

## Barbara Pawłowska

*Czas powinien być punktem wyjścia refleksji nad każdym ludzkim problemem. Idealem byłoby, gdyby terażniejszość służyła budowie przyszłości. Nie chodzi o przyszłość kosmosu, ale mego stulecia, mego kraju, mojej egzystencji. [...]*

*Bezspornie należę do swojej epoki. To dla niej powinienem żyć.  
Przyszłość musi być trwałą budową istniejącego człowieka.*

*Franz Fanon, Peau noire, masques blancs*

### DYLEMATY FINANSÓW PUBLICZNYCH – DŁUG PUBLICZNY ORAZ GRANICE ZADŁUŻENIA A ROLA BANKÓW W STYMULOWANIU ZACHOWAŃ DEMOKRATYCZNYCH

[**słowa kluczowe:** zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego, dług publiczny]

#### Streszczenie

Zagadnienia zadłużenia państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (JST) należą do najważniejszych aspektów gospodarki budżetowej i polityki finansowej. Podejmowanie decyzji dotyczących zaangażowania środków dłużnych w finansowanie zadań państwa, gmin, powiatów i województw ma bezpośredni wpływ na ich bieżącą i przyszłą sytuację finansową. Następstwa sięgania po kredyty są częstokroć bardzo dotkliwe dla samorządów, zwłaszcza gdy nie przygotowały one właściwych strategii finansowych. Realizacja zadań przy wykorzystaniu środków dłużnych może dać wiele korzyści, w tym szybsze osiągnięcie oczekiwanych społecznie efektów niwelowania luki infrastrukturalnej.

\* \* \*

## 1. Wstęp

Za jedno z największych zagrożeń stabilności państwa z pewnością można uznać nadmierne zadłużenie sektora finansów publicznych. Zjawisku temu sprzyja krótki horyzont czasowy sprawowania władzy, kadencyjność, chęć zrobienia czegoś widocznego dla społeczeństwa, a tym samym brak odpowiedzialności za podejmowanie strategicznych decyzji gospodarczych, co wyraża się m.in. w relatywnie szybko rosnącym deficycie budżetowym, przekładającym się na rosnący w relacji do PKB dług publiczny. Rozmiary tego długu w skali globalnej i krajowej stają się coraz bardziej niebezpieczne.

W kontekście sformułowanego tytułu nasuwa się pytanie: *Co czyni sektor bankowy żeby zapobiec kolejnym kryzysom finansowym?*<sup>1</sup>

Problemy zwiększania zadłużenia sektora publicznego są asumptem do powstania artykułu. Pomimo iż sprawy zadłużenia publicznego doczekały się licznych opracowań, to warto nie poprzestawać na nich i wciąż pokazywać nowe szanse zarówno rozwoju, jak i zagrożenia w związku z podjętym tematem.

Z tak sformułowanego tematu można wprost wywieść tezę, że ***rolą banków w kontekście doświadczeń ostatniej dekady jest stymulowanie rozwiązań demokratycznych, służących budowaniu przyszłości, nie powodujących zagrożeń dla gospodarki.***

Przedstawione w artykule zagregowane dane liczbowe potwierdzają, że cechą współczesnych samorządów jest kreowanie nadmiernych deficytów budżetowych, bez zwracania uwagi na ich konsekwencje w przyszłości. Z postawionymi w artykule problemami współgra pogląd Roberta Skidelsky'ego, że globalny kryzys finansowy był wynikiem nieprawidłowych ocen formułowanych przez agencje ratingowe.<sup>2</sup>

Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań dotyczących długu publicznego oraz dylematów z nim związanych. Nowe ograniczenia legislacyjne z 2014 roku mają postawić kres nadmiernemu zadłużeniu, a co za tym idzie, narastaniu długu publicznego.

---

<sup>1</sup> Por. B. Pawłowska, Światowy kryzys a standing sektora bankowego w Polsce, ROCZNIK NAUKOWY Wydziału Zarządzania w Ciechanowie, Zeszyt 3-4, Tom III, Ciechanów 2009.

<sup>2</sup> R. Skidelsky, *Democracy or Finance*, Project Syndicate, 18 kwietnia 2011 r., <http://www.skidelskyr.com/site/article/democracy-or-finance/>

## 2. Analiza zadłużenia sektora publicznego na tle wybranych krajów europejskich

Przedmiotem analizy jest zadłużenie sektora publicznego oraz jednostek samorządu terytorialnego zwane w dalszej części artykułu JST. Opracowanie to mieści się w nurcie badawczym poświęconym zadłużeniu. W przypadku obecnego zadłużenia mamy do czynienia z emisjami papierów wartościowych: obligacji Skarbu Państwa, obligacji komunalnych oraz innych papierów dłużnych, zaciąganiem kredytów w bankach komercyjnych i w banku państwowym (BGK). Najbardziej powszechnym instrumentem dłużnym są obligacje Skarbu Państwa oraz komunalne. Są to papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa oraz przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy o obligacjach.<sup>3</sup> Zdolność emisyjną mają skarb państwa, gminy, powiaty, województwa oraz spółki związane z jednostkami samorządu terytorialnego. Obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza).

Aktualną kondycję gospodarki polskiej i wybranych krajów obrazuje pięć podstawowych wskaźników makroekonomicznych, powszechnie stosowanych w ocenach porównawczych stanu gospodarki jednego kraju ze stanem gospodarek innych krajów. Dane dotyczące pięciu wskaźników opisujących ogólną kondycję gospodarczą Polski i porównywanych krajów w 2015 roku zawiera tabela nr 1. Zawarte w niej dane pochodzą z najnowszej oceny stanu gospodarki UE, opublikowanej 4 lutego 2016 r. przez Komisję Europejską.<sup>4</sup> Większość tych danych to wstępne szacunki, które mogą ulec zmianom. W odniesieniu do Polski dane te są zgodne ze wstępnymi danymi za miniony rok, opublikowanymi przez GUS.

W ostatnich latach nastąpiła pewna poprawa stanu finansów publicznych w Unii Europejskiej, redukcja przeciętnej wielkości deficytu budżetowego w państwach UE28 z 6,5% PKB w 2010 roku do 2,5% PKB w 2015 roku jest tego wyraźnym dowodem. Wynika to głównie z celowej polityki prowadzonej przez rządy większości krajów UE i popieranej przez Komisję Europejską,

---

<sup>3</sup> Por. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach. Dz. U. 2001.120.1300 oraz G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> European Commission, *European Economic Forecast: Winter 2016*, no. 1/2016, Luxembourg 2016.

której intencją jest konsolidacja finansów publicznych – nawet kosztem wolniejszego tempa wzrostu produkcji. Mimo to droga do przestrzegania limitu deficytu przyjętego w Traktacie z Maastricht (3% PKB) jest trudna, w wielu krajach UE cel ten nie jest realizowany, w niektórych natomiast może nie być realizowany w przyszłości, w tym również w Polsce, w związku z prowadzoną polityką społeczną. W 2015 roku w obrębie badanej grupy, krajem posiadającym równowagę między wydatkami i dochodami w budżecie państwa była jedynie gospodarka niemiecka. W Polsce deficyt budżetowy, liczony zgodnie ze standardami UE, wyniósł w 2015 roku 3,0% PKB, tzn. był znacznie niższy niż w poprzednim roku. Sytuacja ta po części spowodowana efektem zmiany wprowadzonej w systemie emerytalnym w 2014 roku, która w przyszłym roku będzie zmieniona przez ostatnie decyzje parlamentu dotyczące powrotu do poprzedniego wieku emerytalnego. Zmianom uległy tylko nieliczne zapisy, mające mało istotny wpływ na lepszą kondycję finansów publicznych.

Wynikiem ciągnących się deficytów budżetowych jest wzrost długów publicznych, zarówno pod względem absolutnej ich wielkości, jak również w relacji do PKB. Według wstępnych szacunków Komisji Europejskiej ogólna suma długu publicznego wszystkich państw członkowskich UE28 na koniec 2015 roku wzrosła do poziomu około 12 800 mld EUR, co stanowiło blisko 90% łącznej wartości PKB wytworzonej w ubiegłym roku. W analizowanej grupie krajów stosunek długu publicznego do PKB na koniec 2015 r. wyniósł: 41% w Szwecji i w Czechach, 51-52% w Polsce i na Słowacji, 72% w Niemczech, 76% na Węgrzech, 96% we Francji, 101% w Hiszpanii i 133% we Włoszech. W celu przeciwdziałania niekontrolowanemu zadłużeniu sektora publicznego powstała koncepcja wprowadzenia zindywidualizowanego limitu zadłużenia.<sup>5</sup> Zmiana ta była od dawna postulowana przez przedstawicieli samorządów, a także proponowana w licznych opracowaniach naukowych. W swych założeniach indywidualny wskaźnik zadłużenia uzależnia planowaną wysokość zaciąganych zobowiązań (zadłużania się) od zdolności JST do spłaty. Od początku 2014 r., zgodnie z przepisami ustawy, obowiązuje nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym relacja kosztów obsługi zadłużenia do dochodów przekroczy wartość obliczoną za pomocą poniższego wzoru:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Por. B. Filipiak, *Badanie wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących limitów zadłużenia* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, (red.) L. Patrzałek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2005.

<sup>6</sup> Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm. tekst jednolity.

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)^7$$

Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów stanowi w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST. Wskaźnik ten nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Zdolność kredytowa obliczana jest z uwzględnieniem posiadanej nadwyżki finansowej.

Poniżej przedstawiono szczegółowe ustalenia art. 243 ustawy o finansach publicznych dotyczące konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zgodnie z jego treścią organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami,
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według powyższego wzoru.

<sup>7</sup> gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- R* – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- O* – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* – dochody bieżące,
- Sm* – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* – wydatki bieżące,
- n* – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1* – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2* – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3* – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata

Warto też podkreślić, że korzystanie przez JST ze źródeł finansowania zewnętrznego (kredytów bankowych) wywołuje określone skutki dla lokalnych finansów. Wśród pozytywnych aspektów na pierwszy plan wysuwa się przyspieszenie realizacji inwestycji, a w rezultacie poprawa zaspokojenia zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności w zakresie użyteczności publicznej. Ponadto korzystanie ze środków pochodzących z instytucji finansowych obliguje do racjonalnego gospodarowania i dbałość o stan lokalnych finansów w taki sposób, aby utrzymać zdolność kredytową i zachować wiarygodność w opinii aktualnych i potencjalnych kredytodawców. Koszty korzystania z kapitału obcego to głównie konieczność obsługi zadłużenia, czyli m.in. spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów lub pożyczek, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wydatków publicznych. Ma to również związek z ryzykiem ograniczenia wydatków na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych, w związku z obowiązkiem wywiązania się ze zobowiązań z lat wcześniejszych. Efektywna realizacja polityki długu JST oznacza zatem konieczność podejmowania odpowiedzialnych i trudnych decyzji, wymagających od decydentów dużej wiedzy z zakresu zarządzania finansami oraz funkcjonowania rynków finansowych.

### **3. Polityka publiczna, polityka bankowa a zarządzanie długiem publicznym**

Zarządzanie długiem publicznym wymaga podejmowania decyzji odnośnie maksymalnego poziomu zadłużenia państwa i JST. Zgodnie z art. 73 ustawy o finansach publicznych, przez państwowy dług publiczny rozumie się wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Na zadłużenie sektora publicznego wpływają ponadto czynniki ekonomiczne i polityczne oraz obowiązujące regulacje prawne, którymi należy zarządzać.

*„W ostatnich miesiącach bardzo szybko rosnące zadłużenie państwa ponownie stało się przedmiotem debaty publicznej. Jednak debata skupia się tylko na jawnym długu publicznym, tymczasem nie można zapominać o ukrytym długu publicznym, czyli zobowiązaniach emerytalnych. Już dziś ich wartość jest ponad 3-krotnie wyższa od jawnego długu publicznego...”<sup>8</sup>*

Szacunkowa wartość długu publicznego na koniec czerwca 2016 roku wyniosła ponad 975 mld zł, co daje ponad 25,5 tys. zł na mieszkańca Polski.

---

<sup>8</sup> Komunikat FOR, Warszawa 24 sierpnia 2016 r., [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl).

Wprowadzony podatek od aktywów sprawia, że wiele banków zmienia swoją strategię, w mniejszym stopniu finansuje inwestycje przedsiębiorstw, natomiast bardziej rentowne jest nabywanie obligacji rządowych czy komunalnych. W pierwszej połowie bieżącego roku banki kupiły państwowe papiery wartościowe za ponad 57 mld zł, tym samym unikając podatku. W tym samym czasie banki udzieliły 5,7 mld zł kredytów inwestycyjnych dla przedsiębiorstw, od których jest naliczany podatek. Konstruując tak podatek bankowy, skłonność do zmiany struktury bilansu wydaje się być oczywista.

Rosnący dług publiczny oraz JST to przede wszystkim rosnący deficyt sektora finansów publicznych. Tym samym banki wybierają finansowanie długu państwa zamiast finansować inwestycje przedsiębiorstw. Pamiętajmy, że jedno i drugie nie jest możliwe z uwagi na wymogi kapitałowe banków.

Ponad połowa zadłużenia państwa jest zaciągnięta u inwestorów zagranicznych, samorządy mniej zadłużają się zagranicą. Choć ich udział w łącznym zadłużeniu jest mało znaczący, to z punktu bezpieczeństwa pojedynczego samorządu (gminy) nie zmienia to faktu, że zagadnienie jest istotne i powinno być przedmiotem debaty publicznej.

Zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 899 mld zł na koniec czerwca 2016 roku, z czego 486 mld zł przypadało na inwestorów zagranicznych. Spośród 413 mld zł zadłużenia krajowego Skarbu Państwa ponad połowa przypada na banki, które pożyczyły rządowi 241 mld zł. Warto podkreślić, że te środki pochodzą od deponentów – gospodarstwa domowe oszczędzają w bankach – natomiast banki tak pozyskane środki transferują w zakup obligacji państwowa oraz obligacji komunalnych, czy kredyty zaciągnięte przez sektor publiczny. Banki od każdego udzielonego kredytu przedsiębiorstwom czy gospodarstwom domowym w kwocie np. 1000 zł muszą zapłacić rocznie 4 zł i 40 groszy podatku. Z podatku zwolnione są natomiast aktywa, które stanowią należności od sektora publicznego (od obligacji).

Polityka rządu zachęcająca banki do finansowania deficytu budżetowego państwa kosztem finansowania realnej gospodarki wymaga głębszej refleksji. Warto zauważyć, że chociaż ułatwia to konstruowanie bieżącego budżetu, niemniej osłabia szanse rozwojowe polskiej gospodarki poprzez finansowanie zewnętrzne. Koszt finansowania zewnętrznego (bankowego) przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych ze względów oczywistych musiał wzrosnąć. Warunkiem pozyskania finansowania zewnętrznego jest posiadanie zdolności kredytowej, rozumianej jako spłatę kapitału i odsetek w ustalonym terminie. Ocena zdolności kredytowej jest wymogiem obligatoryjnym narzuconym przez Prawo Bankowe, nieodłącznym elementem zarządzania ryzykiem kredyto-

wym.<sup>9</sup> Wynik jej determinuje decyzje o udzieleniu zobowiązania bądź odmowie. Przed podjęciem decyzji o ubieganiu się o finansowanie zewnętrzne, JST powinny dokonać analizy swoich możliwości inwestycyjnych oraz obecnego i przyszłych prognozowanych budżetów (jeżeli finansowanie jest długoterminowe), pod kątem możliwości pełnego i terminowego wywiązywania się z zobowiązań dłużnika wobec wierzyciela. Ocena ta obejmuje ogół czynności, których rezultatem jest prognoza dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST w długim okresie oraz oszacowanie – w oparciu o dokonaną prognozę – prawdopodobieństwa (możliwości) terminowego wykonywania zobowiązań JST, w szczególności wynikających z zaciągniętego długu.

Podejście takie nakazuje zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy środkami przeznaczonymi na spłatę zadłużenia oraz na finansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych.

Zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach – w ujęciu prawnym oraz ekonomicznym. W pierwszym przypadku ma miejsce badanie poziomu zadłużenia w odniesieniu do przepisów ustawy o finansach publicznych. W tym znaczeniu rozpatrywana jest zdolność do czynności prawnych oraz zdolność wynikająca z ustawy o finansach publicznych. Inną kwestią jest kondycja ekonomiczno-finansowa, wówczas badanie obejmuje wiele elementów charakteryzujących dotychczasową i przyszłą sytuację finansową JST. Szczegółowa ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki samorządu terytorialnego powinna być prowadzona w ujęciu statycznym i dynamicznym, z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej oraz oceną czynników wpływających na wiarygodność finansową. Czynniki wywierające wpływ na sytuację finansową JST oraz jej zdolność do spłaty zadłużenia można podzielić na egzogeniczne i endogeniczne. W bankach stosuje się pomiar ryzyka przy wykorzystaniu modeli: ilościowych, jakościowych i mieszanych. W modelach ilościowych pomiaru ryzyka stosowane są mierniki mierzalne, dające się skwantyfikować. Modele jakościowe wykorzystują niemierzalne kryteria oceny zdolności kredytowej. Mają one charakter uzupełniający. Modele mieszane łączą metody ilościowe i jakościowe, mają charakter logiczno-dedukcyjny. Ocena zdolności kredytowej może być prowadzona przez bank zgodnie z obowiązującymi w instytucji finansowej procedurami lub przez podmioty zewnętrzne – agencje ratingowe (niezależne instytucje). Rating finansowy jest oceną przedstawiającą stopień zaufania do potencjalnego dłużnika, ma on informować o szansach do zaciągnięcia zobowiązań. Rating co do zasady powinien stanowić obiektywną

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 199r r. Prawo Bankowe. Dz. U. 2012.1376.



i niezależną ocenę podmiotu ubiegającego się o finansowanie zewnętrzne. Wysokość ryzyka jest ściśle powiązana z oczekiwaną stopą dochodu.<sup>10</sup>

Syntetyczne podsumowanie wpływu zmiany ustawy o finansach publicznych, w tym art. 243 pokazuje, że w części samorządów zdolność kredytowa wzrosła w porównaniu z regulacjami obowiązującymi wcześniej, zaś w innych możliwości zaciągania kredytów czy emisji obligacji obniżyły się. Okres 2013-2014 przyniósł nieznaczną poprawę. Aktualna sytuacja jest trudna do zdefiniowania, a jej wpływ na JST nie jest jednoznaczny. Ważne jest przede wszystkim czy zostanie utrzymane tempo wzrostu gospodarczego, ponieważ od niego w znacznym stopniu zależą wpływy do budżetów samorządowych. Kolejną kwestią jest polityka monetarna i utrzymanie celu inflacyjnego w bieżącym i kolejnych okresach, bowiem są to determinanty kondycji nie tylko JST ale całej gospodarki.

Zarządzanie długiem publicznym jest bardzo ważne, ponieważ w ostatnich latach gwałtownie rosło zadłużenie sektora publicznego. Wskazuje się, że przyczyną takiego stanu był spadek dochodów własnych samorządów związany z kryzysem gospodarczym oraz inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.<sup>11</sup> Warto zatem zaznaczyć, że zdolność absorpcyjna funduszy jest ściśle związana ze zwiększaniem zadłużenia (współfinansowanie), a także ograniczeniem zdolności kredytowej w związku z wejściem nowych limitów zadłużenia.<sup>12</sup>

#### **4. Jakie rozwiązania? Dezyderaty dla sektora publicznego i banków<sup>13</sup>**

W ostatnich latach zauważyć można wzrost zadłużenia w sektorze publicznym. Sytuacja ta budzi coraz większy niepokój w związku z aktywną polityką społeczną. Niepokojąca jest również sytuacja wzrostu zadłużenia w JST, których zadłużenie powiększa dług publiczny. Ograniczenie zadłużenia JST może

---

<sup>10</sup> M. S. Wiatr, *Zarządzanie indywidualnym ryzykiem kredytowym. Elementy systemu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

<sup>11</sup> Por. M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm. tekst jednolity.

<sup>13</sup> Rozważania w niniejszym punkcie wpisują się w nurt ekonomii normatywnej – jak być powinno?

wpłynąć na prawidłowe ich funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych na rzecz społeczności lokalnych. Nowe uregulowania dotyczące limitów mają działania zarówno pozytywne, jak i negatywne, ich wpływ na gospodarkę może być również dwojaki. Na finanse publiczne (długi) samorządów należy patrzeć całościowo, uwzględniając sytuację finansową innych podmiotów komunalnych, przede wszystkim spółek realizujących zadania lokalne.

W wielu publikacjach stawiane jest pytanie: może w celu uzdrowienia sytuacji powinno incydentalnie dochodzić do bankructwa samorządów? Wówczas można zauważyć tyle samo zwolenników co sceptyków opowiadających się przeciwko bankructwu samorządów.

Na zakończenie krótka refleksja dotycząca samorządów z narastającym problemem nadmiernego zadłużenia. Brak debaty publicznej w naszym kraju o wprowadzeniu przepisów dotyczących bankructwa JST oraz obecna luka prawna w tym zakresie powodują, że jedynymi poszkodowanymi w wyniku zaciągnięcia nadmiernych kredytów są społeczność lokalna i władze samorządowe. Programy naprawcze mogą ograniczać poziom usług lokalnych. A przecież odpowiedzialność za nadmierne zadłużenie powinna dotyczyć obu stron, pożyczkobiorcę, ale również i pożyczkodawcę, który bez zachowania należytej staranności pożyczał pieniądze, nie absorbując ryzyka niewypłacalności, a następnie możliwości bankructwa. Ryzyko kredytowe jest nierozłącznym elementem prowadzenia działalności kredytowej, dlatego też powinno być skrupulatnie kwantyfikowane, szczególnie wobec JST, które posiadają nadmierny „apetyt” na ryzyko. Nie da się tego zapewnić bez racjonalnych (pragmatycznych) przepisów dotyczących bankructwa samorządu. Zaś bez tych przepisów banki narażone są na tzw. „*moral hazard*” – w literaturze przedmiotu pisze się o nim wówczas, gdy bank nie zachowuje się zgodnie ze standardami i przepisami, udziela kredytów pomimo słabej kondycji ekonomiczno-finansowej kredytobiorcy.

Zakładając, że państwo, gmina lub powiat nie mogą zbankrutować, wówczas nie ma obawy zagrożenia wypłacalności. Takie myślenie jest drogą donikąd i wymaga szerszej debaty publicznej oraz wypełnienia luki legislacyjnej i literaturowej w niniejszym zakresie.

Duże oczekiwania są wobec nowej teorii *New Keynesian economics*.<sup>14</sup> Teoria ta jest współczesnym nurtem w makroekonomii, którego orędownicy uważają, że rynek należy korygować, by sprostał dostarczaniu środków do spełnienia obietnic. Drogą ku temu jest silna rola rządu (sprawowana dzięki polityce fiskal-

---

<sup>14</sup> J. E. Stiglitz, *The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future*, Wydawnictwo W.W. Norton & Company, New York 2012.

nej) i banków centralnych (sprawowana dzięki polityce monetarnej).<sup>14</sup> Teoria ta rzuca wyzwanie nurtom neoklasycznym i neoliberalnym.

Dysfunkcje gospodarki prowadzą do ożywienia debaty ukierunkowanej na poszukiwanie optymalnego modelu funkcjonowania sektora bankowego oraz sektora publicznego. Kontestowane są bowiem obecnie bazujące na doktrynie neoliberalnej idee Konsensusu Waszyngtońskiego oraz unifikacja systemów gospodarczych. Każdy kraj powinien stworzyć modele „szyte na miarę”. Inspirujące znaczenie mają krytyczne, pogłębione analizy i publikacje sprzyjające identyfikowaniu rozwiązań ukierunkowanych na racjonalne rozwiązania społeczno-ekonomiczne. Chodzi o to, aby kraj nasz nie znalazł się w pułapce zadłużenia i nie musiał korzystać z rozwiązań proponowanych dziś krajom, takim jak: Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania, zwanym w skrócie PIIGS. Polityka prowadzona wobec tych krajów ma związek z redukcją wydatków publicznych, co stanowi jednocześnie warunek redukcji zadłużenia wobec tych krajów oraz prowadzi do niskiego wzrostu gospodarczego, będącego synonimem stagnacji.

## Podsumowanie

Podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu wymaga przeanalizowania wielu aspektów prawnych i ekonomicznych, wyznaczenia bezpiecznych poziomów zadłużenia, tak by możliwa była spłata istniejących zobowiązań. W tym celu władze samorządowe powinny przeprowadzić szczegółowe analizy finansowe wykazujące możliwość i zasadność zastosowania określonego wariantu finansowania realizowanych przez nie zadań.

Przedstawione w ramach tego artykułu rozważania mogą mieć zastosowanie w badaniu zdolności kredytowej i określaniu warunków utrzymania długookresowej płynności finansowej. JST mają ograniczone środki finansowe na realizację nałożonych na nie ustawowo zadań. Rosnące zapotrzebowanie na środki finansowe nie zwalnia ich z obowiązku pogłębionej analizy możliwości budżetowych i realnej oceny możliwości inwestycyjnych. Dlatego też bardzo ważne jest posiadanie aktualnej i pełnej informacji na temat wysokości zobowiązań, zwłaszcza że zadłużenie JST wchodzi w skład długu publicznego państwa.

---

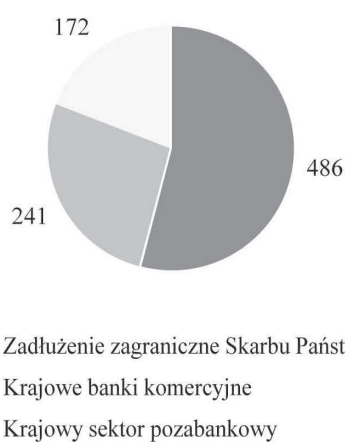
<sup>15</sup> *New Keynesian economics* datuje swój początek na rok 1991 i nie powinna być mylona z *Neo-Keynsian economics*, która jest szkołą powojenną, znaną z prób syntezy pomiędzy tradycyjną nauką Keynosa a elementami neoliberalizmu.

W artykule podjęto próbę analizy i oceny bieżącej sytuacji zadłużenia sektora publicznego z akcentem na zadłużenie JST. Niniejszy artykuł z uwagi na istniejące ograniczenia nie wyczerpuje tematu, niemniej może stanowić kolejny asumpt do debaty publicznej w tak ważkiej sprawie..

**Rysunek 1.**  
Dług publiczny na koniec I kw. 2016 r. w mld zł



**Rysunek 2.**  
Struktura zadłużenia Skarbu Państwa na koniec VI. 2016 r. w mld zł



Źródło: [Komunikat FOR, 2016].

Źródło: [Komunikat FOR, 2016].

Tabela 1. Główne wskaźniki makroekonomiczne w Polsce i wybranych krajach UE w 2015 r.

Kraj	Wzrost PKB	Inflacja	Bezrobocie	Saldo finansów publicznych	Saldo obrotów bieżących
	%	%	%	% PKB	% PKB
Czechy	4,5	0,3	5,1	-1,6	-2,4
Francja	1,1	0,1	10,5	-3,7	-1,4
Hiszpania	3,2	-0,6	22,3	-4,8	1,5
Niemcy	1,7	0,1	4,8	0,5	8,8
Polska	3,5	-0,7	7,5	-3,0	-0,2
Słowacja	3,5	-0,3	11,5	-2,7	0,3
Szwecja	3,6	0,7	7,4	-1,0	5,4
Węgry	2,9	0,1	6,7	-2,1	5
Włochy	0,8	0,1	11,9	-2,6	2,2

Źródło: [European Commission, 2016].

## Dylematy finansów publicznych – dług publiczny oraz granice...

---

### **Bibliografia**

1. European Commission, *European Economic Forecast: Winter 2016*, no. 1/2016, Luxembourg 2016.
2. Filipiak B., *Badanie wiarygodności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących limitów zadłużenia* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, (red.) L. Patrzalek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2005.
3. Komunikat FOR, Warszawa 24 sierpnia 2016 r., [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl).
4. Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
5. Pawłowska B., Światowy kryzys a standing sektora bankowego w Polsce, *ROCZNIK NAUKOWY Wydziału Zarządzania w Ciechanowie, Zeszyt 3-4, Tom III*, Ciechanów 2009.
6. Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
7. Skidelsky R., *Democracy or Finance, Project Syndicate*, 18 kwietnia 2011 r., <http://www.skidelskyr.com/site/article/democracy-or-finance/>
8. Stiglitz J.E., *The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future*, Wydawnictwo W.W. Norton & Company, New York 2012.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm. tekst jednolity.
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 199r r. Prawo Bankowe. Dz. U. 2012.1376.
11. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach. Dz. U. 2001.120.1300.
12. Wiatr M. S., *Zarządzanie indywidualnym ryzykiem kredytowym. Elementy systemu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011