ekonomistką i charyzmatycznym politykiem. Pozostając w Platformie Obywatelskiej, nie bała się przyjąć funkcji wicepremiera i ministra finansów w rządach K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego. Natomiast w swej głębokiej trosce o Polskę potrafiła ostro recenzować rząd. Powiedziała przecież: „Ostrzegałam, że rząd, jak Czerwony Kapturek, beztrzesko bieży przez ciemny las. Może rządzący nie mieli świadomości, jakie wyzwania przed nimi stoją. Najpierw byli beztrzescy, potem chaotyczni, następnie rozrzutni. Na końcu sięgnęli do pieniędzy na emerytury oraz podnieśli podatki. Wbrew temu, co sami twierdzą, nie działali ani roztronomie, ani konsekwentnie”¹.

Żelazna Dama polskich finansów to niekwestionowane i właściwe określenie Pani Profesor. Przecież to Pani Profesor, odpowiadając za stan finansów publicznych, obniżyła podatki, przede wszystkim PIT (likwidując trzecią stawkę), i trzymała w ryzach deficyt budżetu państwa, podejmując się nieprostych w swych ekonomicznych konsekwencjach działań, obniżając i zmniejszając dług publiczny. W okresie zarządzania finansami państwa przez Panią Profesor napłynęły do Polski rekordowo wysokie bezpośrednie inwestycje zagraniczne, których nie bała się, znając konserwatywne w tym względzie nastawienie partii rządzącej.

16 lutego 2010 Profesor Zyta Gilowska została powołana w skład Rady Polityki Pieniężnej. To w szczególności ta funkcja Pani Profesor i szacunek, jakim ją obda-

* Prof. zw. dr hab. Irena Pyka, Uniwersytet Ekonomiczny, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Katedra Bankowości i Rynków Finansowych, 40-287 Katowice, ul. 1 Maja 50, Kierownik Katedry, irena.pyka@ue.katowice.pl.

¹ S. Janecki, wPolityce.pl, <http://wpolityce.pl/polityka/287600-o-zmarlej-dzis-prof-zycie-gilowskiej-mowiono-ze-jest-jedynym-prawdziwym-mezczyzna-w-polskiej-polityce>.

rzam, stały się motywacją napisania publikacji poświęconej Jej pamięci. W mojej świadomości Profesor Zyta Gilowska zawsze pozostanie ekonomistą poszukującym obiektywizmu w nauce i profesjonalizmu w polityce.

Podjmując problematykę nadzwyczajnej polityki monetarnej, myślałam o Pani Profesor. Realizując natomiast temat, nie potrafiłam wyzbyć się świadomości, że to ona mnie recenzuje.

1. Polaryzacja pojęć i poglądów

Nadzwyczajna polityka monetarna została zastosowana przez banki centralne w okresie globalnego kryzysu finansowego, konkretnie w latach 2007–2010, do walki o międzynarodową stabilność finansową i powrót gospodarki światowej na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Ponieważ największe banki centralne – głównie BoJ, EBC i Fed – nadal wykorzystują niektóre jej instrumenty, „pęknięcie” poglądów związanych z nadzwyczajną polityką monetarną staje się coraz bardziej widoczne i przenosi na nowe obszary. Polaryzacja stanowisk z perspektywy dotychczasowych doświadczeń widoczna jest szczególnie w odniesieniu do jej skuteczności i warunków normalizacji. Rysuje się również w płaszczyźnie pojęciowej, identyfikacji instrumentów nadzwyczajnej polityki monetarnej, ale, co ważniejsze, także w zakresie kanałów oddziaływania na gospodarkę.

Zaskoczenie wywołane globalnym kryzysem finansowym przyczyniło się do wieloetapowego wykorzystania instrumentów aktualnie w polityce monetarnej uznawanych za nadzwyczajne. W początkowym okresie banki centralne, reagując na nieoczekiwane efekty kryzysu finansowego, w swej polityce monetarnej oparły się na klasycznej obniżce stóp procentowych ZIRP (*zero interest-rate policy* – polityka zerowych stóp procentowych z późnych lat 90. XX wieku), połączonej ze wsparciem wielu niestandardowych działań². Polityka ta określana niekonwencjonalną często traktowana jest integralnie z nadzwyczajną polityką monetarną. Można jednak w literaturze spotkać stanowiska wskazujące, że nadzwyczajna polityka monetarna ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a jej zastosowanie ma miejsce wtedy, gdy zmodyfikowane standardowe narzędzia nie wywołują skutków pożądanych przez władze monetarne³. Nadzwyczajna polityka monetarna jest stosowana zatem zwykle *ad hoc* i wynika z bieżących potrzeb rynku bankowego⁴, dlatego nie można jej utożsamiać

² A. Rzońca, *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 28 n.; I. Pyka, A. Nocoń, J. Cichorska, *Nadzwyczajna polityka monetarna banków centralnych a stabilność sektora bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2016, s. 67 n.

³ C. Borio, P. Disyatat, *Unconventional monetary policies: an appraisal*, „BIS Working Paper”, No. 292, listopad 2009, s. 2 n.; W. Przybylska-Kapuścińska, *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Kwartalnik Ekonomia i Prawo” 2012, t. 10, nr 3.

⁴ I. Pyka, A. Nocoń, J. Cichorska, *Nadzwyczajna polityka monetarna banków centralnych*, s. 49.

z niekonwencjonalną polityką monetarną. Wskazana dwoistość poglądów sprawia, że nadzwyczajną politykę monetarną odnosi się do luzowania ilościowego (QE – *quantitative easing*). W okresie globalnego kryzysu finansowego banki centralne *quantitative easing* oparły zasadniczo na programach skupu papierów wartościowych, mając na uwadze zwiększenie płynności w sektorze bankowym zagrożonym niedrożnością rynku pożyczek międzybankowych, pomoc bankom w przezwyciężaniu ograniczenia ich finansowania i zapobieganie niekontrolowanej wyprzedaży aktywów przez bankowe i pozabankowe instytucje finansowe⁵. Podejmowane w ramach luzowania ilościowego działania miały więc charakter bardzo specyficzny, dotychczas w polityce monetarnej niespotykany, co niewątpliwie jest silnym argumentem za wyłączością nadzwyczajnej polityki monetarnej. Dodatkowo QE zastosowana przez banki centralne w różnym czasie zaczęła przyjmować zróżnicowane formy. Oczywistym skutkiem specyficznych działań banków centralnych na rynku papierów wartościowych stał się dokonany przez B. Bernanke i V. Reinharda podział luzowania na ilościowe i jakościowe. Luzowanie ilościowe, określane *quantitative easing* (QE), powiązali oni z działaniami banków centralnych skierowanymi na zwiększenie bazy monetarnej, luzowanie jakościowe (*qualitative easing*) z kolei – z poszerzeniem akceptowanych zabezpieczeń oraz dopuszczeniem nowych podmiotów do transakcji z bankiem centralnym⁶. Połączyli zatem w swej koncepcji QE zróżnicowane stanowiska, przyjmując własne, kolejne podejście do nadzwyczajnej polityki monetarnej, nie kończąc jednak dotychczasowej dyskusji.

Zważywszy na konsekwencje luzowania ilościowego w działalności operacyjnej banków centralnych, do nadzwyczajnej grupy instrumentów ich reagowania na niestabilność finansową „wkradła się” polityka bilansowa. W krótkim czasie stała się ona kolejnym instrumentem nadzwyczajnej polityki monetarnej, sprzyjając dalszemu rozwartwianiu się poglądów z nią związanych. Polityka bilansowa bowiem z uwagi na jej silne powiązanie z polityką luzowania ilościowego czasami traktowana jest jako jej integralny, wywołujący podobne skutki jak QE w poziomie i strukturze bazy monetarnej. Z drugiej strony wskazuje się, że obejmuje ona takie zmiany w pasywach i aktywach bilansowych banków centralnych, które nie są i nie muszą być prostym skutkiem polityki luzowania ilościowego. Polityka bilansowa zatem może przybierać formę⁷:

- interwencji walutowych;
- quasi-zarządzania długiem publicznym;
- polityki kredytowej;
- polityki rezerw bankowych.

Przedłużający się okres nadzwyczajnej polityki monetarnej przyczynił się do podjęcia przez niektóre banki centralne współczesnej gospodarki światowej dzia-

⁵ Tamże, s. 88.

⁶ B. Bernanke, V. Reinhard, *Conducting Monetary Policy at Very Low Short – Term Interest Rates*, „American Economic Review” 2004, Vol. 94, No. 2.

⁷ C. Borio, P. Disyatat, *Unconventional monetary*, s. 6–8.

łań w kierunku ujemnych stóp procentowych – NIRP (*negative interest-rate policy*). Zarówno brak powszechnej akceptacji banków centralnych do uprawiania takiej polityki stopy procentowej, jak też jej wprowadzenie w czasie akceptowanej przez największe banki centralne strategii wyjścia sprawia, że często niezależnie od akronimu NIRP traktuje się jako kolejny etap polityki ZIRP, nie eksponując jej znaczenia w ramach nadzwyczajnej polityki monetarnej. NIPR stała się jednak rzeczywistością pokryzysowej gospodarki światowej, pogłębiając niejednoznaczność nadzwyczajnej polityki monetarnej, jej instrumentów, jak też poglądy środowiska naukowego.

Z perspektywy polaryzacji poglądów związanych z nadzwyczajną polityką monetarną niewątpliwie ważny jest dwugłos, dotyczący skuteczności narzędzi nadzwyczajnej polityki monetarnej. W grupie oceniających negatywnie tę skuteczność wskazuje się, że gospodarka światowa boryka się stale z anemicznym wzrostem gospodarczym. Za dobry przykład nieskuteczności nadzwyczajnej polityki monetarnej wobec aktywizacji pro wzrostowej traktuje się Japonię. Jej gospodarka – przez ostatnie ćwierćwiecze przykuta do trajektorii wzrostu na poziomie 1% rocznie – nie reaguje na pobudzenie za pomocą instrumentów nadzwyczajnej polityki monetarnej. Przyjmuje się również, że tak zwana maksymalna stymulacja „Abenomi-ki” wprowadzona w 2012 r., czyli od wyboru Shinzo Abe na premiera, okazała się totalną klęską. Realny wzrost PKB skurczył się bowiem do 0,6% rocznie, a więc do poziomu o jedną trzecią niższego od wynoszącej 0,9% średniej z poprzednich 22 straconych lat (1991–2012). Podobne argumenty padają w odniesieniu do USA, którego realny wzrost PKB od 2008 r. szacuje się przeciętnie zaledwie na 2,1%, czy państw członkowskich strefy euro, w której wzrost gospodarczy w 2016 r. był wolniejszy od oczekiwań. W ciągu kwartału PKB zwiększył się o 0,3%, a w skali roku o 1,6%. Prognozowany średni wzrost PKB dla 19 krajów posługujących się walutą euro szacowano na poziomie 0,4% w porównaniu z poprzednim kwartałem i 1,7% w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. Sceptycy skuteczności nadzwyczajnej polityki monetarnej uznają też często, że pomimo stałej stymulacji monetarnej największych banków centralnych niepewna jest stabilność finansowa współczesnej gospodarki światowej. O ile bowiem transmisja impulsów nadzwyczajnej polityki pieniężnej nie dociera do sfery realnej, o tyle oddziałuje ona na rynki finansowe. Rekordowo niskie stopy procentowe i zastrzyki płynności przyczyniły się nie tylko do przeceny rentowności aktywów finansowych, głównie akcji i obligacji, ale także do napompowania bańki cenowej różnych aktywów rynku finansowego. Każde jej pęknięcie w warunkach wysokiego ryzyka systemowego, a z takim mamy do czynienia w globalnej gospodarce światowej, grozi kolejnym załamaniem się stabilności finansowej. To wydaje się potwierdzać hipotezę niestabilności finansowej Minsky’ego⁸. Tym bardziej że z perspektywy doświadczeń pokryzysowych współczesnej gospodarki uzewnętrznia się obiektywność mechanizmu niestabilno-

⁸ H.P. Minsky, *The financial instability hypothesis: A restatement*, Thames Papers on Political Economy, London 1978.

ści finansowej Minsky'ego, zgodnie z którą przedsiębiorstwa i banki, obawiając się powtórki wcześniejszych błędów, tylko do czasu dążą do wzmocnienia własnych bilansów, gdy pamięć o dramatycznym kryzysie z 2008 roku zblednie, firmy i banki wrócą do swoich zachowań sprzed globalnego kryzysu. Dlatego też im bardziej się oddalamy od ostatniego kryzysu, tym mniej dostrzegamy zagrożenia kryzysowe i swymi działaniami kreujemy szybko kolejny kryzys. Nadal niepewny wzrost gospodarczy i stale widoczne blizny po światowym kryzysie finansowym budzą więc obawy o kolejną światową recesję gospodarczą.

Obrońcy skuteczności nadzwyczajnej polityki monetarnej banków centralnych z kolei prezentują stanowisko, że zazwyczaj to nie banki centralne wywołują problemy gospodarcze, lecz na nie reagują. Dlatego też przyznając, że wzrost gospodarczy w państwach dotkniętych globalnym kryzysem finansowym wprawdzie nie powrócił do tempa sprzed kryzysu, ale nadzwyczajna polityka monetarna przyczyniła się do złagodzenia recesji i wpłynęła na ożywienie gospodarcze, jak stało się to w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, a później także w strefie euro⁹.

Znajdują też uzasadnienie merytoryczne polityki niskich stóp procentowych banków centralnych, uznając, że gdy ustalają one zasady swej polityki, kierują się koncepcją „neutralnej” realnej stopy procentowej. Gdy stopa inflacji jest niska, a stan gospodarki kiepski – a tak właśnie jest od 2008 r. – banki centralne powinny dążyć do tego, aby nominalne stopy procentowe ustalać poniżej sumy neutralnej stopy realnej i docelowej stopy inflacji. Jednocześnie przyjmując, że krótkoterminowe nominalne stopy procentowe nie mogą być znacznie poniżej zera, banki centralne, dokonując wykupu obligacji, wpływały na spadek stóp oprocentowania długoterminowych kredytów oraz skłonność inwestorów do zakupu ryzykowniejszych aktywów, w ten sposób pobudzając rozwój gospodarki. Gdyby stopy procentowe i rentowność obligacji faktycznie okazały się za niskie, nastąpiłoby przegrzanie gospodarki i wzrost stopy inflacji. Dotychczas jednak gospodarki o nadzwyczajnej polityce monetarnej nie mają takiego doświadczenia.

2. Czy istnieją granice nadzwyczajnej polityki monetarnej?

W 2009 r. przedstawiciele państw G20 na swym spotkaniu wyrazili wolę zakończenia nadzwyczajnej polityki monetarnej. Opracowali koncepcję wyjścia z globalnego kryzysu finansowego – tzw. *exit strategy* sformułowaną w dokumentach Rady Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*)¹⁰, w następstwie której pojawiło się oczekiwanie na normalizację polityki pieniężnej.

⁹ A. Sławiński, *Mephistopheles behind the controls of helicopter*, „*Ekonomista*”, nr 3/2016.

¹⁰ Financial Stability Board, Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions, Bazylea, 20 października 2010, <http://www.efinancialnews.com/story/2010-11-12/group-twenty-endorses-financial-stability-plan>.

Właściwą implementację strategii wyjścia (*exit strategy*) zaczęto traktować jak proces oparty na prostych operacjach odnoszących się do¹¹:

- zaprzestania stosowania niestandardowych instrumentów polityki monetarnej;
- normalizacji bilansu banku centralnego i przywrócenia jego wielkości oraz struktury do kształtu sprzed kryzysu;
- wykonania lub zbycia nabytych uprzednio aktywów;
- podniesienia krótkoterminowych stóp procentowych.

W czerwcu 2011 r. Federalny Komitet Otwartego Rynku (Federal Open Market Committee, FOMC) opublikował tzw. *Zasady strategii wyjścia*. Następnie 19 czerwca 2013 r. Ben Bernanke na konferencji prasowej przedstawił szczegółowy jej proces.

Europejski Bank Centralny, akceptując potrzebę normalizacji polityki monetarnej, bazuje na planie rozwoju gospodarczego w postaci Paktu Stabilności i Wzrostu, zaopiniowanym pozytywnie przez Komisję Europejską pod koniec 2012 r.¹², oraz *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”*¹³. Dokumenty te wskazują na potrzebę kompleksowego podejścia do stabilności makroekonomicznej, w którym przywrócenie bezpieczeństwa sektora finansowego, poprzez wzmocnienie regulacji ostrożnościowych i organizację skutecznego nadzoru finansowego, zapewniającego łagodny przebieg cykli koniunkturalnych w długim okresie, a także możliwość finansowania gospodarki realnej są jej integralnym elementem. EBC, włączając się aktywnie w działania na rzecz przywrócenia stabilności makroekonomicznej strefy euro, proces normalizacji polityki pieniężnej – podobnie jednak jak Fed – upatruje w:¹⁴

- podniesieniu stóp procentowych;
- zmniejszeniu rozmiarów bilansu banku centralnego.

Bank Japonii pierwszy raz potrzebę normalizacji polityki monetarnej opartej na nadzwyczajnych instrumentach, w dziesięcioleciu poprzedzającym globalny kryzys finansowy, dostrzegł w 2006 r. 9 marca 2006 r. zostały ogłoszone założenia strategii wyjścia (*exit strategy*). W procesie normalizacji BoJ zdecydował się na mocno uporządkowane i stopniowe wychodzenie z nadzwyczajnej polityki monetarnej. Jednakże Japonia dotknięta w roku 2008 globalnym kryzysem finansowym ponownie weszła na drogę nadzwyczajnej polityki monetarnej. Brak oczekiwanych jej efektów

¹¹ H. Yamaoka, M. Syed, *Managing the Exit: Lessons from Japan's Reversal of Unconventional Monetary Policy*, „IMF Working Paper”, WP/10/114, maj 2010, s. 6.

¹² Komisja Europejska, *The 2012 Annual Growth Survey: Frequently Asked Questions*, Bruksela, 23.11.2012, MEMO/11/821, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-821_en.htm.

¹³ Komunikat Komisji Europa 2020, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

¹⁴ Parlament Europejski, *Exit Strategies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy*, IP/A/ECON/NT/201304, grudzień 2013, http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_economics/shared/international_economics/prof_websites/wyplosz/Reports/ECON%2013.4.pdf, s. 3.

sprzyja akceptacji ponownego wyjścia z takiej polityki monetarnej. Tymczasem BoJ w 2016 r., zamiast wycofać się z nadzwyczajnej polityki monetarnej, zobowiązał się do utrzymywania poziomu oprocentowania 10-letnich obligacji rządowych.

Niewątpliwą przyczyną naruszającą logikę normalizacji polityki monetarnej jest obserwowana w skali międzynarodowej stagnacja sekularna współczesnej gospodarki światowej. Zważywszy, że jej bezpośrednim powodem są czynniki demograficzne i uznawane za wysoce prawdopodobne malejące tempo postępu technologicznego¹⁵, nadzwyczajna polityka monetarna staje się polem dla zwiększenia ekspansywności polityki fiskalnej (dzięki obniżeniu kosztów obsługi długu publicznego i *de facto* jego wielkości). Przewyciężanie symptomów sekularnej stagnacji wymaga bowiem aktywizacji polityki fiskalnej. Stąd też nieakceptowana po roku 2010 nadzwyczajna polityka monetarna w rzeczywistości pokryzysowej jest stale wydłużana.

W sierpniu 2010 roku były prezes Rezerwy Federalnej Ben Bernanke sformułował też aktualnie znajdujące powszechne uznanie „równanie korzyści – kosztów – ryzyk”. Zauważył, że korzyści nadzwyczajnej polityki monetarnej są negatywne, koszty, w tym niezamierzone rosną, a zagrożenia stają się coraz bardziej dotkliwe. Tym samym wskazał istotne przyczyny, dla których banki centralne wydłużają okres normalizacji polityki monetarnej, nie przejmując się utratą swej wiarygodności i niezależności.

Poważny „zamęt” w obszarze identyfikowanym jako „niezależność banku centralnego” wprowadziły programy papierów wartościowych przygotowane przez banki centralne w okresie globalnego kryzysu finansowego. Skierowane na skup z rynku wtórnego (zasadniczo od banków) papierów skarbowych prowadziły *de facto* do finansowania pieniądzem banku centralnego wielkości długu publicznego. Po pierwsze z uwagi na tzw. rentę emisyjną, którą każdy bank centralny jest zobowiązany przekazywać rządowi. W takim przypadku zysk banku centralnego jest dochodem budżetu państwa. Po drugie, banki centralne zaczęły reinwestować otrzymywane z obligacji skarbowych raty kapitałowe, odnawiając portfel znajdujących się w ich bilansach obligacji. W tej sytuacji obligacje skarbowe w posiadaniu banków centralnych stają się *de facto* zerokuponowymi konsolami (obligacjami wieczystymi). Są długiem publicznym, który nie pociąga żadnych kosztów dla rządu¹⁶.

Pytanie o granice nadzwyczajnej polityki monetarnej znajduje swe uzasadnienie również z perspektywy zachwianego wskutek globalnego kryzysu finansowego w teorii przekonania o silnych samoregulacyjnych właściwościach gospodarek rynkowych. Czynniki, które pomogły ponownie ożywić gospodarki uginające się pod wpły-

¹⁵ R.J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Oxford 2016; tenże, *The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections*, „NBER Working Paper”, No. 19895, 2014.

¹⁶ P. Paris, Ch. Wyplosz, *The PADRE plan: Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, Geneva Reports on the World Economy, Special Report, No. 3, CEPR Press, 2014; A. Sławiński, *Mephistopheles behind the controls of helicopter*.

wem zagrożeń recesyjnych były ekspansja fiskalna oraz programy luzowania ilościowego podejmowane przez banki centralne. Z czasem zmieniły one swe oblicze, przekształcając się w dotychczas nieakceptowane przez banki centralne oddziaływanie na wycenę rynkowych instrumentów finansowych. Do okresu globalnego kryzysu finansowego banki centralne respektowały porozumienia z Jackson Hole oparte na nieingerencji w kształtowanie cen aktywów finansowych¹⁷. Nadzwyczajna polityka monetarna sięgnęła do kanału aktywów finansowych, w sytuacji gdy Fed zdecydował się kupować obligacje skarbowe, tłumacząc, że chce w ten sposób przede wszystkim obniżyć ich rentowność i w efekcie powiązane z nią oprocentowanie kredytów. Największe banki centralne zachowały się podobnie. Realizując program luzowania ilościowego, wpływały na ceny innych aktywów finansowych. W nadzwyczajnej polityce monetarnej pojawił się zatem nowy sposób oddziaływania na stabilność sektora bankowego i systemu finansowego w gospodarce o skutkach w postaci tzw. efektu majątkowego. Ten kanał oddziaływania banków centralnych na gospodarkę nie został zamknięty. Stąd też polityka monetarna największych banków centralnych nie realizuje założeń strategii wyjścia i stałe są oczekiwania na jej normalizację.

* * *

Utrzymujące się po roku 2010 wykorzystanie przez banki centralne nadzwyczajnych instrumentów utwierdza dość powszechne przekonanie, że zmienia się paradygmat polityki monetarnej. Istotne zmiany, których nie tylko rzeczywiste efekty, ale również behawioralne trudno będzie zredukować na drodze normalizacji polityki monetarnej, dotyczą głównie polityki zerowych stóp procentowych i wykorzystania kanału aktywów finansowych.

Polityka niskich stóp procentowych spowodowała dotychczas niespotykaną redukcję kosztów finansowania współczesnej gospodarki światowej. Przyczyniła się również w nie mniejszym stopniu do spadku rentowności skarbowych papierów wartościowych i zmian w wycenie pozostałych rynkowych instrumentów dłużnych. Tym samym banki centralne poprzez politykę niskich stóp procentowych zastąpiły mechanizm rynkowy w jego funkcji alokacyjnej. Aktualnie w większym stopniu niż rynki decydują bowiem o kierunku alokacji kapitału finansowego.

Z perspektywy mijającego okresu można również zauważyć, że poprzez wykorzystanie kanału aktywów finansowych banki centralne przekroczyły próg swoich dotychczasowych kompetencji w polityce monetarnej. Zmieniły także spojrzenie na efekty ich ekspansji monetarnej. Trudno nie zauważyć, że wykup w programach papierów wartościowych różnych zabezpieczonych i niezabezpieczonych instrumentów finansowych to „zawiła gra” z zakresu polityki monetarnej rozpoznawalnej w teorii J.M. Keynesa i przedstawicieli jego teorii. Banki centralne zastosowały jednak

¹⁷ O. Issing, *Assets Prices and Monetary Policy*, „Cato Journal” 2009, No. 1, s. 46.

w nadzwyczajnej polityce monetarnej instrument bardziej złożony niż prosty „druk pustego pieniądza”. Skorzystały z możliwości powiększenia bazy monetarnej poprzez zmianę swej polityki bilansowej. Powiększając zasobność własnych aktywów finansowych, wymusiły proporcjonalną reakcję wzrostu swej bazy monetarnej. Należy jednak zauważyć, że w sytuacji braku drożności kanału kredytowego uzyskały efekt w postaci zmiany struktury tej bazy (pasywów bilansowych). W bilansach banków centralnych rosła przede wszystkim zasoby pieniądza rezerwowego. Sytuacja ta sprzyja tworzeniu się baniek spekulacyjnych w różnych segmentach rynku finansowego. Brak natomiast oczekiwanych efektów keynesistowskich w postaci zwiększania wydatków konsumpcyjnych czy inwestycyjnych. Bariera ta nie ginie w obliczu poczucia przyrostu bogactwa wśród posiadaczy aktywów finansowych skupowanych przez banki centralne. W konsekwencji nie działa uboczny skutek efektów majątkowych w postaci zwiększonej konkurencyjności krajowego eksportu i wzrostu kursu walutowego kraju.

W obliczu takich problemów odwoływanie się banków centralnych do programów normalizacji polityki monetarnej nie wywołuje poczucia wzrostu stabilności finansowej gospodarki światowej. Sytuację tę pogarszają stale niepewne źródła ekspansji gospodarczej krajów wysoko rozwiniętych i brak reform strukturalnych realnej gospodarki światowej. Banki centralne zatem nadal prowadzą „eksperyment” nadzwyczajnej polityki monetarnej, stojąc między Scyllą i Charybdą.

Bibliografia

- Bernanke B., Reinhard V., *Conducting Monetary Policy at Very Low Short – Term Interest Rates*, „American Economic Review” 2004, Vol. 94, No. 2.
- Borio C., Disyatat P., *Unconventional monetary policies: an appraisal*, „BIS Working Paper”, No. 292, listopad 2009.
- Financial Stability Board: Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions*, Bazylea, 20 października 2010, <http://www.efinancialnews.com/story/2010-11-12/group-twenty-endorses-financial-stability-plan>.
- Gordon R.J., *The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal and Reflections*, „NBER Working Paper”, No. 19895, 2014.
- Gordon R.J., *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Oxford 2016.
- Janecki S., wPolityce.pl, <http://wpolityce.pl/polityka/287600-o-zmarlej-dzis-prof-zycie-gilowskiej-mowiono-ze-jest-jedynym-prawdziwym-mezczyzna-w-polskiej-polityce>.
- Issing O., *Assets Prices and Monetary Policy*, „Cato Journal” 2009, No. 1.
- Komisja Europejska, *The 2012 Annual Growth Survey: Frequently Asked Questions*, Bruksela, 23.11.2012, MEMO/11/821, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-821_en.htm.

- Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Minsky H.P., *The financial instability hypothesis: A restatement*, Thames Papers on Political Economy, London 1978.
- Parlament Europejski, Exit Strategies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/ECON/NT/201304, grudzień 2013; http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_economics/shared/international_economics/prof_websites/wyplosz/Reports/ECON%2013.4.pdf.
- Paris P., Wyplosz Ch., *The PADRE plan: Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, Geneva Reports on the World Economy, Special Report, No. 3, CEPR Press, 2014.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Problemy polityki pieniężnej banków centralnych w okresie kryzysu*, „Kwartalnik Ekonomia i Prawo” 2012, t. 10, nr 3.
- Pyka I., Nocoń A., Cichorska J., *Nadzwyczajna polityka monetarna banków centralnych a stabilność sektora bankowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2016.
- Sławiński A., *Mephistopheles behind the controls of helicopter*, „Ekonomista”, nr 3/2016.
- Yamaoka H., Syed M., *Managing the Exit: Lessons from Japan's Reversal of Unconventional Monetary Policy*, „IMF Working Paper” WP/10/114, maj 2010.

Streszczenie

W opracowaniu zasadniczym przedmiotem oceny jest nadzwyczajna polityka monetarna zastosowana przez banki centralne w okresie globalnego kryzysu finansowego. Rozważania skierowano na problemy wynikające z braku postępu w jej normalizacji. Bezpośrednim celem opracowania jest identyfikacja determinantów utrudniających realizację przyjętych przez największe banki centralne strategii wyjścia. W opracowaniu wskazuje się na różnice w podejściu do normalizacji polityki monetarnej. Polaryzacji stanowisk upatruje się głównie w płaszczyźnie jej skuteczności i kanałów oddziaływania na gospodarkę. Analizuje się także różnice w podejściu do rozumienia nadzwyczajnej polityki monetarnej i wynikające stąd problemy w systemowym podejściu do identyfikacji jej granic. W opracowaniu prezentuje się pogląd, że normalizacja polityki monetarnej z uwagi na swe skutki nie jest warunkiem bezwzględnym stagnacji sekularnej i dlatego też stale znajduje się na rozdrożu – między Scyllą i Charybdą.

Summary

The essential subject of assessment in this article is the extraordinary monetary policy used by central banks during the global financial crisis. The considerations are directed to problems arising from the lack of progress in its normalization. The main objective of the study is to identify the determinants that are hindering to implement exit strategies adopted by the major central banks. The study points out the differences in the approach to normalization of monetary policy. Polarization of positions in this matter is believed to be mainly in its effectiveness and impact channels that monetary policy has on the economy. Issues such as differences in the approach to the understanding of the extraordinary monetary policy and the resulting problems in the systemic approach to identify its borders are also a subject of analysis. This paper presents a view that the normalization of monetary policy, because of its effects, is not an imperative of secular stagnation and therefore constantly is at crossroads – between Scylla and Charybdis.

Słowa kluczowe: banki centralne, polityka niskich stóp procentowych, polityka bilansowa, luzowanie ilościowe, kanał kredytowy, kanał majątkowy, normalizacja polityki monetarnej

Keywords: central banks, low interest rates policy, balance sheet policy, quantitative easing, credit channel, wealth channel, monetary policy normalization

Wybrane uwagi o Ministrze Finansów w Polsce

Przedmiotowy artykuł został napisany w wyniku refleksji nad dokonania-
mi prof. Zyty Gilowskiej, jako Ministra Finansów w latach 2006–2007,
a z drugiej strony nad eksperymentem, jakiemu zostało poddane zarzą-
dzanie polskimi finansami publicznymi od końca września 2016 r. Spowodowała ona
próbę typologii pozycji ustrojowej i faktycznej Ministrów Finansów w okresie trans-
formacji, tzn. od 1989 r., w Polsce. Poza „modelem” teoretycznym można w nim wy-
odrębnić Ministrów Finansów, pełniących jednocześnie funkcję Wiceprezesa Rady
Ministrów (mocny Minister Finansów), oraz Ministrów Finansów niepełniących
tej funkcji, a także Ministra Finansów skonsolidowanego (częściowo wchłoniętego
personalnie) przez innego ministra, pełniącego jednocześnie funkcję Wiceprezesa
Rady Ministrów. Typologia ta ma pewne znaczenie dla oceny zarządzania finansami
publicznymi oraz ich kondycji.

1. Minister Finansów w świetle obowiązujących przepisów

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹ ustala po-
dział administracji rządowej na działy. W zakresie spraw związanych z publiczną
gospodarką finansową powoływana ustawa wyodrębnia trzy działy: budżet, finanse
publiczne i instytucje finansowe.

Do działu „budżet” zaliczono sprawy:

* Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski, Kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Fi-
nansowego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, 15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1,
eugen@list.pl.

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 543 z późn. zm.

- 1) opracowywania budżetu państwa, wykonywania – z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych – budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa;
- 2) systemu finansowania:
 - samorządu terytorialnego;
 - sfery budżetowej;
 - bezpieczeństwa państwa;
- 3) wynikające z zarządzania długiem publicznym.

Dział „finanse publiczne” obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, a minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada w szczególności za:

- realizację dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz opłat;
- koordynowanie i organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, współdziałanie w opracowywaniu związanych z tym spraw oraz współpracę z międzynarodowymi organizacjami finansowymi;
- realizację przepisów dotyczących ceł;
- współpracę w tworzeniu Wspólnej Taryfy Celnej;
- finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego;
- dochodzenie należności Skarbu Państwa;
- gry losowe, zakłady wzajemne i gry na automatach;
- rachunkowość i rewizję finansową;
- prawo dewizowe;
- bilans finansów sektora publicznego i prognozowanie bilansu płatniczego;
- kontrolę skarbową oraz nadzór nad organami kontroli skarbowej;
- koordynację kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, sprawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Według ustawy ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają: Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb skarbowych oraz naczelnicy urzędów skarbowych.

Z kolei do działu „instytucje finansowe” należą sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku. Do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych należy też wykonywanie określonych w odrębnych przepisach zadań w zakresie obrotu papierami wartościowymi oraz inicjowanie polityki rządu dotyczącej rynku papierów wartościowych. Ustalenie szczegółowego zakresu działania ministra kierującego określonym działem lub działami administracji rządowej następuje w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, wydawanym na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Ra-

dzie Ministrów². Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów³ minister ten kieruje następującymi działami administracji rządowej: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i jest dysponentem części 19. budżetu państwa. Rozporządzenie precyzuje także, iż do organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra Finansów należą: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych. Obsługę Ministra Finansów zapewnia Ministerstwo Finansów, działające na podstawie statutu nadanego mu zarządzeniem nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów⁴.

W dniu 28 września 2016 r. Prezydent RP powołał pana Mateusza Jakuba Morawieckiego w skład Rady Ministrów na urzędy Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju i Finansów⁵. Spowodowało to wydanie nowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów⁶. Zgodnie z nim minister kieruje następującymi działami administracji rządowej: 1) budżet; 2) finanse publiczne; 3) gospodarka; 4) instytucje finansowe; 5) rozwój regionalny. Minister jest dysponentem części 19., 20. i 34. budżetu państwa. Obsługę ministra zapewnia w zakresie działów administracji rządowej: gospodarka oraz rozwój regionalny – Ministerstwo Rozwoju; budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe – Ministerstwo Finansów. Ministrowi podlegają lub są przez niego nadzorowane następujące organy: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Prezes Głównego Urzędu Miar, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Szef Służby Celnej, Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej. Ze zmiany zarządzenia nr 165 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów wynika, że ma ono zapewnić obsługę Ministrowi Rozwoju i Finansów⁷.

Kolejne zmiany w funkcjonowaniu Ministra Finansów (niezależnie od długości konsolidacji tej funkcji z funkcją Ministra Rozwoju) wiążą się z wejściem w życie od dnia 1 marca 2017 r. ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸ i Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁹. Prze-

² Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.

³ Dz.U. 2015, poz. 1900.

⁴ M.P. 2016, poz. 185 z późn. zm.

⁵ M.P. 2016, poz. 942.

⁶ Dz.U. 2016, poz. 1592.

⁷ M.P. 2016, poz. 1161.

⁸ Dz.U. 2016, poz. 1947.

⁹ Dz.U. 2016, poz. 1948.

widują one objęcie przez dział „Finanse publiczne” realizacji kontroli prowadzonej przez Krajową Administrację Skarbową oraz podległość Ministrowi Finansów Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (zamiast wcześniej wymienionych organów)¹⁰.

2. Teoretyczny (postulatywny) model Ministra Finansów w Polsce

Kształt i rola Ministra Finansów w różnych krajach zależą współcześnie od tradycji historycznej, kultury politycznej i realizowanych koncepcji zarządzania¹¹. Co do określenia postulatywnego charakteru modelu Ministra Finansów w Polsce niewiele jest rozważań naukowych. Dlatego posłużę się tu zwłaszcza uwagami C. Kosikowskiego¹². Powoływany autor uważa, że Minister Finansów powinien odgrywać główną rolę w realizacji podstawowych funkcji państwa w zakresie zarządzania finansami publicznymi, do których należą: kształtowanie i ustalanie założeń polityki finansowej państwa, tworzenie prawa regulującego organizację i funkcjonowanie finansów publicznych, kierowanie procesem planowania finansowego, tworzenie organizacji administracji finansowej i sprawowanie nad nią nadzoru, sprawowanie kontroli finansowej i egzekwowanie dyscypliny finansów publicznych. Za ich realizację powinien odpowiadać głównie Minister Finansów, chociaż niektóre z nich wykonuje jako projektodawca lub jeden z kilku wykonawców. Niemniej zarówno uprawnienia, jak i odpowiedzialność za całość spraw w omawianym zakresie powinny spoczywać na Ministrze Finansów. W praktyce zarówno Polski, jak i wielu innych państw te racjonalne postulaty naukowe często nie są realizowane. Potwierdza to zakres działania Ministra Finansów w Polsce, ustalony obowiązującymi przepisami, omówionymi w pkt 2 opracowania. Nie jest on „[...] w pełni aktualny, a przede wszystkim nie uwzględnia najważniejszych funkcji Ministra Finansów, które dotyczą kształtowania polityki finansowej, tworzenia prawa finansów publicznych oraz kierowania kontrolą finansową i egzekwowania dyscypliny finansów publicznych. Trzeba więc dokonać odpowiednich zmian w zakresie działania Ministra Finansów. Inaczej będzie on działał tak jak obecnie, czyli w zbyt wąskim zakresie, nie poczuwając się do wypełniania obowiązków w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi”¹³.

¹⁰ W aspekcie historycznym zob. E. Ruśkowski, *Minister Finansów. Komentarz do art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014, s. 28–30.

¹¹ Zob. C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976; tenże, *Podstawy prawne planowania i zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej*, Łódź 1981.

¹² C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 491 n.

¹³ Tamże, s. 496.

3. Minister Finansów w świetle organizacyjnej i politycznej praktyki

Analizując doświadczenia okresu transformacji, można stwierdzić, że w Polsce wykształciła się praktyka częstego powierzania Ministrowi Finansów funkcji Wiceprezesa Rady Ministrów jako podmiotowi odpowiedzialnemu za całokształt spraw gospodarczych. W świetle przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Wiceprezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Prezesa Rady Ministrów zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów. W razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów, lub w innym przypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami Rady Ministrów kieruje Wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli Wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany.

Od 1989 r. do chwili obecnej w Polsce funkcjonowało 24 Ministrów Finansów, a 11 z nich pełniło jednocześnie funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów¹⁴. Od dnia 28 września 2016 r. trwa w Polsce eksperyment organizacyjny, polegający na powołaniu na funkcję Ministra Finansów dotychczasowego Wiceprezesa Rady Ministrów i jednocześnie Ministra Rozwoju – M. Morawieckiego. Jak stwierdziła w wystąpieniu Prezes Rady Ministrów, jest to rozwiązanie czasowe, które byłoby na dłuższą metę nie do zrozumienia w wymiarze międzynarodowym. Chodziło tu zwłaszcza o kwestię kontroli finansowej Ministerstwa Rozwoju oraz o dbałość Ministra Finansów o interes finansów publicznych, niezależnie od interesów Ministerstwa Rozwoju. Faktem jest, że ten „czasowy” eksperyment trwa już czwarty miesiąc i jest kwestią przyszłości problem jego oceny. Można przywołać prof. J. Staniszkis twierdzącą, że mamy tu do czynienia z nową wiedzą o społeczeństwie, którą trzeba będzie z czasem zweryfikować.

4. Próba wstępnej oceny działalności Ministrów Finansów w okresie transformacji

Nie znam naukowych prób oceny polityki finansowej prowadzonej przez Ministrów Finansów ostatnich trzydziestu lat. Co najwyżej są to dziennikarskie oceny wyrwykowe, na których spoczywa brzemie subiektywizmu. Najlepiej widać to na działalności L. Balcerowicza, której rezultaty niekiedy ocenia się jako genialne, a niekiedy jako wyraźnie szkodliwe dla państwa. Jest to jeden z wielu dowodów, że polityka (w tym polityka finansowa) ostatnich kilkudziesięciu lat zasługuje na obiektywną analizę naukową ze wszelkimi tego konsekwencjami.

Jest sprawą oczywistą, że na potrzeby akademickiej dydaktyki musimy posługiwać się uproszczonymi, paranaukowymi rozwiązaniami i analizami. Od pewnego czasu na moich zajęciach dokonuję ze studentami próby uproszczonej oceny polityki fi-

¹⁴ Od 1989 r. w kolejności pełnili funkcję: L. Balcerowicz, M. Borowski, G. Kołodko, M. Belka, L. Balcerowicz, M. Belka, G. Kołodko, Z. Gilowska, Z. Gilowska, J. Rostowski, M. Morawiecki.

nansowej, prowadzonej przez Ministrów Finansów okresu transformacji. W pewnym zakresie porządkuje ona wiedzę na powyższy temat, a ponadto może dać podstawę do formułowania hipotez bardziej pogłębionych badań naukowych w przyszłości.

Powoływana analiza wychodzi od obiektywnych kryteriów oceny polityki finansowej. Opierają się one głównie na kryterium skuteczności realizacji postawionych celów, budując jednocześnie warunek *sine qua non* dobrej polityki finansowej: nie ma bowiem dobrej polityki finansowej bez skutecznej realizacji postawionych celów. Ważnym instrumentem jest tu ocena danych statystycznych dotyczących kondycji finansów publicznych. Oczywiście, skuteczna działalność musi zachowywać podstawowe wymogi gospodarności. Drugim kryterium jest elementarna społeczna akceptacja polityki finansowej zarówno w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym. Trzecim kryterium jest zgodność polityki finansowej z Konstytucją i obowiązującym prawem. Dwa ostatnie kryteria mają charakter dodatkowy, chociaż np. działania niezgodne z Konstytucją uniemożliwiają pozytywną ocenę polityki finansowej, nawet przy maksymalnej realizacji celów, z pełnym, społecznym jej poparciem. Oczywiście problemem jest przy tym wiedza oceniających na temat rezultatów polityki finansowej poszczególnych Ministrów Finansów, którą dla potrzeb dydaktyki można uprościć, wybierając określonych Ministrów Finansów do oceny lub określone okresy polityki finansowej. Z takich uproszczonych badań, mających charakter częściowo zabawy naukowej ze studentami, wynikają następujące ustalenia ogólne (hipotezy do dalszych badań):

- istnieje powszechne przekonanie, że Ministra Finansów powinny cechować szczególne predyspozycje i kwalifikacje w porównaniu z innymi ministrami. Polskie doświadczenia transformacji w znacznej części potwierdzają tę hipotezę, albowiem przeważająca część Ministrów Finansów to osoby ze stopniami, a często tytułami naukowymi w zakresie nauk ekonomicznych. Jest to specyficzna wartość dodana, która ukształtowała się w Polsce, a której nie zna większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej;
- najwyższe oceny osiąga polityka finansowa Ministrów Finansów, którzy jednocześnie pełnili funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów. Zdarzają się jednak w tym zakresie wyjątki;
- różne są oceny polityki finansowej personalnie tych samych osób, pełniących dwukrotnie funkcję Ministra Finansów, przy czym różnice w poszczególnych przypadkach są znaczące. Aspekt ten niejako autoryzuje przedmiotowe rozważania, akcentując ich częściowe oderwanie się od czynników subiektywnych;
- świadomie personalizując pewne sprawy, chciałbym podkreślić, że na czele ankiety najlepszych Ministrów Finansów (a więc prowadzących najlepiej ocenianą politykę finansową) znajdują się z reguły:
 - a) L. Balcerowicz, za politykę finansową prowadzoną w latach 1989–1991 (tzw. Pierwszy Plan Balcerowicza);
 - b) Z. Gilowska, za obydwa okresy realizacji jej funkcji (tj. 7.01. – 24.06. 2006 r. i 22. 09.2006 r. – 19.11.2007 r.).

Tak jak we wszystkich dziedzinach działalności człowieka, także w zakresie polityki finansowej niezbędne jest wskazywanie wzorców do naśladowania. Takim wzorcem na stanowisku Ministra Finansów pozostaje Wiceprezes Rady Ministrów Z. Gilowska. Jej autorytet naukowy, energia, bezkompromisowość i charyzma, a przede wszystkim poświęcenie się dobru finansów publicznych czyniły ją symbolicznym strażnikiem grosza publicznego. Wielka szkoda, że brak czasu (z powodu skrócenia kadencji Sejmu) przeszkodził w pełnej realizacji jej polityki finansowej. Czas też dostarczy argumentów na ocenę aktualnego eksperymentu ze skonsolidowanym Ministrem Finansów. Określone obawy są jednak w pełni uzasadnione.

* * *

Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące Ministra Finansów w Polsce dalekie są od ich teoretycznego wzorca. W praktyce często zwiększa się rolę Ministra Finansów, powierzając mu funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów. Ocena dokonań poszczególnych Ministrów Finansów oraz jakości prowadzonej przez nich polityki finansowej w okresie transformacji w Polsce jest sprawą otwartą i wymaga pogłębionych badań naukowych. Wiele hipotez wymaga bowiem weryfikacji, zaczynając od hipotezy o szczególnych predyspozycjach i kwalifikacjach wymaganych od Ministra Finansów. Doświadczenia praktyki pokażą nam także, jak dalece powinniśmy zweryfikować wstępne hipotezy, dotyczące możliwości konsolidacji funkcji Ministra Finansów z funkcjami innych ministrów (zagrożenie funkcji kontrolnej i koordynacyjnej Ministra Finansów).

Bibliografia

- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011, s. 491 n.
- Kosikowski C., *Podstawy prawne planowania i zarządzania gospodarką narodową i finansami publicznymi we Francji powojennej*, Łódź 1981.
- Kosikowski C., *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976.
- Ruśkowski E., *Minister Finansów. Komentarz do art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2014.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. 2015, poz. 1900).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U. 2016, poz. 1592).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2016, poz. 543 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1947).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1948).

Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. 2016, poz. 185 z późn. zm.).

Streszczenie

W ujęciu prawnym Minister Finansów w Polsce w niewielkim stopniu przypomina model teoretyczny. W praktyce na 24 Ministrów Finansów w okresie transformacji (od 1989 r.) 11 pełniło funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów, co znacząco ułatwiało im wykonywanie funkcji podstawowego organu polityki finansowej państwa. Od września 2016 r. mamy w Polsce do czynienia z eksperymentem organizacyjnym, gdzie funkcja Ministra Finansów została skonsolidowana personalnie z funkcją Ministra Rozwoju (i Wiceprezesa Rady Ministrów), przy formalnej niezależności Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju. Wpływ tego eksperymentu na stan finansów publicznych będzie można ocenić w przyszłości.

Selected remarks about the Finance Minister in Poland

Summary

In legal terms, the Finance Minister in Poland has little common with theoretical model. In practice, since the transition period that started from 1989, 11 out of 24 Finance Ministers served as the Deputy President of the Council of Ministers, that significantly facilitated the fulfillment of the functions of the basic authority of the state financial policy. From September 2016 there is in Poland the organizational experiment consisting in personal consolidation of the functions of the Finance Minister with the Development Minister (and Deputy Prime Minister), where formally both ministries are independents. The impact of this experiment on the state of public finances will be possible to evaluate in the future.

Słowa kluczowe: Minister Finansów, polityka finansowa, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju

Keywords: Finance Minister, financial policy, Deputy Prime Minister, Development Minister

Wpływ współczesnej polityki pieniężnej na uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej – zarys problemu

Od lat 70. XX wieku do wybuchu kryzysu na rynku finansowym we wrześniu 2008 r. powszechnie sądzono, że gospodarka ma naturalną zdolność do samoregulacji, a do polityki stabilizacyjnej przywiązywano coraz mniejszą wagę¹. Polityka pieniężna może okresowo wspomagać tendencje samoregulacyjne (konieczność podjęcia przez bank centralny działań w tym zakresie jest konsekwencją istnienia sztywności cen i płac)². Polityka fiskalna miała zdecydowanie mniejsze znaczenie w stabilizowaniu cyklu koniunkturalnego. I mimo że politycy gospodarczy mają, co do zasady, do dyspozycji dwa instrumenty oddziaływania na gospodarkę (w postaci wydatków rządowych i krótkoterminowej stopy procentowej), w rzeczywistości tylko jeden z nich (stopa procentowa) był aktywnie wykorzystywany³. Kryzys, który wybuchł na globalnym rynku finansowym we wrześniu 2008 r. (za umowną datę początku kryzysu przyjmuje się upadek banku Lehman Brothers, mimo że pierwsze symptomy nadciągających turbulencji były już dostrzegalne w 2007 r.), sprawił, że nie tylko banki centralne, ale i rządy podjęły aktywne działania, uruchamiając będące w ich dyspozycji instrumenty stabilizowania gospodarki. W konsekwencji ich stosowania krótkoterminowe stopy procentowe wielu banków centralnych krajów rozwiniętych zostały na długi czas sprowadzone do poziomu bliskiego zera. Równocześnie władze monetarne sięgnęły po niestandardowe instru-

* Dr Ilona Skibińska-Fabrowska, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: i.fabrowska@wp.pl.

¹ W. Małecki, *Finansjalizacja cykli koniunkturalnych i jej konsekwencje dla polityki stabilizacyjnej*, „Gospodarka Narodowa”, 4/2010, s. 54.

² A. Sławiński, *Granice skuteczności polityki pieniężnej*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/granice-skuteczności-polityki-pieniężnej> (dostęp: 10.12.2016).

³ S. Schmidt, *Optimal Monetary and Fiscal Policy with a Zero Bound on Nominal Interest Rates*, „Journal of Money, Credit and Banking”, 7/2013, s. 1336.

menty polityki pieniężnej (*quantitative easing*), polegające na dokonywaniu zakupu długoterminowych papierów dłużnych, w tym papierów skarbowych. Działania te wpłynęły na wielkość bilansów banków centralnych przeprowadzających tego rodzaju operacje. Ponadto udział skarbowych papierów dłużnych w portfelach aktywów banków znacząco wzrósł. Z kolei aktywność rządów w stosowaniu instrumentów polityki fiskalnej zaowocowała znaczącym wzrostem długu publicznego w relacji do PKB. Przy czym ekspansywna polityka monetarna zmieniła warunki, na jakich dług ten jest zaciągany. Sprzężenie, jakie zachodzi obecnie pomiędzy akomodacyjną polityką pieniężną i ekspansywną polityką fiskalną, wpłynie w przyszłości na warunki prowadzenia tej drugiej. W artykule zostanie podjęta próba oceny możliwych konsekwencji tych sprzężeń dla przyszłej polityki stabilizacyjnej.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej części zostanie opisana prowadzona od 2008 roku przez banki centralne polityka pieniężna. Szczególna uwaga zostanie poświęcona konsekwencjom, jakie ma ona dla rynku rządowych papierów dłużnych. W części drugiej zostaną przedstawione fiskalne pakiety stymulacyjne i skutki ich zastosowania dla deficytu budżetowego i długu publicznego. W podsumowaniu zostaną zawarte wnioski na temat możliwych konsekwencji niezwykle luźnej polityki pieniężnej dla prowadzenia w przyszłości polityki fiskalnej i szerszej polityki stabilizacyjnej.

1. Polityka pieniężna po wybuchu kryzysu finansowego

Od końca XX wieku wiele banków centralnych prowadziło politykę pieniężną zgodnie ze strategią bezpośredniego celu inflacyjnego. W wielu krajach była to wersja łagodniejsza tej strategii, określana mianem *flexible inflation targeting*. Zasadniczym celem dla banku centralnego w jej ramach było utrzymanie niskiej i stabilnej inflacji, przy czym panował powszechnie konsensus co do jej bezpiecznego poziomu, oscylującego w granicach 2–2,5%⁴. Aby cel ten osiągnąć, władze monetarne wykorzystywały instrument w postaci krótkoterminowych stóp procentowych (wyznaczających poziom cenowy transakcji w ramach operacji otwartego rynku i operacji depozytowo-kredytowych).

W reakcji na zaburzenia na rynku finansowym banki centralne (w pierwszej kolejności amerykański System Rezerwy Federalnej – SRF, a następnie Bank Anglii, Europejski Bank Centralny – EBC oraz inne) rozpoczęły serię obniżek stóp procentowych, sprowadzając je do poziomu zbliżonego do zera. W niektórych przypadkach (np. Bank Szwajcarii, Europejski Bank Centralny) stopa depozytowa osiągnęła poziom ujemny. Ten niezwykle niski pułap stóp procentowych jest utrzymywany przez banki centralne przez niespotykanie długi czas (w przypadku SRF ponad 7 lat). W gospodarkach mamy więc do czynienia nie tylko z nadzwyczajnie niskim

⁴ A. Sławiński, *Granice skuteczności polityki pieniężnej*.

poziomem krótkoterminowych stóp procentowych, ale również z niezwykle długim czasem utrzymywania ich na tym poziomie. Taka sytuacja nieuchronnie rodzi pytania o pojawienie się keynesowskiej pułapki płynności, czyli takiego stanu gospodarki, w którym popyt na pieniądź jest nieograniczony co do wielkości⁵. Wielu ekonomistów stwierdza, że obecnie mamy do czynienia z tym zjawiskiem. W ich ocenie bez wątpienia zmienia ono nie tylko sposób prowadzenia polityki pieniężnej, ale także skuteczność polityki fiskalnej. Zjawiska towarzyszące pułapce płynności to stopy procentowe zbliżone do zera, bardzo niska inflacja (lub wręcz deflacja) i recesja. Ponadto oszczędności prywatne przewyższają inwestycje prywatne. Rodzi to implikacje dla konieczności aktywnego prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej nawet kosztem wysokich deficytów budżetowych i wzrastającego długu publicznego⁶.

Ponieważ osiągnięcie poziomu bliskiego zera przez krótkoterminowe stopy procentowe odebrało bankom centralnym możliwość oddziaływania na poziom długoterminowych stóp procentowych (które z kolei warunkują decyzje konsumpcyjne i inwestycyjne), władze monetarne zdecydowały się na uruchomienie nadzwyczajnych instrumentów polityki pieniężnej. Polegają one między innymi na zakupie przez bank centralny papierów wartościowych o długich terminach zapadalności. Władze monetarne kreują w ten sposób popyt na aktywa finansowe, wpływając na obniżenie ich ceny, czyli na spadek długoterminowych stóp procentowych. Tego typu operacje przeprowadzał SRF w latach 2008–2015, EBC jest cały czas w trakcie ich realizacji. W wyniku tych operacji suma bilansowa SRF wzrosła z 900 mld dolarów (w lipcu 2007 r.) do około 4,5 bln dolarów (w 2015 roku)⁷. Papiery dłużne kupowane na rynku wtórnym przez banki centralne to papiery komercyjne, ale także rządowe. Przy czym skala zakupów rządowych papierów dłużnych (nie tylko obligacji, ale też emisji agencji rządowych) jest znaczna. Tak akomodacyjna polityka pieniężna z punktu widzenia rządu przynosi dwa zasadnicze efekty. Po pierwsze, ze strony banku centralnego zgłaszany jest stały, wysoki popyt na rządowe papiery dłużne. Nie występuje więc problem uplasowania ich na rynku. Ponadto koszt obsługi zadłużenia – w związku z niskim poziomem długoterminowych stóp procentowych – jest także wyjątkowo niski. Dodatkowo należy zauważyć, że odsetki, jakie otrzymuje bank centralny od rządu w związku z posiadaniem w swoim portfelu obligacji skarbowych, trafiają z powrotem do budżetu w formie wpłaty z zysku banku centralnego. Jedyne problem, jaki może wiązać się z programami zakupu papierów rządowych, to pojawiająca się z czasem konieczność wycofania się z polityki luzowania ilościowego.

⁵ M. Krawczyk, *O polityce fiskalnej i pieniężnej w warunkach pułapki płynności*, „*Ekonomista*”, 4/2013, s. 475.

⁶ K. Łaski, J. Osiatyński, *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „*Ekonomista*”, 1/2013, s. 19.

⁷ L.J. Mester, *Recent Developments in U.S. Monetary Policy: From Extraordinary Back to Ordinary*, file:///C:/Users/U132622/Downloads/sp%2020150323%20recent%20developments%20in%20the%20us%20monetary%20policy%20pdf%20(1).pdf (dostęp: 10.08.2016).

Wówczas, jeżeli bank centralny będzie pozbywał się ze swojego portfela papierów rządowych (lub tylko zaprzestanie ich zakupów), może to w istotny sposób wpłynąć na poziom popytu i cen na rynku. Pewnym rozwiązaniem jest w tym wypadku koordynowanie monetarnej i fiskalnej strategii wyjścia z ekspansywnej polityki gospodarczej.

2. Polityka fiskalna w reakcji na kryzys finansowy

Banki centralne jako pierwsze podjęły działania w reakcji na wybuch kryzysu finansowego. Jednak jego głębokość i rozległość spowodowały, że również rządy zostały zmuszone do uruchomienia programów ratunkowych. Ze względu na charakterystyczne dla polityki fiskalnej opóźnienia interwencje władz były wtórne w stosunku do polityki monetarnej⁸. Jednak z czasem, zwłaszcza wobec głosów o spadku efektywności polityki *quantitative easing*, zyskały one na znaczeniu⁹.

Podjęmowane przez rządy działania szły w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszy polegał na udzielaniu bezpośredniego wsparcia zagrożonym utratą płynności (i upadłością) podmiotom rynku finansowego. Wsparcie to szło najczęściej w kierunku dokapitalizowania instytucji ze środków publicznych w zamian za przejmowane przez państwo udziały w zagrożonym podmiocie. Konieczność podjęcia tego rodzaju interwencji była wynikiem ujawnienia się problemu braku odpowiednich regulacji w sektorze finansowym. Działy na nim (i nadal działają) podmioty bardzo duże, o wielkości aktywów przewyższającej PKB kraju macierzystego (klasycznym przykładem jest Islandia¹⁰). W obliczu kryzysu bankowego banki centralne nie były w stanie wystąpić wobec nich w roli pożyczkodawcy ostatecznej instancji i zadanie to przejęły na siebie rządy¹¹. Podobny problem wystąpił w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej, gdzie nie Europejski Bank Centralny, ale rządy poszczególnych krajów zaangażowały się w ratowanie krajowych sektorów bankowych¹².

Drugi rodzaj wsparcia polegał na uruchamianiu instrumentów dyskrejonalnych w postaci specjalnie konstruowanych programów stymulujących gospodarkę. Jako pierwszy został wdrożony amerykański program *Emergency Economic Stabilization*

⁸ M. Feldstein, *The Future of Fiscal Policy*, <http://www.nber.org/feldstein/IMF%20April%202015.pdf> (dostęp: 10.12.2016).

⁹ S. Fischer, *Reflections on Macroeconomics Then and Now*, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20160307a.htm> (dostęp: 10.12.2016).

¹⁰ I. Skibińska-Fabrowska, *Rola banku centralnego w czasie kryzysu bankowego na przykładzie Banku Centralnego Islandii – wnioski dla Polski*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, t. 2, nr 1, s. 529–540.

¹¹ J. Pietrucha, *Rola finansów publicznych w genezie kryzysu w strefie euro*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 246, 2015, s. 64.

¹² M. Rosińska-Bukowska, *Kryzys w strefie euro – wybrane aspekty makro- i mikroekonomiczne*, „Acta Universitatis Lodiensis. Oeconomica”, 273, 2012, s. 348.

Act of 2008 (określany mianem planu Paulsona). Polegał on na wsparciu instytucji finansowych w „oczyszczaniu bilansów”. Uruchomiono także pakiet inwestycji publicznych o wartości blisko 800 mld dolarów¹³. Podobne interwencje podejmowano w Europie. Impuls fiskalny był kierowany do gospodarki przez wprowadzanie obniżek stawek podatkowych (np. w Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Niemczech), składek na ubezpieczenia społeczne (Niemcy, Szwecja), prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy (Niemcy, Szwecja) czy dokonywanie inwestycji w infrastrukturę (Francja). Wydatki, jakie na walkę ze skutkami kryzysu poniosły kraje Unii Europejskiej, są szacowane na około 5% PKB, z tego około 30% stanowią wydatki na programy specjalne¹⁴.

Nie można także pominąć działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, które zgodnie z ich założeniami uaktywniły się w obliczu narastającego kryzysu gospodarczego¹⁵. Uogólniając, wiązały się one ze zwiększaniem wydatków rządowych w ramach programów socjalnych w warunkach spadku dochodów podatkowych¹⁶. Obok pozytywnych (choć trudno mierzalnych) efektów gospodarczych wygenerowały one po stronie budżetu dodatkowe koszty.

Uruchomienie na taką skalę programów fiskalnych zrodziło w literaturze wiele wątpliwości i dyskusji. Po pierwsze, dotyczyły one efektywności podejmowanych działań. Jest to problem trudny do rozstrzygnięcia, gdyż ekspansywna polityka monetarna i fiskalna działały równocześnie i skutki ich stosowania nie są możliwe do rozdzielenia. Niemniej nie ulega wątpliwości, że kondycja gospodarek krajów stosujących oba rodzaje stymulacji jest lepsza, niż gdyby nie zostały one użyte (głównymi wskaźnikami branżami pod uwagę przy ocenie kondycji gospodarczej są w tym wypadku stopa bezrobocia i dynamika PKB). Ponadto podnoszony jest fakt, że ekspansywna polityka fiskalna nie wiąże się (jak w przypadku polityki monetarnej) z przejściem od sektora prywatnego ryzyka, co pozwala wyżej ją ocenić¹⁷.

Wielu autorów wskazuje też korzyści związane ze stosowaniem aktywnej polityki budżetowej¹⁸: m.in. krótszy czas reakcji sfery realnej na bodźce fiskalne w stosunku do reakcji na impulsy monetarne oraz większa precyzja działania (możliwość uruchamiania programów adresowanych nie do wszystkich uczestników rynku, a tylko do „ofiar” kryzysu). Część autorów wskazuje również na możliwy wzrost mnożnika

¹³ Tamże, s. 346–347.

¹⁴ J. Działo, *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, „Gospodarka Narodowa”, 1–2/2012, s. 33.

¹⁵ R. Barczyk, *Determinanty wewnętrznej koordynacji narzędzi fiskalnych i pieniężnych w polityce antycyklicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4/2012, s. 151.

¹⁶ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, P. Mauro, *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note, luty 2010.

¹⁷ M. Feldstein, *The Future of Fiscal Policy*.

¹⁸ M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa”, 9/2010, s. 6–7.

fiskalnego w warunkach zerowych stop procentowych (choć należy zauważyć, że w opinii, wyniki badań nie są jednoznaczne)¹⁹.

Należy jednak stwierdzić, że aktywna polityka fiskalna przyniosła obok niewątpliwych korzyści koszty w postaci wzrostu zadłużenia publicznego. W tabeli 1 zostały zaprezentowane dane dotyczące poziomu długu publicznego w relacji do PKB w wybranych krajach w 2014 r.

Tabela 1. Poziom dług publiczny w relacji do PKB w wybranych krajach w 2014 r.

Kraj	Dług publiczny jako % PKB
Japonia	246,6
Stany Zjednoczone	124,2
Wielka Brytania	113,3
Grecja	179,0
Włochy	156,0
Portugalia	151,7
Irlandia	122,9
Francja	120,4
Hiszpania	118,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> (dostęp: 15.12.2016 r.).

Wysoki dług publiczny w warunkach recesji gospodarczej jest obecnie coraz częściej akceptowany. Głosy o konieczności przeprowadzenia natychmiastowej konsolidacji fiskalnej są już coraz słabsze, a coraz częściej wskazywana jest potrzeba dalszej stymulującej gospodarkę ekspansji fiskalnej²⁰. Jej ograniczenie wpłynęłoby na zmniejszenie popytu efektywnego i zmniejszenie dynamiki PKB, co mimo poprawy sytuacji finansów publicznych byłoby dla gospodarek niekorzystne²¹.

* * *

Kryzys finansowy (i jego skutki) sprawił, że polityka fiskalna ponownie zyskała pierwszorzędne znaczenie. Stało się tak z dwóch powodów. Obecnie panuje przeoko-

¹⁹ A. Szymańska, *Efekty polityki fiskalnej w warunkach niskich stóp procentowych – przegląd literatury*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 90, 2014, s. 339–347.

²⁰ D. Malinowski, *Wpływ polityki fiskalnej i pieniężnej państw strefy euro na tempo wzrostu gospodarczego w warunkach wysokiego długu publicznego i niskich stóp procentowych*, „Kwartalnik KES Studia i Prace”, 4/2014, s. 58–60.

²¹ J. Sulmicki, *Nadmierne zadłużenie krajów rozwiniętych gospodarczo*, „Gospodarka Narodowa”, 9/2014, s. 110.

nanie, że niskie stopy procentowe utrzymają się przez dłuższy okres²². Towarzyszy im długotrwała recesja, która jest coraz częściej utożsamiana ze zjawiskiem sekularnej stagnacji²³. Wobec zdiagnozowanej pułapki płynności oznacza to brak możliwości prowadzenia stymulacji gospodarczej z wykorzystaniem polityki monetarnej. Ponadto podkreśla się w literaturze długotrwałość recesji, co pozwala rozwiązać problem opóźnień w polityce fiskalnej²⁴. Wydaje się jasne, że to polityka fiskalna powinna obecnie stać się głównym elementem polityki makroekonomicznej. Tym samym problem konsolidacji finansów publicznych powinien zostać przesunięty na czasy pokryzysowe. W nowym podejściu ekspansywna polityka pieniężna powinna tylko kreować korzystne warunki (między innymi przez utrzymywanie bliskich zera stóp procentowych) do szerokiej ekspansji fiskalnej²⁵. I chociaż w literaturze pojawiają się wątpliwości co do efektów łączenia ekspansywnej polityki pieniężnej z ekspansywną polityką fiskalną, wydaje się, że na najbliższe lata jest to rozwiązanie konieczne²⁶. Banki centralne nie mogą i nie powinny gwałtownie wycofywać się z bardzo luźnej polityki pieniężnej (problem zagrożeń z tym związanych jest przedmiotem wielu analiz)²⁷. Z drugiej strony jednak same impulsy monetarne są niewystarczające dla pobudzenia gospodarek. Stąd wynika konieczność stymulowania gospodarki na drodze prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej. Zerowe stopy procentowe i popyt generowany przez banki centralne na rządowe papiery dłużne stwarza nadzwyczajne warunki dla prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej, minimalizując koszty jej prowadzenia.

W celu poprawy efektywności polityki stabilizacyjnej jest konieczna koordynacja polityki monetarnej i fiskalnej²⁸. Jest to szczególnie ważne ze względu na fakt, że ekspansywna polityka pieniężna nie tylko stwarza pole dla prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej, ale rodzi też duże zagrożenia związane ze stworzeniem specyficznych warunków na rynku długu publicznego. W tym kontekście realny staje się problem „uzależnienia” rządów od płynności dostarczanej przez banki centralne²⁹. Niskie stopy procentowe stymulują długotrwałe utrzymywanie wysokiego deficytu

²² A. Ubide, *Pora na aktywną politykę budżetową*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/pora-na-aktywna-polityke-budzetowa> (dostęp: 25.11.2016).

²³ S. Fischer, *Reflections on Macroeconomics Then and Now*.

²⁴ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, P. Mauro, *Rethinking Macroeconomic Policy*.

²⁵ A. Sławiński, *Granice skuteczności polityki pieniężnej*.

²⁶ M. Krawczyk, *O problemie skuteczności polityki fiskalnej i pieniężnej*, „Kwartalnik KES Studia i Prace”, 2/2015, s. 25.

²⁷ A. Blinder, T. J. Jordan, D. Kohn, F. S. Mishkin, *Exit Strategy*, International Center for Monetary and Banking Studies, Genewa 2013.

²⁸ R. Barczyk, *Determinanty wewnętrznej koordynacji narzędzi fiskalnych i pieniężnych w polityce antycyklicznej*, s. 154.

²⁹ J. Tomkiewicz, *Skutki uboczne kryzysowej polityki monetarnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 216, 2015, s. 164.

budżetowego i narastanie długu publicznego³⁰. Może stać się to trudnym do rozwiązania problemem w warunkach wzrostu stóp procentowych. Aby zminimalizować ryzyka wystąpienia napięć z tego powodu, należy jeszcze raz podkreślić konieczność koordynacji polityki monetarnej i fiskalnej na poziomie wykorzystywanych przez nie instrumentów i terminów ich uruchamiania.

Bibliografia

- Barczyk R., *Determinanty wewnętrznej koordynacji narzędzi fiskalnych i pieniężnych w polityce antycyklicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 4/2012.
- Blanchard O., Dell’Ariccia G., Mauro P., *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note, luty 2010.
- Blinder A., Jordan T.J., Kohn D., Mishkin F.S., *Exit Strategy*, International Center for Monetary and Banking Studies, Genewa 2013.
- Działo J., *Dlaczego trudno jest prowadzić „dobrą” politykę fiskalną?*, „Gospodarka Narodowa”, 1–2/2012.
- Feldstein M., *The Future of Fiscal Policy*, <http://www.nber.org/feldstein/IMF%20April%202015.pdf> (dostęp: 10.12.2016).
- Feldstein M., *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, <http://www.nber.org/chapters/c12866.pdf> (dostęp: 10.12.2016).
- Fischer S., *Reflections on Macroeconomics Then and Now*, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20160307a.htm> (dostęp: 10.12.2016).
- Krawczyk M., *O polityce fiskalnej i pieniężnej w warunkach pułapki płynności*, „Ekonomista”, 4/2013.
- Krawczyk M., *O problemie skuteczności polityki fiskalnej i pieniężnej*, „Kwartalnik KES Studia i Prace”, 2/2015.
- Lubiński M., *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa”, 9/2010.
- Łaski K., Osiatyński J., *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista”, 1/2013.
- Malinowski D., *Wpływ polityki fiskalnej i pieniężnej państw strefy euro na tempo wzrostu gospodarczego w warunkach wysokiego długu publicznego i niskich stóp procentowych*, „Kwartalnik KES Studia i Prace”, 4/2014.
- Małecki W., *Finansjalizacja cykli koniunkturalnych i jej konsekwencje dla polityki stabilizacyjnej*, „Gospodarka Narodowa”, 4/2010.

³⁰ A. Rzońca, *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 385–386.

- Mester L.J., *Recent Developments in U.S. Monetary Policy: From Extraordinary Back to Ordinary*, file:///C:/Users/U132622/Downloads/sp%2020150323%20recent%20developments%20in%20the%20us%20monetary%20policy%20pdf%20(1).pdf (dostęp: 10.08.2016).
- Pietrucha J., *Rola finansów publicznych w genezie kryzysu w strefie euro*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 246, 2015.
- Rosińska-Bukowska M., *Kryzys w strefie euro – wybrane aspekty makro- i mikroekonomiczne*, „Acta Universitatis Lodiensis. Oeconomica”, 273, 2012.
- Rzońca A., *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Schmidt S., *Optimal Monetary and Fiscal Policy with a Zero Bound on Nominal Interest Rates*, „Journal of Money, Credit and Banking”, 7/2013.
- Skibińska-Fabrowska I., *Rola banku centralnego w czasie kryzysu bankowego na przykładzie Banku Centralnego Islandii – wnioski dla Polski*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, t. 2, nr 1.
- Sławiński A., *Granice skuteczności polityki pieniężnej*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/granice-skuteczności-polityki-pieniężnej> (dostęp: 10.12.2016).
- Sulmicki J., *Nadmierne zadłużenie krajów rozwiniętych gospodarczo*, „Gospodarka Narodowa”, 9/2014.
- Szymańska A., *Efekty polityki fiskalnej w warunkach niskich stóp procentowych – przegląd literatury*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 90, 2014.
- Tomkiewicz J., *Skutki uboczne kryzysowej polityki monetarnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 216, 2015.
- Ubide A., *Pora na aktywną politykę budżetową*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/pora-na-aktywna-polityke-budżetowa> (dostęp: 25.11.2016).

Streszczenie

Kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r., wywołał konieczność uruchomienia instrumentów polityki stabilizacyjnej. W pierwszej fazie sięgnięto po standardowy instrument polityki pieniężnej – krótkoterminowe stopy procentowe. Osiągnięcie przez nie poziomu bliskiego zera spowodowało uruchomienie niestandardowych narzędzi polityki pieniężnej w postaci *quantitative easing*. Rządy krajów dotkniętych kryzysem uruchomiły również pakiety fiskalne. Równolegle działały automatyczne stabilizatory koniunktury. Skutkiem prowadzenia ekspansywnej polityki budżetowej stało się narastanie długów w sektorze finansów publicznych. Zerowe stopy procentowe i wysokie zadłużenie to nowe uwarunkowania dla polityki stabilizacyjnej. Z punktu widzenia prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej stwarzają one z jednej strony wyjątkowo sprzyjające warunki, z drugiej zaś rodzą zagrożenia, które mogą się ujawnić w dłuższej perspektywie.

Influence of the contemporary monetary policy on conditions of conducting the fiscal policy – outline of the problem

Summary

The financial crisis which burst in 2008 provoked the need to use instruments of stabilization policy. In the first phase of crisis the standard instrument of the monetary policy – short-term interest rates were used. Reaching the level close to the zero by them caused starting custom tools of the monetary policy – quantitative easing. Governments applied fiscal instruments – special programs of economy stimulation. Parallel automatic stabilizers of the economy worked. As the result of conducting the expansive budgetary policy debts of the sector of the public finance were growed. Zero interest rates and a high debt are new conditions for the stabilization policy. From a point of view of active fiscal policy they are creating favorable conditions from one side exceptionally on the other side they are giving rise to threats which can become apparent in the longer perspective.

Słowa kluczowe: polityka pieniężna, polityka fiskalna, zerowe stopy procentowe, polityka stabilizacyjna

Keywords: monetary policy, fiscal policy, zero lower bonds, stabilization policy

Ekonomiczna odpowiedzialność banków spółdzielczych w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju

System finansowy kraju wpływa istotnie na jego rozwój gospodarczy, a także przynosi korzyści społeczeństwu pod warunkiem uwzględnienia wartości etycznych¹. Autonomiczną część systemu finansowego stanowi system bankowy. Największą rolę w tym systemie zarówno w Polsce, jak i w większości krajów świata odgrywają banki komercyjne. Ich najważniejszym celem jest maksymalizacja korzyści właścicieli, realizowana zazwyczaj poprzez wzrost wartości rynkowej oraz osiąganych zysków. Odrębną grupę stanowią banki spółdzielcze, których głównym zadaniem jest zapewnienie spółdzielcom dostępu do podstawowych usług bankowych². W odróżnieniu od banków komercyjnych w swojej działalności traktują one priorytetowo działalność na rzecz społeczności lokalnych, stawiając ją często przed dążeniem do maksymalizacji zysku.

Banki jako instytucje zaufania publicznego w swojej działalności powinny uwzględniać zasady profesjonalizmu, rzetelności, rzeczowości, staranności i najlepszej wiedzy³. Globalny kryzys finansowy podważył jednakże zaufanie do systemu bankowego, w tym również polskiego. Według raportu *Edelman Trust Barometer* z 2013 r. ogólny poziom zaufania do banków w okresie 2008–2013 spadł na świecie z poziomu 56% do 45%, a w Polsce z 63% do 44%. Jako przyczyny tego kryzysu 59%

* Dr Maria Zuba-Ciszewska, dr Grzegorz Zasuwa, dr Piotr Bolibok, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katedra Bankowości i Finansów, Al. Raclawickie 14, 20–950 Lublin, e-mail: maria.zuba@kul.pl, grzegorz.zasuwa@kul.pl, piotr.bolibok@kul.pl.

¹ *Etyka, finanse a wartość przedsiębiorstwa*, red. S. Lanza, M. Cacaterra, F. Perrini, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych-Institut Stefczyka, Sopot 2010, s. 169.

² Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, PWE, Warszawa 2011, s. 29–30.

³ *Kodeks etyki bankowej (Zasady dobrej praktyki bankowej)*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2013, s. 3.

badanych wskazało na czynniki wewnętrzne, dotyczące kontroli działalności gospodarczej banków (korupcja, system oparty na premiach, konflikt interesów)⁴.

Gdyby banki respektowały zasady społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR), skutki kryzysu finansowego byłyby nieporównywalnie mniejsze⁵. Istota tej koncepcji w bankowości oznacza bowiem dobrowolne uwzględnienie w ich działalności także aspektów etycznych, społecznych i ekologicznych⁶, konstytuujących ideę zrównoważonego rozwoju. Problematykę poświęconą odpowiedzialności i zrównoważonemu rozwojowi banków należy więc uznać za ważny obszar badawczy.

Analizując dane ze zbiorów zagranicznych instytucji monitorujących poziom odpowiedzialności, można dojść do wniosku, że banki funkcjonujące w Polsce znajdują się na wczesnym etapie implementacji tej koncepcji. Na przykład, według danych CSRHub⁷ realizacja koncepcji CSR przez banki w Polsce oceniana jest na nieco niższym poziomie niż w wielu krajach Europy Zachodniej (rysunek 1). Na końcową ocenę CSR w tym ujęciu wpływają cztery wymiary odpowiedzialności: relacje ze społecznością, pracownikami, środowiskiem naturalnym oraz procesy zarządzania. W Polsce w badanych bankach najsilniejszy akcent jest położony na relacje z pracownikami. Mniejsze znaczenie mają relacje ze społecznością (obejmującą m.in. dostarczane produkty i usługi), ochrona środowiska, a najniżej oceniane jest zarządzanie. Zwrócenie uwagi przez banki europejskie w największym stopniu na wymiar pracowniczy, który wyraźnie odznacza się na tle innych obszarów CSR, jest ich trwałą cechą⁸.

Badania zrealizowane przez CSRHub banków nie mogą być traktowane jako kompletna i wiarygodna ocena odpowiedzialności wszystkich banków w Polsce, między innymi ze względu na wielkość próby (jedynie 9 banków), jak i sposób operacjonalizacji odpowiedzialności, pomijający najważniejszy wymiar, jakim są wyniki ekonomiczne. Wydaje się, że prowadząc badania na temat odpowiedzialności banków, warto także mieć na uwadze zróżnicowanie celów działalności poszczególnych podmiotów w tym sektorze.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty oraz próba oceny stopnia realizacji ekonomicznego wymiaru społecznej odpowiedzialności banków spółdziel-

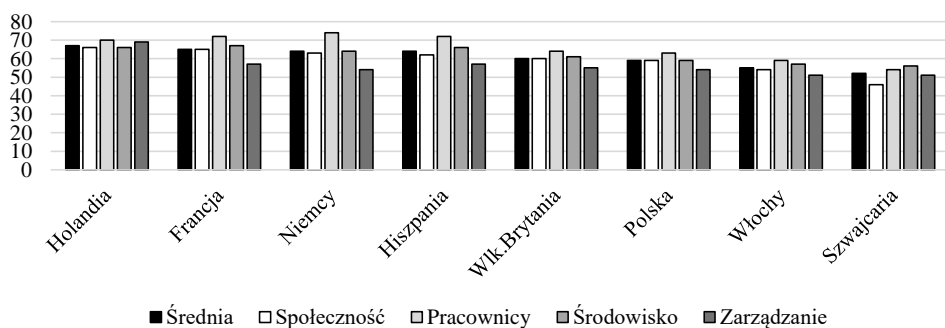
⁴ *The Edelman Trust Barometer 2013*, <http://www.edelman.com/> (dostęp: 20.12.2016).

⁵ E. Gostomski, *Spółeczna odpowiedzialność banków w dobie kryzysu finansowego*, [w:] *Spółeczna odpowiedzialność instytucji finansowych*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2009, s. 38.

⁶ L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, PWE, Warszawa 2010, s. 15.

⁷ Baza danych o CSR, obejmująca informacje z ponad 16,5 tys. przedsiębiorstw 491 branż ze 133 krajów, <https://www.csrhub.com> (dostęp: 20.12.2016).

⁸ Por. L. Wojcieszka, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 348, s. 434.



Rysunek 1. Średnie oceny CSR banków i jego wymiarów w wybranych krajach Europy (stan na lipiec 2016)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych banków w CSRHub (2 holenderskich, 3 francuskich, 3 niemieckich, 2 hiszpańskich, 6 brytyjskich, 9 polskich, 7 włoskich, 2 szwajcarskich), http://www.csrhub.com/geographic_region/Europe (dostęp: 20.12.2016).

czych w Polsce w latach 2010–2016. Formułując taki cel, obszar badawczy ograniczono przedmiotowo oraz podmiotowo. Mając na uwadze przedmiot rozważań, wysiłki skupiono na wymiarze ekonomicznym, ponieważ aspektowi temu poświęca się w literaturze przedmiotu relatywnie niewiele miejsca, mimo że jego znaczenie jest największe⁹. Pod względem podmiotowym badaniami objęto sektor banków spółdzielczych, mając na uwadze ściśle związki między ruchem spółdzielczym a zasadami CSR.

Pozostała część artykułu składa się z czterech sekcji. Pierwsza z nich poświęcona została istocie i metodom pomiaru odpowiedzialności ekonomicznej banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju. W kolejnej sekcji przedstawiono rolę i specyficzne uwarunkowania funkcjonowania sektora bankowości spółdzielczej w Polsce. Sekcję trzecią stanowi natomiast analiza ekonomicznego wymiaru odpowiedzialności banków spółdzielczych. Artykuł zamyka podsumowanie, zawierające najważniejsze wnioski z przedstawionych analiz oraz propozycje dla kierunków dalszych badań w tym obszarze.

1. Odpowiedzialność ekonomiczna banków w kontekście zrównoważonego rozwoju: próba konceptualizacji

Trudność odpowiedzialnego zarządzania bankiem polega na tym, że oczekiwania poszczególnych grup jego interesariuszy są często rozbieżne¹⁰. Banki są jednocześnie

⁹ A.B. Carroll, *A three-dimensional conceptual model of corporate performance*, „Academy of Management Review”, 1979, Vol. 4(4), s. 500.

¹⁰ M. Solarz, *Spółeczna odpowiedzialność banków w aspekcie wykluczenia finansowego*, „Annales UMCS” 2010, Vol. 44 (2), s. 245.

podmiotami rynkowej sfery gospodarki (dają właścicielom dostęp do dobrobytu jednostkowego – zysku) i podmiotami społecznymi (dają pozostałym interesariuszom dostęp do dobrobytu społecznego – oferują im pożądane usługi i produkty). Banki pełnią zatem rolę komercyjną i społeczną (służebną). Beneficjentami odpowiedzialności związanej z tą pierwszą są właściciele i sam bank, natomiast beneficjentami odpowiedzialności związanej z rolą służebną są społeczeństwo jako całość, społeczności lokalne, w których działa bank, wewnętrzna społeczność banku, społeczność klientów, partnerzy gospodarczy, przyszłe pokolenia¹¹.

Odpowiedzialność banku ma wymiar ekonomiczny i pozaekonomiczny, obejmujący odpowiedzialność etyczną, prawną, ekologiczną i społeczną. W literaturze w ramach odpowiedzialności ekonomicznej banku wyróżnia się odpowiedzialność makro- i mikroekonomiczną. Ta pierwsza związana jest z jego rolą służebną, ta druga – komercyjną. Obszary odpowiedzialności makroekonomicznej banku można utożsamiać z funkcjami całego systemu bankowego¹². Odpowiedzialność mikroekonomiczna oznacza natomiast jednoczesne spełnienie równowagi gospodarczej (ekonomicznej), finansowej i majątkowej. Równowaga ekonomiczna zorientowana jest na maksymalizację zysku z uwzględnieniem ryzyka aktywności, rozmiarów działalności i pozycji na rynku. Równowaga finansowa zmierza do zachowania odpowiedniej płynności finansowej i wypłacalności. Równowaga majątkowa oznacza natomiast zapewnienie adekwatności funduszy własnych do rodzaju i rozmiarów prowadzonej działalności¹³.

Przedstawiony powyżej zakres odpowiedzialności ekonomicznej banku jest niewątpliwie niezwykle istotny i należy uznać go za kwestię o znaczeniu fundamentalnym. Bez zysków i równowagi finansowej funkcjonowanie banków, jak i innych podmiotów gospodarczych nie jest możliwe. Niemniej jednak wydaje się, że zakres odpowiedzialności ekonomicznej banków można rozpatrywać także z szerszej perspektywy.

Dążąc do bardziej kompleksowego ujęcia odpowiedzialności ekonomicznej, w niniejszym artykule nawiązano do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Rozwój ten jest zwykle definiowany zgodnie z propozycją zawartą w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (tzw. Komisji Brundtland). We wspomnianym dokumencie za zrównoważony przyjmuje się rozwój, pozwalający na zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, bez ograniczenia możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń¹⁴. Taki rodzaj rozwoju promowany jest nie tylko przez ONZ, ale także instytucje Unii Europejskiej i ustawodawstwo państw członkowskich. W tym miejscu warto zaznaczyć, że idea zrównoważonego rozwoju została wpisana do Kon-

¹¹ D. Korenik, *Odpowiedzialność banku komercyjnego. Próba syntezy*, Difin, Warszawa 2009, s. 19–20.

¹² Tamże, s. 176–177.

¹³ Tamże, s. 48–52.

¹⁴ *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford 1987, s. 27.

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, a jej formalna definicja znajduje się w art. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁶.

Do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju niezbędne jest traktowanie gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego jako spójnego systemu, którego elementy są ściśle ze sobą powiązane¹⁷. Do istoty zrównoważonego rozwoju niewątpliwie zalicza się również rozwój w wymiarze ekonomicznym. Monitorowanie oraz ocena zrównoważonego rozwoju w tym wymiarze wymaga operacjonalizacji oraz pomiaru prowadzonego przy wykorzystaniu zestawu uzgodnionych wskaźników¹⁸. Narzędziem dostosowanym do pomiaru zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw, instytucji finansowych oraz innych organizacji są wytyczne opracowane w ramach *Global Reporting Initiative* (GRI), rekomendowane przez Global Compact, powołaną przez ONZ w celu implementacji idei zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach.

Podstawowym składnikiem wytycznych raportowania GRI jest zbiór wskaźników mierzących rezultaty organizacji w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym oraz środowiskowym. Także w tym narzędziu widoczne są dysproporcje w zainteresowaniu poszczególnymi wymiarami zrównoważonego rozwoju. W najnowszych wytycznych czwartej generacji w zbiorze 91 wskaźników aspektowi ekonomicznemu poświęconych zostało jedynie 9¹⁹. Mimo wszystko obejmują one znacznie szerszą perspektywę niż tradycyjna sprawozdawczość, w której dominuje perspektywa właścicielska.

W pomiarze oddziaływań ekonomicznych uwzględniane są cztery aspekty (tabela 1).

Pierwszy z aspektów dotyczy osiągniętych wyników ekonomicznych. Koncentruje się on na wartości ekonomicznej, której jednostka dostarcza na rynek, oraz sposobie jej redystrybucji. Informacje na wspomniany temat pokazują bezpośrednio ekonomiczne znaczenie rozpatrywanej jednostki dla gospodarki. Zgodnie z wytycznymi GRI, mierząc wyniki ekonomiczne, należy również odnieść się do ryzyk i szans związanych ze środowiskiem naturalnym, zwrócić uwagę na zobowiązania emerytalne oraz ewentualną pomoc otrzymaną od państwa. Kolejny aspekt dotyczy obecności na rynku lokalnym. W tym przypadku dokonywany jest pomiar wysokości wynagrodzeń w stosunku do obowiązujących na danym terenie minimów oraz zatrudnienie

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm., art. 3, pkt 50.

¹⁷ B. Giddings, B. Hopwood, G. O'Brien, *Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development*, „Sustainable development” 2002, Vol. 10(4), s. 187–196.

¹⁸ T. Borys, B. Fiedor, *Operacjonalizacja i pomiar kategorii zrównoważonego rozwoju – przyczynek do dyskusji*, [w:] red. M. Plich, *Rachunki narodowe. Wybrane problemy i przykłady zastosowań*, GUS, Łódź 2008.

¹⁹ *G4 Wytyczne dotyczące raportowania*, GRI, Amsterdam 2016.

Tabela 1. Wskaźniki oddziaływań ekonomicznych według wytycznych G4

Aspekt	Wskaźnik
Wyniki ekonomiczne	Bezpośrednia wartość ekonomiczna wytworzona i podzielona (EC1)
	Implikacje finansowe i inne ryzyka oraz szanse dla działań organizacji wynikające ze zmian klimatycznych (EC2)
	Pokrycie zobowiązań emerytalnych organizacji wynikających z programów o zdefiniowanych świadczeniach (EC3)
	Pomoc finansowa uzyskana od państwa (EC4)
Obecność na rynku	Stosunek wynagrodzenia pracowników najniższego szczebla w podziale na płeć w stosunku do płacy minimalnej na danym rynku w głównych lokalizacjach prowadzenia działalności (EC5)
	Odsetek osób pochodzących z lokalnej społeczności na wyższych stanowiskach kierowniczych w głównych lokalizacjach prowadzenia działalności (EC6)
Pośredni wpływ ekonomiczny	Rozwój oraz wpływ inwestycji w infrastrukturę i usługi (EC7)
	Znaczący pośredni wpływ ekonomiczny, w tym skala tego wpływu (EC8)
Praktyki zakupowe	Odsetek wydatków na lokalnych dostawców w głównych lokalizacjach prowadzenia działalności (EC9)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *G4 Wytyczne dotyczące raportowania*, s. 4851.

społeczności lokalnej. Ważnym wymiarem oddziaływań ekonomicznych – zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju – są także tzw. oddziaływania pośrednie. Wskaźniki odzwierciedlające to zjawisko pokazują, w jakim stopniu organizacja służy swoimi usługami społecznościom lokalnym i jaki jest jej wkład w rozwój infrastruktury. Natomiast ostatni aspekt oddziaływań odzwierciedla znaczenie organizacji jako odbiorcy na rynku lokalnym.

2. Rola bankowości spółdzielczej w Polsce

Banki spółdzielcze należą do instytucji ekonomii społecznej, która opiera się na wartościach solidarności, partycypacji i samorządności oraz pełni istotną rolę w społecznym rozwoju lokalnym. Kluczową zasadą w tej idei jest prymat działania na rzecz ludzi nad maksymalizacją zysku. Obok celu gospodarczego ważna jest zatem także misja społeczna²⁰.

Swoją rolę banki spółdzielcze zawdzięczają modelowi funkcjonowania, który powoduje, że mają stabilizujący wpływ na system finansowy. Wynika to m.in. z zasad, którymi te podmioty się kierują zgodnie z „duchem” ruchu spółdzielczego: koncentracji na rozwiązywaniu problemów finansowych swoich klientów, zdecentralizowanej strukturze decyzyjnej, racjonalnym zarządzaniu ryzykiem bankowym, mniejszym niż w bankach komercyjnych problemem asymetrii informacyjnej czy prawdopodobień-

²⁰ W. Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność banków*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 97.

stwa wystąpienia zjawiska *moral hazard*²¹. Funkcjonowanie banków spółdzielczych opiera się na zaufaniu ze strony społeczności lokalnej, która jest ich współwłaścicielem, znajomości jej potrzeb finansowych i doświadczeniu w ich zaspokajaniu²².

Bankowość spółdzielcza ma dość stabilny udział w polskim rynku bankowym (tabela 2).

Tabela 2. Sieć bankowości spółdzielczej (banków spółdzielczych i zrzeszających) w Polsce w latach 2010–2016

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Liczba banków spółdzielczych	576	574	572	571	565	561	559**
Liczba placówek (łącznie z centralami)	–	4528	4753	4816	4810	4725	4633
Udział w liczbie placówek sektora bankowego (%)	30,6	31,9	37,0	37,5	37,8	38,4	38,0
Zatrudnienie (tys. osób)	34,2	34,6	35,1	35,1	34,8	33,9	33,3
Udział w zatrudnieniu sektora bankowego (%)	19,3	19,6	19,9	20,0	20,0	19,9	19,7
Udział w wartości aktywów sektora bankowego (%)	8,3	8,1	8,5	9,0	8,6	8,8	9,1
Udział w wartości kredytów i innych należności brutto sektora bankowego (%)	8,9	8,7	9,3	9,6	9,5	9,0	9,0

Stan na XII, *stan na X. **Z czego 356 było zrzeszonych w BPS S.A. w Warszawie, a 202 w SGB-Banku S.A. w Poznaniu. Poza zrzeszeniami działa Krakowski Bank Spółdzielczy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o sytuacji sektora bankowego UKNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/index.html (dostęp: 20.12.2016).

W okresie 2010–2016 udział wartości aktywów sektora spółdzielczego w sektorze bankowym wzrósł z 8,3 do 9,1%, a w wartości brutto udzielonych kredytów i innych należności z 8,9 do 9,0%. Choć udziały te nie są wysokie²³, banki spółdzielcze i banki zrzeszające odgrywają istotną rolę w sektorze pod względem dostępności fizycznej do produktów i usług oraz zatrudnienia. Tworzą gęstą sieć placówek w kraju (4633), które stanowią 38% wszystkich w sektorze bankowym. W ostatnich latach można zaobserwować jednak spadek liczby banków spółdzielczych, choć jest to charakterystyczne dla całego sektora bankowego. Liczba banków spółdzielczych zmalała jedynie o niecałe 3% do 559 podmiotów, podczas gdy liczba krajowych ban-

²¹ M. Zuba, *Zmiany w sektorze bankowości spółdzielczej w Europie w latach 2004–2011*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2013, t. 13(28), z. 3, s. 232–233.

²² R. Kata, *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa regionu podkarpackiego*, FOSZE, Rzeszów 2003, s. 79.

²³ Np. w porównaniu z takimi krajami, jak Austria, Francja, Niemcy, Holandia, Finlandia czy Cypr, gdzie udziały te sięgają nawet połowy rynku. Por. dane EACB, <http://www.eacb.coop/en/home.html> (dostęp: 20.12.2016).

ków komercyjnych o ¼ do 37 podmiotów. Na koniec października 2016 r. w sektorze bankowości spółdzielczej zatrudnionych było 33,3 tys. osób, czyli blisko 1/5 zatrudnionych w sektorze bankowym w Polsce.

3. Próba oceny odpowiedzialności ekonomicznej sektora banków spółdzielczych

Mając na uwadze specyfikę oddziaływań ekonomicznych w koncepcji zrównoważonego rozwoju, wypracowaną przez GRI metodę raportowania wymienionych oddziaływań, a także ograniczoną dostępność danych z sektora bankowości spółdzielczej, dla potrzeb niniejszego artykułu odpowiedzialność ekonomiczną banków spółdzielczych zoperacjonalizowano w sposób przedstawiony w tabeli 3.

W aspekcie wyników ekonomicznych wskaźniki mierzące wartość ekonomiczną wytworzoną i podzieloną (EC1) wskazują, że banki spółdzielcze w swej działalności operacyjnej uzyskują nadwyżkę, choć w ostatnich kilku latach wynik z działalności operacyjnej maleje (w 2015 wartość podzielona przewyższyła wartość wytworzoną). Rentowność działalności operacyjnej w okresie 2010–2016 spadła z 17,3% do 13,5%. O przychodach operacyjnych banków spółdzielczych decydują przychody z ich działalności bankowej. Banki spółdzielcze ze swojej podstawowej działalności operacyjnej osiągały nadwyżkę wartości wytworzonej nad podzieloną, co pozwoliło im osiągać wysoką rentowność działalności bankowej. Banki spółdzielcze wywiązują się też z zobowiązań wobec budżetu państwa, płacąc co roku podatek dochodowy.

Z uwagi na to, że na odpowiedzialność ekonomiczną banków wpływa ich równowaga gospodarcza, finansowa i majątkowa, uzupełniono wymiar wyników ekonomicznych o dodatkowe wskaźniki. Wartości wskaźnika rentowności kapitału własnego pokazują współwłaścicielom banków spółdzielczych, że zainwestowany przez nich kapitał własny przynosi coraz mniejsze zyski. Jednak niekoniecznie musi to świadczyć o nierównowadze ekonomicznej, gdyż może być uzasadnione brakiem konieczności działania pod presją maksymalizacji stopy zwrotu z kapitału, jak ma to miejsce w bankach komercyjnych, a także systematycznym umacnianiem bazy kapitałowej. Poziomy wskaźników Tier1 i wypłacalności wskazują, że banki spółdzielcze zachowują równowagę finansową i posiadają kapitał, pozwalający kontynuować normalną działalność i zapewniający bezpieczne pokrycie ekspozycji na ryzyko. Poprzez zwiększenie wartości funduszy własnych wzmacniają swoją równowagę majątkową i mają zapewnioną adekwatność kapitału do swoich zadań. W razie deprecjacji aktywów mogą zatem pokryć straty bez narażania wierzycieli na ryzyko.

Aspekt pośredniego wpływu ekonomicznego banków spółdzielczych został scharakteryzowany przez autorskie wskaźniki (w ramach EC8), pokazujące pozytywny pośredni wpływ ekonomiczny tych podmiotów na otoczenie. W tym celu zaproponowano wskaźnik, pokazujący rolę tych podmiotów jako lokalnych pracodawców. Przeciętne zatrudnienie w placówce bankowej w ostatnich kilku latach jedynie

nieznacznie spadło (o 0,4 etatu). Banki spółdzielcze dostarczają produktów i usług lokalnym społecznościom poprzez to, że mają gęstą sieć placówek (średnio ponad 12 placówek w powiecie). Dostarczają kapitał głównie dla gospodarstw domowych (stanowiący ponad 2/3 ich należności niefinansowych), w tym dla rolników. Wspierają również sektor MSP, o czym świadczy wysoki udział ich należności w należnościach przedsiębiorstw, współpracują też z samorządem lokalnym.

* * *

Podsumowując, przeprowadzona analiza potwierdza, że banki spółdzielcze są odpowiedzialne w wymiarze ekonomicznym. Pomimo pogarszającej się w ostatnich latach rentowności, posiadają adekwatną do podejmowanego ryzyka i stale umacnianą bazę kapitałową. Pozostają istotnym i relatywnie stabilnym pracodawcą w sektorze bankowym, jak również partnerem ekonomicznym członków lokalnych społeczności, przedsiębiorców i samorządów oraz realizują zobowiązania wobec budżetu państwa. Tym samym zdobywają zaufanie, które sprawia, że sektor bankowości spółdzielczej ma trwałe miejsce w systemie bankowym Polski.

W związku z pionierskim charakterem dociekań przeprowadzonych w niniejszym artykule dalsze badania podjętego problemu powinny zmierzać do rozszerzenia spektrum mierników uwzględnionych w analizie odpowiedzialności ekonomicznej. Uzyskane wyniki posiadają również wiele ograniczeń wynikających z przyjętej metody badawczej, opartej na zagregowanych danych całego sektora banków spółdzielczych. W przyszłych opracowaniach warto zatem podjąć badania oparte na danych mikroekonomicznych.

Bibliografia

- Borys T., Fiedor B., *Operacjonalizacja i pomiar kategorii zrównoważonego rozwoju – przyczynek do dyskusji*, [w:] red. M. Plich, *Rachunki narodowe. Wybrane problemy i przykłady zastosowań*, GUS, Łódź 2008.
- Carroll A.B., *A three-dimensional conceptual model of corporate performance*, „Academy of Management Review” 1979, nr 4(4).
- CSRHub*, <https://www.csrhub.com> (dostęp: 20.12.2016).
- Dobosiewicz Z., *Bankowość*, PWE, Warszawa 2011.
- Dziawgo L., *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, PWE, Warszawa 2010.
- EACB*, <http://www.eacb.coop/en/home.html> (dostęp: 20.12.2016).
- Etyka, finanse a wartość przedsiębiorstwa*, red. S. Lanza, M. Cacaterra, F. Perrini, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych-Institut Stefczyka, Sopot 2010.
- G4 Wytyczne dotyczące raportowania*, GRI, Amsterdam 2016.

- Giddings B., Hopwood B., O'Brien G., *Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development*, „Sustainable development” 2002, Vol. 10(4).
- Gostomski E., *Spoleczna odpowiedzialność banków w dobie kryzysu finansowego*, [w:] *Spoleczna odpowiedzialność instytucji finansowych*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2009.
- Kata R., *Rola banków spółdzielczych w finansowaniu rolnictwa regionu podkarpackiego*, FOSZE, Rzeszów 2003.
- KNF, http://www.knf.gov.pl/opracowania/sektor_bankowy/index.html (dostęp: 20.12.2016).
- Kodeks etyki bankowej (Zasady dobrej praktyki bankowej)*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Korenik D., *Odpowiedzialność banku komercyjnego. Próba syntezy*, Difin, Warszawa 2009.
- Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford 1987.
- Solarz M., *Spoleczna odpowiedzialność banków w aspekcie wykluczenia finansowego*, „Annales UMCS” 2010, Vol. 44 (2).
- Szpringer W., *Spoleczna odpowiedzialność banków*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- The Edelman Trust Barometer 2013*, <http://www.edelman.com> (dostęp: 20.12.2016).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska: Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- Wojcieszka L., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 348.
- Zuba M., *Zmiany w sektorze bankowości spółdzielczej w Europie w latach 2004–2011*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2013, t. 13(28) z. 3.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie istoty oraz próba oceny realizacji ekonomicznego wymiaru społecznej odpowiedzialności polskich banków spółdzielczych w Polsce w latach 2010–2016. Badanie tego zjawiska przeprowadzone zostało na podstawie danych dla sektora banków spółdzielczych opublikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Zastosowane metody badawcze obejmują wybrane elementy analizy ekonomiczno-finansowej banków odpowiednio zaadaptowane do potrzeb pomiaru ekonomicznych aspektów zrównoważonego rozwoju instytucji finansowych w ramach koncepcji *Global Reporting Initiative* (GRI). Uzyskane wyniki potwierdzają realizację przez polskie banki spółdzielcze ekonomicznego wymiaru

społecznej odpowiedzialności biznesu. Pomimo pogarszającej się w ostatnich latach rentowności, banki spółdzielcze systematycznie umacniają bazę kapitałową, spełniając wymagania w zakresie jej adekwatności do podejmowanego ryzyka. Pozostają również istotnymi i stabilnymi pracodawcami w sektorze bankowym, jak też partnerami ekonomicznymi lokalnych społeczności, przedsiębiorców i samorządów. Realizują także zobowiązania wobec budżetu państwa.

Economic responsibility of cooperative banks in the context of sustainable development of enterprises

Summary

The paper aims at presentation of the essence of the economic dimension of social responsibility of Polish cooperative banks and the assessment of its realisation over the period 2010–2016. The investigation of this phenomenon was conducted on the basis of the data for cooperative banks sector published by the Polish Financial Supervision Authority Office. The employed research methods involve selected elements of economic and financial analysis of banks, specifically adapted to the purposes of assessment of economic aspects of sustainable development in financial institutions in the Global Reporting Initiative (GRI) framework. The results confirm that the Polish cooperative banks realise the economic dimension of corporate social responsibility. Despite the deteriorating profitability in the recent years, cooperative banks are systematically improving their capital base, fulfilling the requirements in the field of its adequacy to their risk exposure. They remain important and stable employers in the banking sector, as well as business partners for local communities, entrepreneurs and self-government units. They are also regularly meeting their obligations towards the state budget.

Słowa kluczowe: banki spółdzielcze, ekonomiczna odpowiedzialność, zrównoważony rozwój

Keywords: cooperative banks, economic responsibility, sustainable development.

Komitet Stabilności Finansowej jako instytucja monitorująca zagrożenia stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie najnowszych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie budowania mechanizmu bezpieczeństwa finansowego w Polsce. Temat jest aktualny i ważny, gdyż systemy finansowe, które są dominującym elementem większości gospodarek, cechują się dużą podatnością na zakłócenia stabilności. Stabilność ta musi być budowana wieloma instrumentami, gdyż w najostrejszej sytuacji niestabilności, tj. gdy dochodzi do kryzysu finansowego, ostatnim buforem bezpieczeństwa jest pomoc ze strony sektora publicznego. Pomoc publiczna bardzo często oznacza konieczność ponoszenia nakładów na wspomaganie instytucji finansowych i gospodarki ze środków budżetu państwa. Dlatego warto podejmować wysiłki przeciwdziałania kryzysom finansowym, aby minimalizować wydatki na odbudowanie stabilności finansowej. Przedmiotem analizy niniejszego artykułu jest prezentacja jednego z elementów mechanizmu bezpieczeństwa na rynku finansowym w Polsce, jakim jest sieć bezpieczeństwa finansowego i nowego jej elementu – nadzoru makroostrożnościowego. Mowa tutaj o Komitecie Stabilności Finansowej (KSF-M), który powołany w 2008 roku, otrzymał nowe instrumenty oddziaływania na stabilność finansową w Polsce po uchwaleniu w 2015 roku ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym¹.

* Dr hab. Helena Żukowska, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Katedra Rachunkowości.

¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015, poz. 1513.

1. Istota stabilności finansowej i rola sieci bezpieczeństwa finansowego w jej budowaniu

Stabilność systemu finansowego jest zasadniczym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Stabilny system finansowy odgrywa zasadnicze znaczenie w transmisji impulsów polityki pieniężnej do sfery realnej. Niestabilność systemu finansowego może uniemożliwić skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej, sprzyjać załamaniu wzrostu gospodarczego i prowadzić do recesji. Stabilny system finansowy jest zatem podstawą wzrostu gospodarczego i umożliwia realizację postawionych przed nim funkcji, realizowanie transakcji w zaufaniu i po cenach niepodlegających znacznym krótkookresowym wahaniom. Ponadto ułatwia eliminowanie szoków zewnętrznych dotyczących systemu finansowego, sprzyja efektywnej alokacji zasobów finansowych do gospodarki oraz skutecznej identyfikacji i zarządzania ryzykiem w systemie finansowym. Dobrze funkcjonujący system finansowy zapewnia sprawną alokację oszczędności w inwestycje, efektywną wymianę pomiędzy posiadającymi wolne środki pieniężne a poszukującymi tych środków, bezpieczne prowadzenie rozliczeń pieniężnych oraz transfer ryzyka i premii za ryzyko pomiędzy uczestnikami transakcji.

Stabilny system finansowy jako podstawa wzrostu gospodarczego jest podstawowym dobrem niezbędnym dla rozwoju gospodarki jako całości, poszczególnych jej sektorów i wszystkich podmiotów, także osób fizycznych – jest więc dobrem publicznym. Zwraca na to uwagę O. Szczepańska, podkreślając znaczenie stabilności finansowej, traktowanej jako jeden z wielu celów realizowanych przez bank centralny². Wszelkie zmiany zachodzące w gospodarce i systemie finansowym działają na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Korzystne zmiany w gospodarce stymulują pozytywne zmiany w systemie finansowym, a recesja i załamanie wzrostu gospodarczego pogarsza sytuację podmiotów sektora finansowego. Stabilny system finansowy to taki, który w przypadku wystąpienia zaburzeń na rynku finansowym posiada zdolność do samoczynnego eliminowania zakłóceń stabilności. Niestabilność systemu finansowego może uniemożliwić skuteczne prowadzenie polityki pieniężnej, powodować załamanie wzrostu gospodarczego i prowadzić do recesji. W definiowaniu stabilności finansowej można więc zauważyć dwa podejścia: Jedno z nich wyraża się w przekonaniu, że jest to stan, w którym system finansowy prawidłowo wypełnia swoje funkcje, również w sytuacji pojawiających się perturbacji³. Drugie podejście reprezentują zwolennicy poglądu, że stabilność finansowa ma miejsce, kiedy nie ma kryzysu, a sy-

² O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 40.

³ Z. Polański, *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 20–42; M. Iwanicz-Drozdowska, *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1, s. 3.

stem finansowy funkcjonuje stabilnie i nie jest narażony na zaburzenia⁴. Instytucje państwa zainteresowane są stabilnością systemu finansowego także z tego powodu, że w sytuacji wystąpienia zakłóceń na rynku finansowym to właśnie one muszą się zaangażować w przywrócenie stabilności, jak też dostarczyć rynkowi wsparcia finansowego (zwrotnego lub bezzwrotnego) ze środków publicznych.

Jak powinno funkcjonować państwo w warunkach dużej zmienności systemu finansowego oraz wielu zagrożeń dla stabilności finansowej? Z pewnością państwo nie może cechować się biernością w kontekście stabilności finansowej. W literaturze ekonomicznej sformułowano wiele argumentów na rzecz aktywnej roli państwa w umacnianiu stabilności na rynkach finansowych. Rolę państwa można nadal widzieć za przykładem Schumpetera jako konieczność zabezpieczenia efektywnego systemu gospodarczego od strony prawnej oraz instytucjonalno-organizacyjnej, takie jak:⁵

- tworzenie przez państwo norm prawnych i instytucji chroniących prawa własności, regulujących prywatną przedsiębiorczość oraz gwarantujących wolność społeczną i gospodarczą;
- monitorowanie procesów zachodzących w gospodarce (w tym w systemie finansowym) i w sytuacji zagrażającej zakłóceniami na rynkach finansowych i podejmować działania przeciwdziałające ich eskalacji;
- inicjowanie budowy instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa finansowego;
- wkraczanie z bezpośrednią interwencją finansową, gdy zawiodą przepisy prawne i system instytucji bezpieczeństwa finansowego, z tzw. pomocą publiczną dla systemu finansowego.

Rola państwa w procesie zapewnienia stabilności finansowej jest trudna do przecenienia, gdyż państwo dysponuje różnymi instrumentami, umożliwiającymi stabilizowanie systemu finansowego i przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego. W zasięgu jego możliwości leży uruchamianie i wykorzystanie koniecznych instytucji i instrumentów poprawiających stabilność finansową.

Budowanie stabilności finansowej wymaga wypracowania odpowiednich mechanizmów stabilizacji systemu finansowego. Mogą to być działania doraźne, jak też długofalowe. Działania doraźne odnoszą się do łagodzenia skutków kryzysu, a długofalowe do zapobiegania kryzysowi w przyszłości. Działania te muszą być komplementarne. Państwo powinno dążyć do stworzenia warunków bezpieczeństwa na rynkach finansowych. Powinny one swoim zasięgiem obejmować wszystkie źródła pojawiających się zaburzeń na rynkach finansowych.

Mechanizmy bezpieczeństwa systemu finansowego można podzielić na dwie podstawowe grupy w zależności od momentu ich uruchamiania i sposobu działania:

⁴ A. Dobrzańska, *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty*, [w:] *Stabilność systemu finansowego*, pod red. A. Alińskiej, B. Pietrzaka, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 38.

⁵ J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

- 1) instrumenty zarządzania kryzysowego działające doraźnie i uruchamiane w sytuacji kryzysowej decyzją np. państwa (rządu), np. dodatkowe regulacje prawne czy pomoc finansowa ze środków publicznych;
- 2) instrumenty prewencji antykryzysowej ukształtowane na stałe i działające permanentnie na zasadach automatycznych stabilizatorów bezpieczeństwa rynku finansowego, działające podobnie jak automatyczne stabilizatory koniunktury gospodarczej dla szerszej skali oddziaływania, czyli całej gospodarki. Takie instrumenty można wyłonić na każdym poziomie zagrożeń stabilności:
 - na poziomie relacji z zagranicą;
 - na poziomie całej gospodarki;
 - na poziomie systemu finansowego i jego infrastruktury;
 - w skali mikroekonomicznej;
 - w obszarze czynników psychologicznych.

Niektóre instrumenty z grupy automatycznych stabilizatorów stabilności finansowej mogą oddziaływać na kilka obszarów zakłóceń stabilności. Do takich instrumentów należy tzw. sieć bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Sieć bezpieczeństwa finansowego to zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją. Instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego tworzą warunki stabilności finansowej na różnych poziomach (kraju czy skali międzynarodowej)⁶.

Sieć bezpieczeństwa finansowego może być postrzegana w szerokim i wąskim znaczeniu. Sieć bezpieczeństwa finansowego w szerokim rozumieniu obejmuje całość instytucji, regulacje prawne oraz kodeksy dobrych praktyk rynku finansowego, chroniących gospodarkę i społeczeństwo przez skutkami utraty płynności i niewypłacalności instytucji finansowych. Sieć bezpieczeństwa finansowego w węższym ujęciu ogranicza się do instytucji tworzących sieć bezpieczeństwa tylko systemu bankowego (bank centralny, nadzór bankowy (zintegrowany coraz częściej z nadzorem finansowym) oraz system gwarancji depozytów.

Instytucje tworzące sieć bezpieczeństwa finansowego powinny stanowić strukturę zapobiegającą powstawaniu kryzysów finansowych (*crises prevention*), umożliwiać monitorowanie i identyfikację ryzyka systemowego – funkcja profilaktyczna. Najczęściej też są pomocne w usuwaniu skutków kryzysów finansowych (*crises management and resolution*) i w procesie zarządzania kryzysowego. Przedsięwzięcia te realizowane są najczęściej ze środków publicznych⁷.

Od strony instytucjonalnej sieć bezpieczeństwa finansowego to: parlament i rząd, bank centralny, systemy płatnicze i rozliczeniowe, niezależni analitycy i audytorzy wewnętrzni i zewnętrzni, nadzór nad rynkiem finansowym oraz nadzór właściciel-

⁶ H. Żukowska, *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 8.

⁷ G.J. Schinasi, *Preserving Financial Stability*, *International Monetary Fund*, External Relations Department, „Economic Issues” 2005, No. 36, s. 13.

ski, instytucje zwiększające przejrzystość rynku finansowego, instytucje ochrony deponentów, ubezpieczonych i inwestorów na rynku finansowym, centralne instytucje zajmujące się zapewnieniem stabilności finansowej.

Współcześnie ważnym zadaniem państwa jest modyfikowanie sieci bezpieczeństwa finansowego stosownie do zmian zachodzących na rynku finansowym i w jego otoczeniu. Niedostosowanie architektury sieci bezpieczeństwa finansowego do poziomu rozwoju rynku finansowego i warunków jego funkcjonowania może być katalizatorem kryzysu finansowego. Kryzys 2008+ uświadomił z jednej strony potrzebę uzupełnienia brakujących elementów, a także konieczność konsolidacji działań wszystkich instytucji sieci bezpieczeństwa i wyeliminowanie „luk” w systemie bezpieczeństwa finansowego w poszczególnych krajach i całej Unii Europejskiej. Tak więc po kryzysie 2008+ świat, w tym Unia Europejska zostały postawione przed koniecznością gruntownych reform sieci bezpieczeństwa finansowego, tak aby usunąć braki w sieci bezpieczeństwa obnażone przez ostatni kryzys.

2. Nowe elementy sieci bezpieczeństwa finansowego po kryzysie 2008+

Pierwszym krokiem reform sieci bezpieczeństwa Unii Europejskiej było utworzenie w 2012 roku Unii Bankowej. Unia Bankowa porządkuje odpowiedzialność za nadzór finansowy, restrukturyzując i uporządkowaną likwidację oraz finansowanie ich na szczeblu UE, jak też zobowiązuje banki działające w całej strefie euro do przestrzegania tych samych przepisów. Przepisy te w szczególności gwarantują, że banki podejmują mierzalne ryzyko, a bank, który popełnia błędy, płaci za ponoszone straty i musi liczyć się z możliwością zamknięcia, przy czym minimalizuje się koszty ponoszone przez podatnika⁸. Państwa członkowskie należące do strefy euro są automatycznie uczestnikami Unii Bankowej, natomiast pozostałe państwa członkowskie mogą zdecydować o przystąpieniu do niej.

Unia Bankowa w założeniach ma docelowo obejmować:⁹

- jednolity mechanizm nadzorczy;
- procedurę wyprowadzania z rynku finansowego niewypłacalnych instytucji finansowych – tzw. jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*resolution*)¹⁰;

⁸ Unia bankowa – Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (dostęp: 14.03.2016).

⁹ Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf (dostęp: 14.03.2016).

¹⁰ Szczegółowy opis tego procesu opisano w opracowaniu Narodowego Banku Polskiego: O. Szczepańska, A. Dobrzańska, B. Zdanowicz, *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Warszawa 2015.

- wspólny system gwarantowania depozytów;
- wspólne procedury nadzorowania – jednolity zbiór zasad nadzoru (jednolity podręcznik nadzoru finansowego).

Jeśli chodzi o stan realizacji założeń Unii Bankowej to od 2012 roku utworzono jednolity mechanizm nadzorczy (już operacyjnie działający od 2015 roku) i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (miał rozpocząć działalność w 2016 roku). W fazie uzgodnień znajdują się wspólny system gwarantowania depozytów i opracowywanie jednolitych zasad nadzoru.

Nadzór finansowy w UE należy analizować w dwóch przekrojach:

- 1) po pierwsze ze względu na zakres terytorialny nadzoru (Unia Europejska jako całość oraz poszczególne kraje UE);
- 2) po drugie ze względu na zasięg nadzorowania:
 - nadzór mikroostrożnościowy (nadzorowane są pojedyncze instytucje finansowe, skala makro);
 - nadzór makroostrożnościowy (analiza wpływu otoczenia i gospodarki na system finansowy (UE i poszczególnych krajów)).

Za nadzór mikroostrożnościowy na poziomie UE odpowiadają współpracujące ze sobą w ramach Wspólnego Komitetu Europejskich Urzędów Nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). EUNB, EIOPA i ESMA posiadają osobowość prawną, są wyposażone w niezależność i działają w interesie całej Unii¹¹. We wszystkich państwach członkowskich funkcjonują natomiast odrębne organy nadzoru sprawujące nadzór mikroostrożnościowy. Instytucje nadzorcze mogą mieć charakter zintegrowany w jednej instytucji lub sektorowy. W Polsce taką instytucją nadzorczą nad rynkiem finansowym, działającą w formie nadzoru zintegrowanego, jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Z kolei nadzór makroostrożnościowy jest elementem polityki publicznej, mającej na celu utrzymanie stabilności finansowej, nie koncentrując się na pojedynczych podmiotach czy segmentach rynku finansowego. „Nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym obejmuje identyfikację, ocenę i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu oraz działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania tego ryzyka z wykorzystaniem instrumentów makroostrożnościowych”¹². Nadzorem makroostrożnościowym na poziomie UE zajmuje się Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board), będąca organem o zasięgu terytorialnym i odpowiadająca za taki nadzór nad unijnym systemem finansowym. Szczegółowe wytyczne znajdują się też w „Zaleceniach Europejskiej Rady do Spraw Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu

¹¹ Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016.

¹² Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, art. 1, ust. 1.

makroostrożnościowego organów krajowych¹³. Działalność Rady ma służyć zapobieganiu ryzyku systemowemu w zakresie stabilności finansowej w Unii Europejskiej w odniesieniu do zmian o charakterze makroekonomicznym i ograniczaniu go.

Nadzór makroostrożnościowy obejmuje następujące działania:¹⁴

- monitorowanie i analizę sytuacji w systemie finansowym i gospodarce oraz ich otoczeniu międzynarodowym;
- ocenę ryzyka w celu identyfikacji zagrożeń o charakterze systemowym;
- formułowanie ostrzeżeń dla uczestników rynku i odpowiednich władz publicznych o narastaniu nierównowag i ryzyka z tym związanego;
- zastosowanie instrumentów w celu ograniczenia nierównowag prowadzących do powstania ryzyka systemowego lub/i wzmocnienia odporności systemu finansowego na wypadek jego urzeczywistnienia.

Zauważyć należy, że efektywne nadzory mikroostrożnościowy i makroostrożnościowy to dwa filary stabilnego systemu finansowego. Oba nadzory realizują różne cele pośrednie, jednakże w perspektywie długoterminowej wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia stabilności finansowej jako ostatecznego celu.

Celem nadzoru mikroostrożnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowego deponentów i inwestorów na rynku finansowych oraz innych użytkowników usług finansowych. Jest to realizowane poprzez działania na rzecz utrzymania stabilności pojedynczych instytucji finansowych i wypełniania przez nie wymogów regulacyjnych. Doświadczenie pokazuje, że dbałość o bezpieczeństwo pojedynczych instytucji finansowych przestała być warunkiem wystarczającym dla zapewnienia stabilności całego systemu finansowego. Dzieje się tak, ponieważ zachowanie całego systemu nie jest prostą sumą zachowań pojedynczych podmiotów (*fallacy of composition*), a racjonalne ekonomicznie zachowania tych podmiotów mogą prowadzić do powstania negatywnych efektów systemowych (z uwagi m.in. na występowanie tzw. efektów zewnętrznych (*externalities*)).

3. Komitet Stabilności Finansowej jako nowa instytucja sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce

Celem nadzoru makroostrożnościowego jest ograniczanie ryzyka systemowego w szczególności poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i w konsekwencji wspieranie długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju. Ryzyko systemowe to ryzyko takiego zakłócenia w funkcjonowaniu systemu finansowego, które w razie jego materializacji zaburza działania systemu finansowego.

¹³ Portal ESRB, Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf (dostęp: 20.12.2016).

¹⁴ Nadzór makroostrożnościowy, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

wego i gospodarki narodowej jako całości. Źródłem ryzyka systemowego może być np. zbyt szybka dynamika akcji kredytowej, wysoki poziom dźwigni finansowej instytucji finansowych, gospodarstw domowych lub firm czy też silnie skoncentrowane powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi. Ryzyko systemowe może akumulować się w różnych częściach systemu finansowego (tzw. wymiar strukturalny ryzyka systemowego), a także stopniowo narastać w czasie (tzw. wymiar czasowy ryzyka systemowego). Konsekwencją materializacji ryzyka systemowego są bardzo kosztowne dla społeczeństwa kryzysy finansowe. Dlatego potrzebna jest specjalnie dedykowana instytucja, która będzie identyfikować i ograniczać ryzyko, zanim stanie się ono źródłem kryzysu finansowego, oraz wzmacniać odporność systemu finansowego na wypadek urzeczywistnienia ryzyka systemowego, tak aby jego skutki dla realnej gospodarki były jak najmniejsze. Instytucja sprawująca nadzór ostrożnościowy musi zostać wyposażona w odpowiednie narzędzia (instrumenty) w celu sprawowania nadzoru makroostrożnościowego.

Nadzór makroostrożnościowy w Polsce jest elementem nadzoru makroostrożnościowego całej Unii Europejskiej. Prawną podstawą tworzenia nadzoru makroostrożnościowego w Polsce jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1513) o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Obowiązuje ona od dnia 1 listopada 2015 roku. Została uchwalona jako efekt wdrożenia „Zalecenia” Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych. Ponadto ustawa wprowadza do polskiego porządku prawnego także przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (tzw. CRD IV) w zakresie buforów kapitałowych (art. 128–142).

Instytucją powołaną w celu sprawowania nadzoru makroostrożnościowego w Polsce jest Komitet Stabilności Finansowej (KSF-M). KSF-M jako polski organ makroostrożnościowy współpracuje z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi.

Komitet Stabilności Finansowej został pierwotnie utworzony w 2008 r. jako platforma współpracy i koordynacji działań na rzecz wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego¹⁵. Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym na nowo określiła rolę KSF-M, rozszerzając jego zadania o nadzór makroostrożnościowy

¹⁵ Na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. 2008, Nr 209, poz. 1317), która utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy o nadzorze makroostrożnościowym z 2015 roku.

wy. W konsekwencji, obecnie, KSF-M ma dwudzielną formułę funkcjonowania. Jest on odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego oraz koordynację działań w ramach zarządzania kryzysowego¹⁶.

Ustawowym „celem nadzoru makroostrożnościowego jest w szczególności wzmocnienie odporności systemu finansowego na wypadek materializacji ryzyka systemowego i wspieranie przez to długookresowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju”. Natomiast „celem zarządzania kryzysowego jest w szczególności efektywna współpraca członków Komitetu Stabilności Finansowej, zwanego dalej Komitetem, w tym koordynacja działań podmiotów reprezentowanych przez tych członków, na rzecz utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego oraz wymiana informacji, opinii i ocen”¹⁷.

Podstawowym zadaniem Komitetu Stabilności Finansowej jest identyfikowanie, ocena i monitorowanie ryzyka systemowego powstającego w systemie finansowym lub jego otoczeniu¹⁸.

Do zadań KSF-M w zakresie nadzoru makroostrożnościowego (art. 5 ustawy o nadzorze) należy:

- stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk, oraz wydawanie rekomendacji;
- identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego;
- współpraca z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi.

Natomiast do zadań KSF-M w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 6 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym) należy:

- opracowywanie i przyjmowanie procedur współdziałania na wypadek wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego;
- koordynowanie działań członków Komitetu w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla stabilności systemu finansowego lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja finansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji.

W obu zakresach zadań KSF-M ustawa nakazuje „zapewnienie właściwego obiegu informacji pomiędzy członkami Komitetu służących realizacji jego zadań”¹⁹.

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia stabilności finansowej lub zidentyfikowania instytucji finansowej, której obecna lub prognozowana sytuacja fi-

¹⁶ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

¹⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2.

¹⁸ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

¹⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, art. 5 i 6.

nansowa może stanowić zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tej instytucji, konieczne jest przedstawienie opinii przez:²⁰

- Prezesa Narodowego Banku Polskiego – w zakresie płynności sektora bankowego, w odniesieniu do problemowej instytucji finansowej;
- Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego – w zakresie wypłacalności problemowej instytucji finansowej;
- Ministra Finansów – w zakresie możliwości wsparcia problemowej instytucji finansowej ze środków publicznych;
- Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – w zakresie możliwych wypłat środków gwarantowanych oraz możliwości wsparcia problemowej instytucji finansowej ze środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

KSF-M od listopada 2015 roku jest organem kolegialnym, w którym reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce, tj. Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Finansowego i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Pracom Komitetu w zakresie zadań nadzoru makroostrożnościowego przewodniczy Prezes NBP. Pracom Komitetu w zakresie:²¹

- nadzoru makroostrożnościowego przewodniczy Prezes NBP, a obsługę Komitetu zapewnia NBP;
- zarządzania kryzysowego przewodniczy Minister Finansów, a obsługę Komitetu zapewnia Ministerstwo Finansów.

Członkowie Komitetu uczestniczą w jego posiedzeniach osobiście, a w przypadku kiedy nie jest to możliwe, wyznaczają swoich przedstawicieli, którym podczas obrad Komitetu przysługują wszelkie uprawnienia. W posiedzeniach Komitetu mogą również brać udział z głosem doradczym osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu, zaproszone przez przewodniczącego Komitetu z własnej inicjatywy lub wskazane przez poszczególnych członków Komitetu (art. 7).

Posiedzenia Komitetu są zwoływane przez przewodniczącego Komitetu właściwego w zakresie realizacji zadań Komitetu albo przez wyznaczonego przez niego przedstawiciela z własnej inicjatywy albo na wniosek innego członka Komitetu. Przewodniczący Komitetu przedstawia Sejmowi roczną informację o działalności Komitetu w zakresie realizacji zadań określonych w art. 5 w terminie do dnia 31 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy informacja (art. 8).

Komitet może tworzyć grupy robocze, w skład których wchodzi pracownicy Narodowego Banku Polskiego, urzędu obsługującego Ministra Finansów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Za zgodą Komitetu w skład grup roboczych mogą wchodzić inne osoby posiadające odpowiednią wiedzę lub doświadczenie w zakresie zagadnień objętych zadaniami Komitetu. Zadania grup roboczych określa Komitet (art. 10 ustawy).

²⁰ Tamże.

²¹ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

KSF-M identyfikuje te instytucje finansowe, których zachowania lub problemy mogą tworzyć ryzyko dla ciągłości działania systemu finansowego jako całości lub jego istotnej części. Zadaniem KSF-M jest także inicjowanie działań, mających na celu ograniczanie zidentyfikowanych zagrożeń dla stabilności finansowej. W tym celu Komitet może wydać opinię (stanowisko) i sformułować zalecenia (rekomendacje) skierowane do właściwych adresatów bądź przedstawić swoje stanowisko w konkretnej sprawie²².

Stanowiska to przedstawiane opinie (oceny) w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu. Stanowiska mają na celu zwrócenie uwagi na zidentyfikowane zagrożenie dla stabilności finansowej. Mogą one być skierowane do ogółu podmiotów tworzących system finansowy lub jego części, a także do instytucji wchodzących w skład Komitetu Stabilności Finansowej, tj. KNF, MF, BFG i NBP²³.

Natomiast rekomendacje są przedstawiane w przypadku konieczności podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka systemowego. Rekomendacje mogą być skierowane do instytucji wchodzących w skład KSF-M (KNF, MF, BFG i NBP). Adresaci rekomendacji są zobowiązani do podjęcia rekomendowanych działań lub wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia tych działań. Rekomendacje w szczególności mogą dotyczyć wprowadzenia lub rekalkulowania instrumentów makroostrożnościowych przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych (Ministra Finansów) w drodze rozporządzenia lub podjęcia działań nadzorczych przez KNF.

Swego rodzaju słabością zarówno stanowisk KSF-M, jak i rekomendacji jest fakt, że mają one charakter w zasadzie informacyjny (stanowiska) lub fakultatywny (rekomendacje)²⁴. Ustawa określa, że „w przypadku identyfikacji źródła ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu” Komitet jedynie „może przedstawić stanowisko zawierające informację o rodzaju tego źródła, zasięgu jego oddziaływania oraz przewidywanych skutkach dla systemu finansowego”²⁵. Ustawa zaleca Komitetowi reakcję na źródła ryzyka systemowego, nie nakłada obowiązku reakcji na zagrożenia stabilności. Komitet może jedynie „skierować swoje stanowisko do właściwych podmiotów lub do podmiotów tworzących system finansowy lub jego część, w tym zarządzających produktami lub wykorzystujących infrastruktury rynkowe”²⁶.

Innym instrumentem nadzoru jest rekomendacja, którą Komitet także tylko „może” wydać właściwym podmiotom, w której to rekomendacji wskaże konieczność podjęcia przez te podmioty działań służących ograniczeniu ryzyka systemowe-

²² Uprawnienia KSF-M, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

²³ Instrumenty makroostrożnościowe, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

go. Wydając rekomendację, Komitet może wskazać termin, w którym jest niezbędne, w ocenie Komitetu, podjęcie działań służących ograniczeniu ryzyka systemowego przez właściwe podmioty. Komitet może podać do publicznej wiadomości informacje o zaleceniach ograniczenia ryzyka systemowego, jeżeli nie stanowią one informacji prawnie chronionej²⁷.

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym określa kilka innych instrumentów nadzoru makroostrożnościowego, które mają charakter obligatoryjny, a nie fakultatywny jak stanowiska i rekomendacje. Wspomnieć należy o takich instrumentach, jak²⁸:

1. Bufor zabezpieczający (art. 19–20).
2. Bufor antycykliczny (art. 21–32).
3. Bufory instytucji o znaczeniu systemowym – globalnej i innych niż globalne (art. 33–46).
4. Bufor ryzyka systemowego (art. 47–54).
5. Ograniczenia wypłat z zysków (art. 55–59).
6. Plan ochrony kapitału (art. 60–61).
7. Instrumenty nadzoru makroostrożnościowego wynikające z art. 458 rozporządzenia 575/2013.

Wysokość bufora zabezpieczającego jest doprecyzowana w ustawie o nadzorze. Z jej zapisów wynika obowiązek utrzymywania przez duże instytucje finansowe dodatkowych wymogów kapitałowych (Tier I) w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, tzw. bufor zabezpieczający (1. instrument KSF). Dodatkowa kwota kapitału podstawowego nie jest jednocześnie zaliczana na poczet spełniania przez te instytucje wymogów kapitałowych nałożonych na podstawie art. 92 ust. 1 rozporządzenia 575/2013, art. 138 ust. 1 pkt 2a ustawy – Prawo bankowe oraz art. 110y ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (12,5% ekspozycji na ryzyko). Obowiązkiem utrzymywania dodatkowych kapitałów podstawowych nie są objęte firmy inwestycyjne będące mikroprzedsiębiorcami, małymi albo średnimi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²⁹.

Kompetencje w zakresie stosowania (stanowienia i egzekwowania) pozostałych instrumentów nadzoru są podzielone pomiędzy Ministra Finansów i Komisję Nadzoru Finansowego. Minister Finansów pełni funkcję organu wyznaczonego i jest upoważniony do określania w drodze rozporządzenia:³⁰

- wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego (2. instrument KSF) oraz uznawania wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego dla innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;

²⁷ Tamże, art. 18.

²⁸ Tamże.

²⁹ Tamże.

³⁰ Instrumenty makroostrożnościowe, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

- wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego (4. instrument KSF) oraz uznawania wysokości wskaźnika bufora ryzyka systemowego dla innego państwa członkowskiego;
- instrumentów nadzoru, o których mowa w art. 458 rozporządzenia nr 575/2013 (7. instrument KSF), w zakresie: poziomu funduszy własnych, poziomu bufora zabezpieczającego, wymogów dotyczących dużych ekspozycji, wymogów dotyczących płynności, wag ryzyka dotyczących ekspozycji na sektor nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych, ekspozycji wewnątrz sektora finansowego, wymogów dotyczących podawania informacji do publicznej wiadomości.

Natomiast Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest upoważniona do wydawania decyzji administracyjnej po uzyskaniu opinii KSF w sprawach:

- określania na zasadzie skonsolidowanej globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (3. instrument KSF), przyporządkowywania ich do określonej kategorii i wyznaczania im bufora globalnej instytucji o znaczeniu systemowym;
- określania na zasadzie indywidualnej, subskonsolidowanej lub skonsolidowanej innych niż globalne instytucji o znaczeniu systemowym (3. instrument KSF) i nakładania na nie bufora przewidzianego dla innej instytucji o znaczeniu systemowym.

Każda instytucja finansowa ma obowiązek przeprowadzać wewnętrzny proces oceny w celu sprawdzenia, czy spełnia wymóg połączonego bufora. Jeżeli nie spełnia wymogów kapitałowych, ma obowiązek:

- ograniczenia wypłat z zysków (5. instrument KSF);
- przygotować plan ochrony kapitału (6. instrument KSF).

Komisja Nadzoru Finansowego czuwa nad tymi procesami w instytucjach finansowych, np. ocenia i zatwierdza plan ochrony kapitału instytucji finansowej.

W ustawie przewidziano także dla KNF sankcje za niestosowanie się instytucji finansowych do przestrzegania buforów: zabezpieczającego, antycyklicznego, dla instytucji o znaczeniu systemowym, ryzyka systemowego, unikanie ograniczenia wypłat z zysków oraz nieprzygotowanie planu ochrony kapitału. Sankcje te to:

- wniosek o odwołanie członków kierownictwa instytucji finansowej odpowiedzialnych za nieprawidłowości;
- decyzje o: zawieszeniu członków zarządu do czasu ich odwołania po złożeniu wniosku przez KNF, ograniczeniu zakresu działalności lub zmniejszenie jednostek organizacyjnych, nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 10% przychodów, nałożeniu na osobę fizyczną kary finansowej do 20 mln zł, uchyleniu zezwolenia na prowadzenie działalności³¹.

Bufor antycykliczny ma na celu złagodzenie cyklicznych wahań poziomu kredytu w gospodarce i ich konsekwencji. W fazie wzrostowej cyklu finansowego, gdy poziom akcji kredytowej nadmiernie rośnie, nałożenie bufora antycyklicznego w po-

³¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, art. 62.

staci dodatkowego wymogu kapitałowego ma na celu ograniczenie nadmiernej skali akcji kredytowej, której dalszy wzrost mógłby zwiększyć prawdopodobieństwo powstania kryzysu finansowego. Z kolei w fazie spadkowej cyklu finansowego możliwe jest obniżenie, ustanowione wcześniej, poziomu bufora antycyklicznego, co ma na celu zapobieganie nadmiernemu ograniczeniu dynamiki akcji kredytowej.

Regulacje ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wprowadziły wiele zmian, aktualizacji i dostosowań do regulacji prawnych obowiązujących w systemie finansowym, m.in. w ustawach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, o Narodowym Banku Polskim, Prawo bankowe, o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, o Banku Gospodarstwa Krajowego, o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, o nadzorze nad rynkiem finansowym, o obrocie instrumentami finansowymi, o finansach publicznych, o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych, o świadczeniu usług na terytorium RP, o administracji podatkowej. Najobszerniejsze zmiany zostały wprowadzone w ustawie o BFG, o NBP, o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i finansowym, w ustawie Prawo bankowe i o obrocie instrumentami finansowymi.

4. Pierwszy rok działalności Komitetu Stabilności Finansowej

Ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym w Polsce weszła w życie w listopadzie 2015 roku, a już 23 grudnia tego roku odbyło się pierwsze posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej³². Podczas posiedzenia omówiono ryzyko dla systemu finansowego, związane między innymi z funkcjonowaniem instytucji finansowych w środowisku niskich stóp procentowych, kosztami restrukturyzacji i upadłości instytucji kredytowych oraz tzw. podatkiem bankowym. Komitet uznał, że inicjatywy regulacyjne dotyczące nowych obciążeń dla instytucji finansowych, zwłaszcza banków, powinny być konstruowane rozważnie, tak aby nie wpływały negatywnie na stabilność systemu finansowego i nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki.

Komitet Stabilności Finansowej podjął decyzję o skierowaniu do europejskich instytucji nadzorczych (Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Komisji Europejskiej) powiadomień o:³³

- wyłączeniu spod obowiązku utrzymywania bufora zabezpieczającego oraz bufora antycyklicznego firm inwestycyjnych, które są mikroprzedsiębiorstwami oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami;

³² Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 20.12.2016).

³³ Instrumenty makroostrożnościowe, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

- skróceniu okresów przejściowych dla bufora zabezpieczającego oraz specyficznego dla instytucji bufora antycyklicznego;
- ustaleniu wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%, który będzie obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej od 1 stycznia 2016 r. do dnia poprzedzającego dzień, od którego instytucja będzie obowiązana stosować wskaźnik określony przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia.

Kolejne posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej odbyło się w lutym 2016 roku³⁴. Komitet podjął decyzje w zakresie swoich kompetencji:³⁵

- utrzymał wysokość obowiązującego od 1 stycznia 2016 roku wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%;
- określił wielkość wskaźnika kredytów niefinansowego sektora prywatnego, w tym emisje instrumentów dłużnych sektora niefinansowego w % do PKB: 83,9%;
- określił wielkość wskaźnika odchylenia od długoterminowej tendencji zmiany wskaźnika kredytów do PKB: 0,05%.

KSF zdecydował o przekazaniu tych informacji Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego, zapoznał się także z oceną ryzyka systemowego w Polsce. Komitet ocenił, że polski system finansowy jest stabilny, że jest w stanie zaabsorbować skutki szoków spowodowane zidentyfikowanymi przyszłymi zagrożeniami w systemie finansowym i jego otoczeniu gospodarczym. Przedmiotem dyskusji były również potencjalne konsekwencje systemowe restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych według projektu opublikowanego przez Kancelarię Prezydenta RP. Omówiono także możliwy wpływ ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji na krajowy system finansowy. Komitet Stabilności Finansowej zdecydował, że po otrzymaniu wyników analiz Komisji Nadzoru Finansowego rozważy sformułowanie stanowiska w sprawie skutków propozycji restrukturyzacji kredytów walutowych dla systemu finansowego. Komitet zwrócił uwagę, że inicjatywy legislacyjne dotyczące kolejnych obciążeń dla instytucji finansowych powinny być konstruowane i wdrażane ostrożnie, tak aby nie naruszały stabilności systemu finansowego, nie zmniejszały istotnie jego odporności na szoki, a także nie ograniczały zdolności banków do kredytowania gospodarki. Działania zmierzające do redukcji portfela kredytów walutowych nie powinny prowadzić do destabilizacji systemu bankowego, a w szczególności do istotnego osłabienia jego wyposażenia w kapitał.

Na trzecim posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w maju 2016 r. Komitet podtrzymał swoją ocenę poziomu ryzyka systemowego z poprzedniego posiedzenia³⁶. Według oceny KSF-M Polska znajduje się na ścieżce zrównoważonego wzrostu. Komitet uznał, że obszary ryzyka zidentyfikowane w lutym 2016 r. nie zmieniły się, a ponadto omówił i ocenił zagrożenia zewnętrzne dla stabilności polskiego sy-

³⁴ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx> (dostęp: 20.12.2016).

³⁵ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/bufor.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

³⁶ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx> (dostęp: 20.12.2016).

stemu finansowego. Wskazano następujące zewnętrzne źródła ryzyka: pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego w gospodarce światowej, utrzymywanie niskich stóp procentowych w dłuższym okresie oraz ryzyko geopolityczne i niepewność w sferze regulacyjnej. Komitet omówił również potencjalny wpływ sytuacji finansowej zagranicznych podmiotów dominujących w stosunku do banków krajowych na stabilność systemu bankowego w Polsce. Mając na względzie efektywność polityki makroostrożnościowej oraz jej przejrzystość, KSF-M określił cele pośrednie, którymi będzie się kierować, realizując ustawy o nadzoru makroostrożnościowym:

- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego wzrostu lub wielkości zadłużenia lub dźwigni finansowej;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernego niedopasowania należności i zobowiązań instytucji finansowych lub ryzyka nie płynności rynków finansowych;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nadmiernej koncentracji ekspozycji lub ich podobieństwa i związanych z tym powiązań pomiędzy podmiotami systemu finansowego;
- ograniczenie ryzyka wynikającego z nieadekwatnych zachęt wpływających na zachowania instytucji finansowych lub ich klientów;
- zapewnienie odpowiedniej odporności infrastruktury finansowej.

W sierpniu 2016 r. Komitet Stabilności Finansowej utrzymał swoje stanowisko odnośnie do utrzymania wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%³⁷. Mając na uwadze istotną niepewność w otoczeniu makroekonomicznym, związaną m.in. z wynikami referendum nt. członkostwa Wielkiej Brytanii w UE, Komitet podkreślił wagę utrzymywania wysokiej odporności systemu finansowego na zaburzenia. Komitet omówił główne źródła ryzyka dla stabilności krajowego systemu finansowego, głównie sytuację na rynku nieruchomości komercyjnych, konsekwencje działań związanych z kwestią kredytów walutowych oraz wyzwania wynikające z dodatkowych obciążeń sektora bankowego. Z inicjatywy Prezesa Narodowego Banku Polskiego Komitet powołał Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkańczych, w której skład weszli przedstawiciele instytucji reprezentowanych w KSF-M.

Na posiedzeniu, które odbyło się w grudniu 2016 r., Komitet nie zmienił stanowiska co do utrzymania wskaźnika bufora antycyklicznego na poziomie 0%³⁸. Omówił wyniki zbiorczej oceny źródeł ryzyka w polskim systemie finansowym, która po raz pierwszy została sporządzona na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród wszystkich instytucji reprezentowanych w Komitecie. W efekcie tej analizy jako ryzyko o charakterze systemowym oceniono portfel kredytów walutowych, w kontekście potencjalnych skutków postulowanych w debacie publicznej rozwiązań regulacyjnych. Za potencjalnie systemowe źródła ryzyka uznano: (1) malejącą odporność banków związaną ze spadającą zyskownością, (2) rosnący portfel złotych kredytów

³⁷ Tamże.

³⁸ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 12.01.2017).

mieszkaniowych o zmiennej stopie procentowej, w kontekście historycznie niskiego poziomu stóp procentowych i polityki kredytowej banków oraz (3) trudną sytuację sektora SKOK i niektórych banków spółdzielczych. Ponadto członkowie Komitetu zapoznali się z oceną ryzyka systemowego dokonaną przez Narodowy Bank Polski.

Niespodzianką dla rynku finansowego było nadzwyczajne posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, które odbyło się w połowie stycznia 2017 roku³⁹. Zostało ono w całości poświęcone zagadnieniom ryzyka systemowego generowanego przez walutowe kredyty mieszkaniowe. W opinii KSF-M w ujęciu ekonomicznym portfele walutowych kredytów mieszkaniowych nie generują istotnego ryzyka systemowego dla stabilności systemu finansowego. Niemniej jednak nie można pomijać ryzyka systemowego generowanego przez te portfele w kontekście potencjalnych skutków postulowanych w debacie publicznej rozwiązań regulacyjnych, zakładających obowiązkowe przewalutowanie kredytów na złote, w szczególności po kursach ich udzielenia. Nie można także abstrahować od ryzyka walutowego obciążającego kredytobiorców i związanych z tym aspektów społecznych. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, KSF-M uznał, że istnieje potrzeba restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i kredytobiorcami. Restrukturyzacja jest szczególnie zasadna w przypadku kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w niezawinionych przez siebie okolicznościach. Kierując się tą potrzebą oraz biorąc pod uwagę propozycje przygotowane przez Grupę Roboczą, Komitet Stabilności Finansowej 13 stycznia 2017 r. przyjął uchwałę w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, zalecając jednocześnie szereg działań zabezpieczających przed ryzykiem systemowym z tytułu kredytów walutowych dla Ministra Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rekomendacja przewiduje m.in. podniesienie wagi ryzyka (do 150%) oraz minimalnej wartości parametru LGD dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach, których zakup finansowany był kredytem w walucie obcej, ustanowienie bufora ryzyka systemowego (3%), zmiany w zasadach funkcjonowania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz wydanie przez KNF rekomendacji nadzorczej dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli walutowych kredytów mieszkaniowych i uwzględnienie w wymogach filara II dodatkowych czynników ryzyka. Na liście rekomendowanych instrumentów nie znalazło się natomiast wprowadzenie dodatkowego opodatkowania kredytów walutowych. W ocenie Komitetu instrumenty wprowadzone tą rekomendacją nie powinny spowodować ograniczenia podaży kredytów dla gospodarki ze względu na istniejące bufory kapitałowe w sektorze bankowym.

Z analizy komunikatów kilku spotkań Komitetu Stabilności Finansowej, które odbywają się raz na kwartał, wyłania się ważna rola Komitetu dla budowania stabilności finansowej na poziomie makroekonomicznym. Działania Komitetu Stabilności

³⁹ Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 20.01.2017).

Finansowej realizują nadzór finansowy na poziomie makroekonomicznym, analizują stabilność finansową systemowo ważnych instytucji finansowych i uzupełniają działania nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego. Jednakże trzeba mieć świadomość, że wnioski i rekomendacje KSF-M są uważnie analizowane i absorbowane przez rynek finansowy, że mogą one mieć charakter zarówno uspokajający, jak i niepokojący rynki finansowe. Decyzje KSF-M z początku 2017 roku, stwierdzające pogorszenie stabilności finansowej w Polsce, zostały dostrzeżone przez rynek i spowodowały spadek cen akcji wszystkich banków na GPW w Warszawie. Sygnały i komunikaty KSF-M powinny być więc przemyślane, rozważne i skierowane na realizację ustawowych celów nadzoru makroostrożnościowego.

* * *

Podsumowując założenia niniejszego artykułu, należy stwierdzić, że po kryzysie 2008+ znacznie wzrosła powszechna świadomość znaczenia sieci bezpieczeństwa finansowego dla zapewnienia stabilności finansowej, której ważnym ogniwem jest nadzór finansowy. O ile do 2007 roku dość dobrze funkcjonowały instytucje nadzoru nad instytucjami finansowymi na poziomie mikroekonomicznym, systemy gwarantowania depozytów czy banki centralne jako kredytodawcy ostatniej instancji, o tyle działania tych instytucji okazały się niewystarczające dla uniknięcia kryzysu finansowego na skalę światową w 2008 roku. Konieczne było zatem wzmocnienie i uzupełnienie luk w sieci bezpieczeństwa finansowego i takie działania zostały podjęte na poziomie Unii Europejskiej i Polski. W niniejszym artykule zaprezentowano zasady funkcjonowania nadzoru finansowego na poziomie makroekonomicznym i realizującą ten nadzór w Polsce od końca 2015 roku, tj. Komitet Stabilności Finansowej.

Bibliografia

- Dobrzańska A., *Wzmacnianie stabilności finansowej poprzez wykorzystanie polityki makroostrożnościowej – cel, organizacja, instrumenty*, [w:] *Stabilność systemu finansowego*, pod red. A. Alińskiej, B. Pietrzaka, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 38.
- Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf (dostęp: 14.03.2016).
- Instrumenty makroostrożnościowe, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).
- Iwanicz-Drozdowska M., *Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, nr 1, s. 3.
- Nadzór makroostrożnościowy, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 15.03.2016).

- Polański Z., *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Portal ESRB, Dz. Urz. UE C 41 z dnia 14.02. 2012, http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.pdf (dostęp: 20.12.2016).
- Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/bufor.aspx> (dostęp: 15.03.2016).
- Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).
- Portal NBP, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/index.aspx> (dostęp: 20.12.2016, 12.01.2017 i 20.01.2017).
- Portal Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.5.pdf (dostęp: 14.03.2016).
- Schinasi G. J., *Preserving Financial Stability*, International Monetary Fund, External Relations Department, „Economic Issues” 2005, No 36.
- Schumpeter J. A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Szczepańska O., Dobrzańska A., Zdanowicz B., *Resolution czyli nowe podejście do banków zagrożonych upadłością*, NBP, Warszawa 2015.
- Unia Bankowa – Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.2.4.pdf (dostęp: 14.03.2016).
- Uprawnienia KSF-M, <http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/komitet.aspx> (dostęp: 15.03.2016).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz.U. 2015, poz. 1513.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej, Dz.U. 2008, Nr 209, poz. 1317.
- Żukowska H. *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przybliżenie najnowszych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie budowania mechanizmu bezpieczeństwa finansowego w Polsce. Podmiotem szczególnie zainteresowanym budowaniem stabilności finansowej jest państwo, które w ostrym kryzysie musi wejść w rolę kredytodawcy ostatniej instancji ze środków budżetu państwa dla całego systemu gospodarczego. Po kryzysie 2008+ zostało udowodnione, że jedną z jego przyczyn były braki w zakresie struktury instytucjonalnej sieci bezpieczeństwa finansowego. W obszarze

nadzoru nad rynkiem finansowym okazało się, że sprawowanie nadzoru na poziomie mikroekonomicznym (segmentów rynku finansowego) było niewystarczające, żeby zapobiegać kryzysom. Konieczne było uzupełnienie nadzoru o aspekt makroekonomiczny i sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego, tj. monitorowanie ryzyka ze strony całego systemu finansowego oraz gospodarki. Instytucją odpowiedzialną za tę część nadzoru jest Komitet Stabilności Finansowej, który funkcjonując w Polsce od 2008 roku, otrzymał nowe instrumenty oddziaływania na stabilność finansową po uchwaleniu w 2015 roku ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

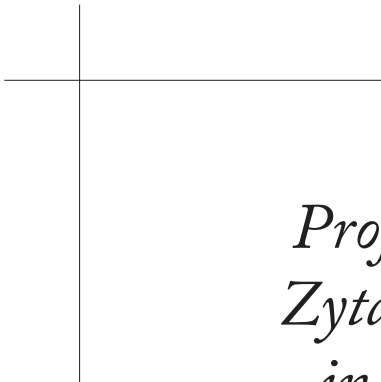
Financial Stability Committee as an institution monitoring risks to financial stability at the macroeconomic level

Summary

The subject of this article is to present the latest institutional developments in capacity-building mechanism for financial security in Poland. The entity that is particularly interested in building the financial stability is the state, who in acute crisis must take the role of lender of last resort from the state budget for the entire economic system. After the crisis of 2008 plus it has been proved that one of its causes were deficiencies in the structure of the institutional infrastructure of the financial safety net. In the case of financial market supervision, it turned out that supervision at the microeconomic level (financial market segments) proved to be insufficient to prevent crises. It was necessary to complement the supervisory of an aspect of macroeconomic and macro-prudential supervision, ie. monitoring risk from the entire financial system and economy. The institution responsible for this part of the supervision is the Financial Stability Committee, which received new instruments to impact on the financial stability after the adoption in 2015 of the Act on macro-prudential supervision of the financial system and crisis management in the financial system.

Słowa kluczowe: system finansowy, sieć bezpieczeństwa finansowego, nadzór nad rynkiem finansowym, nadzór makroostrożnościowy, Komitet Stabilności Finansowej

Keywords: financial system, network of financial security, financial market supervision, macro-prudential supervision, the Financial Stability Committee



*Profesor dr hab.
Zyta Gilowska –
in memoriam*

