

## KONTROWERSJE WOKÓŁ PAKTU NA RZECZ STABILNOŚCI I WZROSTU

*Jolanta Ciak*

**Abstrakt:** Pakt na rzecz stabilności i wzrostu miał być sposobem na zapewnienie rzetelnych finansów publicznych. Zobowiązuje bowiem kraje Unii Gospodarczo-Walutowej do przedstawiania budżetu w perspektywie średniookresowej. Chodzi o to, by osiągnąć w budżecie sytuację bliską równowagi, a nawet nadwyżkę. Pogorszenie się sytuacji fiskalnej krajów Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro, szczególnie w ostatnim czasie, wymusza wprowadzenie zmian w dotychczasowych zasadach funkcjonowania paktu. Wprowadzenie proponowanych przez Komisję Europejską zmian powinno wpłynąć pozytywnie na zmianę podejścia do problematyki nadmiernego deficytu oraz długu publicznego do PKB przez kraje strefy euro oraz przyszłych członków tej strefy w związku z realizowanymi procesami integracji europejskiej.

**Słowa kluczowe:** deficyt budżetowy, dług publiczny, kryzys, Pakt na rzecz stabilności i wzrostu.

**JEL Classification:** H68 – Forecasts of Budgets, Deficits, and Debt.

### 1. Wprowadzenie

Dotychczas *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu* (*Stability and Growth Pact*) był zbiorową nazwą dwóch rozporządzeń Rady Europejskiej oraz uchwały o charakterze prewencyjnym i represyjnym, które zostały ratyfikowane 17 czerwca 1997 r. na szczycie w Amsterdamie.

Pierwszym z nich jest *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji*

*politykę gospodarczych*<sup>1</sup>, zawierające postanowienia o charakterze prewencyjnym, które mają się przyczyniać do zapobiegania powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych. Drugie to *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*<sup>2</sup>. Określa ono procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, a także system sankcji wobec kraju, który do takiego deficytu dopuścił i nie redukuje go w odpowiednim tempie. *Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*<sup>3</sup> wskazuje na zobowiązanie krajów członkowskich do osiągania w perspektywie średnioterminowej sytuacji bliskiej równowagi w budżecie bądź nadwyżki i podejmowania działań niezbędnych do realizacji tego celu.

Pakt ów został niewątpliwie ustanowiony w celu zabezpieczenia dobrej kondycji finansów publicznych, co więcej, jest ważnym elementem prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej. Proponowane obecnie zmiany zawierają pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Mają one wzmocnić dotychczasowy *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu*, aby przeciwdziałać polityce nadmiernego deficytu realizowanej wśród krajów Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń owego paktu od momentu wprowadzenia go w życie, z uwzględnieniem zmian, jakie zostały wprowadzone w latach 2005 i 2007 oraz tych, które są obecnie proponowane (w roku 2011) przez Komisję Europejską, w związku z brakiem dyscypliny finansów publicznych w większości krajów należących do Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro. Konsekwencją braku tej dyscypliny jest wszczęta wobec 24 krajów na 27 krajów procedura nadmiernego deficytu.

## 2. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu

*Pakt na rzecz stabilności i wzrostu* (pakt stabilności i wzrostu) został stworzony jako sposób na zapewnienie rzetelnych finansów publicznych i jednocześnie na ograniczenie ryzyka inflacji, zgodnie z kryteriami określonymi w traktacie z Maastricht. Jego autorem jest niemiecki minister finansów, Theo Weigel.

W okresie przygotowań do zmiany walut, w ramach powstającej Unii Gospodarczo-Walutowej (lata 1997–1999), niektóre państwa członkowskie obawiały się, że inne kraje nie będą przestrzegały w swojej polityce gospodarczej ścisłej dyscypliny fiskalnej. Dyscyplina ta jest konieczna do prawidłowego rozwoju tworzącej się strefy euro.

W pakcie zawarto regulacje mające na celu usprawnienie działań określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Zobowiązuje

---

<sup>1</sup> Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–5.

<sup>2</sup> Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 6–11.

<sup>3</sup> Dz.U. C nr 236 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–2.

on bowiem kraje Unii Gospodarczo-Walutowej do przedstawiania budżetu w perspektywie średniookresowej. Chodzi o to, by osiągnąć sytuację w budżecie bliską równowagi, a nawet nadwyżkę. Jednocześnie z uwagi na kwestię starzenia się europejskiego społeczeństwa państwa członkowskie UE stają przed wyzwaniem zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych ze względu na nieuchronnie zbliżający się wpływ tego zjawiska na budżet<sup>4</sup>.

Celem sprostania temu wyzwaniu, przy uwzględnieniu stabilności długoterminowej ujętej w przeprowadzonej w 2005 r. reformie paktu<sup>5</sup>, ustalono wspólne długoterminowe prognozy budżetowe na poziomie UE oraz dokonano oceny i kontroli sytuacji gospodarczej i fiskalnej, indywidualnie, każdego z państw członkowskich<sup>6</sup>.

Konieczność osiągnięcia nadwyżek budżetowych dotyczy przede wszystkim tych krajów obszaru euro, które charakteryzują się relatywnie wysokim długiem publicznym (Belgia, Grecja, Irlandia czy Włochy). Stosowanie się przez kraje członkowskie do dyscypliny wynikającej z paktu ma służyć stworzeniu pola manewru niezbędnego do uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji poważnego pogorszenia się koniunktury gospodarczej (jak miało to miejsce w sytuacji kryzysu lat 2007–2009). Stąd zgodnie z zapisami rozporządzenia 1466/97 państwa członkowskie strefy euro są zobowiązane do przygotowywania corocznych programów stabilności (*stability programmes*), a pozostałe kraje UE – programów konwergencji (*economic convergence programmes*).

Zróżnicowanie co do nazw programów wynika z faktu, że wobec niektórych krajów stosowana jest derogacja dotycząca pełnego członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej. W momencie, gdy dany kraj wejdzie już do strefy euro, owa derogacja przestanie być wobec niego stosowana. Będzie zatem zobowiązany do przedłożenia programu stabilizacyjnego w ciągu sześciu miesięcy od decyzji Rady, w sprawie jego uczestnictwa w tej strefie.

Jednocześnie należy podkreślić, że rozporządzenie to szczegółowo określa zawartość zarówno programów stabilności, jak i programów konwergencji. Wskazuje na określone terminy ich przedkładania, zasady realizacji oraz zasady monitorowania. Programy są swego rodzaju podstawą wielostronnego nadzoru nad polityką budżetową (fiskalną) zarówno krajów Unii Europejskiej, jak i krajów strefy euro.

---

<sup>4</sup> W programach konwergencji i programach stabilności konieczne jest zatem przedstawianie kształtowania się najważniejszych wskaźników ekonomicznych w perspektywie długookresowej do roku 2060.

<sup>5</sup> W roku 2005 państwa członkowskie uchwaliły zmiany w *Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu*, które polegały m.in. na wprowadzeniu większej uznaniowości i elastyczności w procedurach nadzoru. Por. Morris N., Ongana H., Schuknecht L., The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *Occasional Paper Series* 2006, no. 47.

<sup>6</sup> Obszerną analizę można znaleźć w sprawozdaniu na temat stabilności; w zakresie konwergencji, a zatem dostosowywania wskaźników ekonomicznych krajów Unii Europejskiej, które w niedługim czasie mają przyjąć wspólną walutę, można znaleźć w: *Convergence Report 2010, European Economy* 3/2010. Luxembourg: European Commissions, 2010.

Dotychczas, jak wskazują zapisy rozporządzenia 1466/97, wszystkie kraje zobowiązane były do przedstawiania swoich programów oraz ich aktualizacji 1 grudnia każdego roku budżetowego. Od roku 2011 nastąpiły pewne zmiany w tym zakresie. Dotychczasowy termin został przesunięty na kwiecień kolejnego roku budżetowego, w związku z tzw. semestrem europejskim<sup>7</sup>.

Ma to zapewnić bardziej rygorystyczną dyscyplinę budżetową poprzez nadzór i koordynację polityki budżetowej wszystkich krajów UE. Jednocześnie wskazuje się tu na możliwość przekazywania bardziej wiarygodnych wskaźników deficytu i długu publicznego. Po pierwszym kwartale nowego roku będzie można podać ich realne wielkości. Dotychczas wskaźniki te były jedynie wartościami szacunkowymi.

### 3. Część zapobiegawcza i odstrasżająca Paktu na rzecz stabilności i wzrostu

Pakt składa się zatem z dwóch części: prewencyjnej (zapobiegawczej) i represyjnej (odstrasżającej). W ramach pierwszej części kraje członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia pięcioletnich programów stabilizacyjnych i konwergencji, określających cele realizowane w dziedzinie finansów publicznych, przy przyjętych założeniach w zakresie wzrostu gospodarczego. Stopień realności tych programów oceniany jest przez Komisję Europejską, która nadzoruje także ich realizację. Kraje członkowskie zadeklarowały wolę dążenia do równowagi w budżecie w okresie normalnej koniunktury.

Niestety w praktyce osiągnięcie równowagi w budżecie czy nadwyżki budżetowej okazało się bardzo trudnym zadaniem do realizacji. Co prawda w początkowym okresie niektóre kraje osiągnęły relacje deficytu budżetowego do PKB czy długu publicznego do PKB poniżej wartości referencyjnej (niekiedy osiągnąć równowagę czy nadwyżkę budżetową), jednakże dotyczyło to tylko kilku krajów. Obecnie sytuacja w finansach publicznych większości krajów strefy euro czy szerzej krajów należących do Unii Europejskiej jest dla nich niekorzystna. Wszystkie kraje UE osiągają deficyty.

Wśród krajów UE jedynie trzy z nich spełniają wymóg % PKB. Należą do nich:

- Estonia (2009 r. – 1,7% PKB, KE – 1,0% PKB),
- Luksemburg (2009 r. – 0,7% PKB, KE – 1,8% PKB),
- Szwecja (2009 r. – 0,5% PKB, KE – 0,9% PKB).

---

<sup>7</sup> Zob. semestr europejski to cykl wzajemnych ocen planów budżetowych krajów należących do Unii Europejskiej. Szerzej: Bielicki T., KE rozpoczęła semestr europejski – oceni budżety krajów UE. *Gazeta.pl* [on-line]. [Dostęp 12.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE\\_rozpoczela\\_semestr\\_europejski\\_\\_\\_oceni\\_budzety\\_krajow.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE_rozpoczela_semestr_europejski___oceni_budzety_krajow.html).

W pozostałych krajach odnotowano wskaźniki znacznie wyższe niż preferowane traktatem z Maastricht. Co więcej, wiele z nich odnotowało w roku 2009 wskaźniki przewyższające wartość 10% PKB. Przykładem tych krajów są:

- Irlandia ze wskaźnikiem na poziomie 14,6% PKB,
- Grecja ze wskaźnikiem na poziomie 13,6% PKB,
- Hiszpania, w której relacja deficytu do PKB wyniosła 11,2%.

Niepokojące były również prognozy Komisji Europejskiej w odniesieniu do omawianych wartości – miały one w większości wzrosnąć.

Dodatkowo można stwierdzić, że w ostatnich latach mamy do czynienia z kryzysem zadłużenia. Wskaźniki osiągane przez wiele krajów, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę kraje strefy euro, znacznie przewyższały w roku 2009 preferowaną wielkość 60% PKB. Przykładowo:

- Włochy – 115,8% PKB (prognoza na 2010 r. – 118,9% PKB),
- Grecja – 115,1% PKB (prognoza na 2010 r. – 140,2% PKB),
- Portugalia – 76,8% PKB (prognoza na 2010 r. – 82,8% PKB),
- Irlandia – 64,0% PKB (prognoza na 2010 r. – 97,4% PKB),
- Hiszpania – 53,2% PKB (prognoza na 2010 r. – 64,4% PKB).

Jednocześnie uwidoczniły się gigantyczne przyrosty długu publicznego w niektórych krajach: pięciokrotny przyrost na Łotwie (z 9% do 45,7%), czterokrotny przyrost w Irlandii (z 25% do 97,4%), trzykrotny przyrost w Luksemburgu (z 6,7% do 18,2%) i dwukrotny przyrost na Litwie (z 16,9% do 37,4%)<sup>8</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, wszystkie kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do przedstawiania programów konwergencji i stabilizacji. Programy te powinny zawierać następujące elementy:

1. Informacje określające cel średniookresowy:
  - a) sytuację budżetową, zabezpieczającą przed naruszeniem deficytu określonego na poziomie 3% PKB i zapewniającą długookresową stabilność finansów publicznych,
  - b) ścieżkę dostosowania do tego celu – rok po roku, aż do jego osiągnięcia,
  - c) oczekiwany przebieg wskaźnika zadłużenia.
2. Podstawowe założenia ekonomiczne dotyczące wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz inflacji.
3. Opis i ocenę środków polityki służących osiągnięciu celów programu.
4. Analizę sposobu, w jaki zmiany głównych założeń ekonomicznych mogą wpływać na sytuację budżetową danego kraju, w tym zadłużenie.

---

<sup>8</sup> Szerzej: Ciak J., Kryzys finansowy a deficyt sektora finansów publicznych w Polsce i krajach Unii Europejskiej. W: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, materiały konferencyjne. Kazimierz Dolny, 11–12 kwietnia 2011, s. 15.

5. Cele średniookresowej polityki pieniężnej i ich związek ze stabilnością cen oraz kursem wymiany walutowej (dotyczy to tylko krajów spoza strefy euro).

Zakres informacji wynika z tzw. europejskiego kodeksu praktyk w sprawie zawartości oraz formy programów stabilizacyjnych i programów zbieżności, a zatem kwestii związanych z dostarczaniem wiarygodnych danych statystycznych przez poszczególne kraje Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Podawane w programach konwergencji i stabilności informacje dotyczą co najmniej pięciu lat, przy czym dwa pierwsze lata obejmują rok poprzedni i bieżący, dalsze trzy lata stanowią prognozę. Komisja ocenia przekazywane przez poszczególne kraje programy konwergencji i stabilności<sup>10</sup>. Z kolei Rada wydaje opinię na ich temat. Na podstawie wniosku Komisji Rada może skierować wcześniejsze ostrzeżenie, które ma na celu zapobieżenie wystąpieniu w najbliższym czasie nadmiernego deficytu. Dzięki temu Komisja może zalecić państwu członkowskiemu przestrzeganie zobowiązań wynikających z paktu<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych*. Został on przyjęty przez Radę Ecofin w dniu 11 października 2005 r. Szerzej: WE COM (2005) 217 wersja ostateczna „Zalecenie Komisji w sprawie niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych”. *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 30.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0217:PL:HTML>.

<sup>10</sup> Pierwsze programy stabilizacyjne zostały opracowane i przedstawione przez kraje strefy euro w latach 1998 i 1999, a zatem w roku poprzedzającym przyjęcie euro i w roku, w którym euro, jako wspólna waluta tych krajów, zaczęło funkcjonować. Programy te obejmowały kolejne trzy lata stanowiące prognozę (w sumie cztery lata: 1999–2002). Owe programy są co roku aktualizowane. Pod koniec 2009 r. kraje strefy euro przedstawiły je już po raz jedenasty. W przypadku Polski, przedstawiony przez nią program był szóstym. Polska po raz pierwszy przedstawiła swój program konwergencji w kwietniu 2004 r., kolejne programy przedstawiała odpowiednio: w listopadzie 2004 r., styczniu 2006 r., listopadzie 2006 r., październiku 2007 r., marcu 2008 r. oraz pod koniec roku 2009. Por. Pakt stabilności i wzrostu. W: *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 28.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open.N> następny program konwergencji zostanie przedstawiony do końca kwietnia 2011 r. Nowy termin (wcześniejsze do 1 grudnia danego roku) wynika z wprowadzenia tzw. semestru europejskiego. Wymóg prezentowania danych w ujęciu pięcioletnim jest wymogiem minimalnym, w związku z tym państwa sporządzające programy stabilności lub konwergencji mogą posługiwać się dłuższą perspektywą czasową. Przykładowo program konwergencji opracowany przez Danię obejmuje oprócz roku bieżącego i poprzedniego także pięć następnych lat.

<sup>11</sup> *Pakt na rzecz stabilizacji i wzrostu* wprowadził tzw. system wczesnego ostrzegania, który przewiduje stały nadzór Komisji Europejskiej nad sytuacją budżetową państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie należy podkreślić, że w dniu 13 czerwca 2007 r. Komisja przyjęła dodatkowo *Komunikat w sprawie zapewnienia skuteczności prewencyjnej części Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, który stanowi kontynuację reformy paktu z roku 2005. Przedstawione propozycje dotyczą sposobu formułowania i realizowania przez rządy krajów UE i strefy euro średniookresowych strategii budżetowych oraz wzmocnienia na szczeblu Unii nadzoru i koordynacji prowadzonej przez poszczególne kraje polityki gospodarczej i budżetowej. Szerzej: *Urząd Komi-*

W części represyjnej paktu określono szczegółową procedurę oraz system sankcji wobec danego kraju, który dopuszcza do nadmiernego deficytu i nie redukuje go w odpowiednim tempie. Jak już wcześniej wspomniano, na kraj, który uchyla się od skorygowania powstałej nierównowagi, może zostać nałożona kara w postaci depozytu, który zawiera dwa elementy: część stałą – w wysokości 0,2% PKB i część zmienną – stanowiącą dziesiątą część różnicy między rzeczywiście występującym deficytem budżetowym a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB. Maksymalnie depozyt ten może wynieść 0,5% PKB kraju, który zostałby zobowiązany do jego złożenia<sup>12</sup>.

Zwraca uwagę fakt, że w podejmowaniu przez Radę decyzji wynikających z procedury określonej w tym dokumencie biorą również udział kraje, które nie są pełnymi członkami UGW – a mianowicie Dania, Wielka Brytania i Szwecja. Niektórzy poddają w wątpliwość sens tego rozwiązania, gdyż kraje powyższe nie podlegają takim surowym wymaganiom w odniesieniu do wielkości deficytu budżetowego co kraje należące do obszaru euro.

Ostatnimi czasy nader często wyrażane są krytyczne opinie w odniesieniu do *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*. Niejednokrotnie podkreśla się, że w pewien sposób może on naruszać suwerenność pojedynczego kraju. Zmusza bowiem kraj członkowski do nieprzekraczania limitu 3% PKB, co w okresie osłabienia koniunktury znacznie ogranicza działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (pasywna polityka budżetowa). Kraje członkowskie mogą zatem czuć się zobowiązane do realizacji zbyt rygorystycznej polityki budżetowej nie tylko w przypadku pogorszenia się sytuacji gospodarczej, lecz także w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, po to, aby uniknąć przekroczenia dozwolonego limitu deficytu w czasie, gdy sytuacja gospodarcza ulegnie ponownemu pogorszeniu. Prowadzi to do niepotrzebnego usztywnienia polityki budżetowej.

Wskazuje się również, że pakt stwarza ryzyko nadmiernego przesunięcia ciężaru stabilizacji na politykę pieniężną, co może się przyczynić do braku jej autonomii (szczególnie gdy chodzi o kraje spoza strefy euro). W związku z tym polityka budżetowa może stać się mniej elastyczna.

Jednocześnie można domniemywać, że kraje Unii Gospodarczo-Walutowej mogą stanąć przed pokusą, by przedstawiać zniekształcone prognozy swojej sytuacji budżetowej, jak to miało miejsce w przypadku Grecji<sup>13</sup>. Co więcej, wła-

---

*tetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 25.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open).

<sup>12</sup> Przykładowo w sytuacji, gdy deficyt budżetowy będzie na poziomie 5% PKB, depozyt taki wyniesie: część stała – 0,2% PKB + 0,1 x (5 – 3) = 0,2 + 0,1 x 2 = 0,4% PKB. Por. Ciak J., Polityka budżetowa Polski w kontekście przyszłego członkostwa w unii gospodarczo-walutowej. *Bank i Kredyt* 2003, nr 8, s. 31–32.

<sup>13</sup> W dotychczasowej praktyce Grecji można zauważyć podawanie w aktualizowanym corocznie programie stabilności nieprawdziwe informacje w zakresie deficytu i długu publicznego oraz innych wskaźników ekonomicznych, niewskazujących na faktyczną sytuację gospodarczą tego kraju. Niektórzy ekonomiści posądzają wprost Grecję o fałszowanie podawanych do publicznej

dze tych krajów mogą się ograniczać do podejmowania działań symbolicznych, gdy zostaną zobowiązane do skorygowania nadmiernego deficytu, mając nadzieję, że problem deficytu sam się rozwiąże, zanim jeszcze dane za kolejny rok budżetowy zostaną opublikowane. Mogą to być zatem działania jednostkowe, które w dłuższej perspektywie mogą nie przynosić spodziewanych efektów w postaci poprawy stanu finansów publicznych w danym kraju. Faktem jest, że konsolidacja finansów publicznych stała się najważniejszym celem polityki budżetowej realizowanej przez obecne kraje obszaru euro, a także przez kraje, które mają w przyszłości stać się krajami tej strefy<sup>14</sup>.

Ostatnimi czasy panowało ogólne przekonanie, że *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu* jest za bardzo „uelastyczniony” i dlatego trudno było się spodziewać praktycznego stosowania sankcji wobec któregośkolwiek z państw członkowskich, chyba że nadmierny deficyt utrzymywałby się przez kilka lat. Niewątpliwie sceptycy strefy euro w takich krajach, jak Dania czy Szwecja, często przytaczają to domniemane uelastycznienie jako powód nieprzyjęcia dotychczas euro w swoim kraju. Owe uelastycznienie miało miejsce na początku obecnego wieku, kiedy to jego inicjatorzy, tj. Niemcy i Francja, nie spełniając wymogów stawianych przez pakt, nie ponieśli z tego tytułu żadnych konsekwencji. Sytuacja ta wynikała z faktu, że już od momentu wprowadzenia strefy euro stan finansów publicznych krajów do niej należących ulegał stopniowemu pogorszeniu. Efektem tego był wzrost deficytu w ich budżetach, w tym we wspomnianych krajach (Niemcy i Francja), wobec których jednak w listopadzie 2003 r. Rada zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu, nie podejmując przy tym decyzji oczekiwanej przez Komisję Europejską<sup>15</sup>.

W praktyce tzw. naprawcze ramię paktu działało i działa w miarę skutecznie. Przykład Niemiec i Francji z roku 2003 można uznać za incydent. Obecnie kraje należące do Unii Europejskiej, w tym i do Unii Gospodarczo-Walutowej, w sytuacji przekroczenia relacji deficytu budżetowego do PKB ponad 3% (i tendencji utrzymywania się tej relacji przez kilka lat), były i są jednak obejmowane procedurą nadmiernego deficytu. Jednakże nie ma to swojego wyrazu w realizacji części represyjnej *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*. Można zatem stwierdzić, że procedura nakładania kar na kraje strefy euro, w związku z istnieniem nadmiernego deficytu i braku podejmowania działań w zakresie jego ograniczania, pozostaje nadal w sferze teorii. W wyniku przekroczenia w ostatnich latach wielkości deficytu ponad preferowaną wielkość 3% PKB w 24 krajach

---

wiadomości danych. Szerzej: Grecja płaci za ukrywanie prawdy o swoim długu. *Rzeczpospolita*, 21.04.2010 r., nr 93 (8604).

<sup>14</sup> Ciak J., *Polityka budżetowa Polski...*, s. 33.

<sup>15</sup> Chodziło o decyzję potwierdzającą, że Niemcy i Francja nie podjęły żadnych skutecznych działań ukierunkowanych na redukcję deficytu w wyznaczonych terminach. Szerzej: Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*. *Bank i Kredyt* 2005, nr 7, s. 16.



Unii Europejskiej na 27 krajów została nałożona procedura nadmiernego deficytu (tab. 1).

Tab. 1. Procedura nadmiernego deficytu w krajach Unii Europejskiej (stan na marzec 2011 r.)

Państwo	Grupa	Status	Termin korekty rok
Austria	EA <sup>1</sup>	EDP <sup>5</sup>	2013
Belgia	EA	EDP	2012
Bulgaria	D	EDP	2011
Cypr	EA	EDP	2012
Czechy	D	EDP	2013
Dania	ERMII <sup>2</sup> /O <sup>3</sup>	EDP	2013
Estonia	EA	-	-
Finlandia	EA	EDP	2011
Francja	EA	EDP	2013
Grecja	EA	EDP	2014
Hiszpania	EA	EDP	2013
Holandia	EA	EDP	2013
Irlandia	EA	EDP	2014
Litwa	ERMII/D <sup>4</sup>	EDP	2012
Luksemburg	EA	-	-
Łotwa	ERMII/D	EDP	2012
Malta	EA	EDP	2011
Niemcy	EA	EDP	2013
Polska	D	EDP	2012
Portugalia	EA	EDP	2013
Rumunia	D	EDP	2012
Słowacja	EA	EDP	2013
Słowenia	EA	EDP	2013
Szwecja	D	-	-
Węgry	D	EDP	2011
Wielka Brytania	O	EDP	2014/2015
Włochy	EA	EDP	2012

<sup>1</sup>EA – członek strefy euro. <sup>2</sup>ERM II – uczestnik ERM II. <sup>3</sup>O – państwo z klauzula *opt-out*. <sup>4</sup>D – państwo z derogacją. <sup>5</sup>EDP – rekomendacja Rady Ecofin w sprawie terminu likwidacji nadmiernego deficytu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Monitor konwergencji nominalnej w UE 27*. Ministerstwo Finansów, marzec 2011 r., s. 4.

Informacje zawarte w tabeli 1 wskazują na to, że swoje finanse publiczne muszą ustabilizować 24 kraje (zmniejszyć deficyt budżetowy poniżej relacji 3% PKB lub osiągnąć w średniej perspektywie zrównoważenie budżetu). Wymusza to wszczęta wobec nich procedura nadmiernego deficytu. W zasadzie w obecnym roku 2011 swoje wskaźniki deficytu muszą dostosować do wymogu traktatu z Maastricht cztery kraje, do 2012 r. siedem krajów, wśród których dwa: Łotwa i Litwa są uczestnikami ERM II. Dziesięć krajów ma osiągnąć właściwą relację deficytu do PKB w roku 2013. Najdłuższy okres dostosowawczy (2014 i 2015) mają: Grecja, Irlandia i Wielka Brytania.

#### 4. Proponowane zmiany w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu

Unia Europejska, nie chcąc dopuścić do drugiej fali kryzysu lat 2007–2010, zaproponowała specjalny pakiet, który ma na celu zdyscyplinowanie krajów unijnych. W szczególności dotyczy to krajów strefy euro, których sytuacja w ostatnim czasie uległa drastycznemu pogorszeniu. Chodzi tu wystąpienie fali tzw. kryzysu zadłużeniowego niektórych z tych krajów. Sytuacja ta wzbudziła niepokój organów Unii Europejskiej, które w roku 2009 rozpoczęły kolejną debatę na temat skuteczności *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* oraz jego ewentualnej reformy. Obecnie przebiega ona pod roboczym hasłem „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej”. W związku z powyższym w dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska podjęła decyzję o konieczności rozważenia zastosowania nowych instrumentów koordynacji polityki gospodarczej.

Proponowane zmiany zawierają pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Ich celem jest przede wszystkim wzmocnienie unijnego *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, który ma za zadanie trzymać w ryzach finanse publiczne krajów Unii Europejskiej.

Do wspomnianych aktów, które obecnie są przedmiotem procedury prawodawczej, można zaliczyć:

1. Rozporządzenie zmieniające wcześniejsze rozporządzenie nr 1466/97.
2. Rozporządzenie zmieniające wcześniejsze rozporządzenie nr 1467/97.
3. Rozporządzenie w sprawie skutecznego nadzoru budżetowego strefie euro.
4. Nową dyrektywę w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich koordynowania.
5. Rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Parlament Europejski* [on-line]. [Dostęp 17.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA2011-0292+0+DOC+XML+V0//PL>.

Wśród najważniejszych propozycji można znaleźć nowe „półautomatyczne” sankcje dla niesubordynowanych krajów strefy euro. Co więcej, nowe sankcje finansowe (nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB) zostaną nałożone, gdy podjęta zostanie decyzja o otwarciu procedury nadmiernego deficytu. W przypadku braku podjęcia właściwej polityki gospodarczej przez kraj, wobec którego podjęto taką decyzję, depozyt ten przypadnie, stając się tym samym swego rodzaju grzywną<sup>17</sup>. Należy podkreślić, że kaucja ta będzie karą finansową już zatem w części prewencyjnej, wobec krajów strefy euro. Dotychczas w tej części nie były przewidziane tego typu sankcje.

Niewątpliwie nałożenie kaucji wynika z zapisów *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, który, jak wcześniej wskazano, w tym właśnie zakresie nie jest do końca realizowany. Celem ułatwienia nakładania powyższej kaucji (na kraje łamiące dyscyplinę budżetową) proponuje się, aby decyzja w tej kwestii nie wymagała akceptacji ministrów finansów. Decyzja wchodziłaby automatycznie, gdy Rada UE w ciągu dziesięciu dni nie zgłosiłaby sprzeciwu kwalifikowaną większością głosów. Kraj, którego taka decyzja by dotyczyła, nie miałby prawa głosu<sup>18</sup>. Chodzi tu zatem o tzw. zasadę głosowania odwrotnego (*procedure of „reverse voting” mechanism*)<sup>19</sup>.

Niewątpliwie automatyzm sankcji, już w części prewencyjnej, był przedmiotem sporu między dążącymi do jak najsurowszej dyscypliny Niemcami, (wspieranymi m.in. przez Finlandię i Holandię) a Francją, która razem z Włochami opowiadała się za bardziej elastycznymi rozwiązaniami w tym zakresie. Sankcje te obecnie dotyczyłyby głównie krajów należących do strefy euro, choć nie wyklucza się zastosowania kar również dla pozostałych krajów za ich niesubordynację budżetową. Wskazuje się tu, że kraje takie mogłyby stracić możli-

---

<sup>17</sup> Ministrowie Finansów „27” uzgodnili, że środki te będą zasilaly fundusz na rzecz ratowania krajów strefy euro w potrzebie oraz Europejski Fundusz Stabilizacyjny (ESM), który ma go zastąpić w roku 2013. Por. Unia bierze się za finanse. Będą kary za łamanie zasad. *Dziennik.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://gospodarka.dziennik.pl/for-sal/artykuly/326271,unia-bierze-sie-za-finanse-beda-kary-za-lamanie-zasad.html>. Należy podkreślić, że obecnie funkcjonujący tymczasowy fundusz opiewa na kwotę 440 mld euro, jednakże jego rzeczywiste zdolności pożyczkowe stanowią jedynie 250 mld euro. Różnica ta wynika z tego, iż pozostałe środki stanowią gwarancję, że unijne pożyczki dostaną na rynkach finansowych najwyższą ocenę ratingową AAA, co wiąże się z korzystniejszymi warunkami kredytowymi. Zob. Józwiak T., Portugalia idzie na dno samotnie. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 31.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/oko-na-swiat/portugalia-idzie-na-dno-samotnie-,13249,1>. Staly Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM) od roku 2013 będzie wynosil 500 mld euro.

<sup>18</sup> Zgodnie z zapisami projektu dokumentu Komisji Europejskiej z 24 września 2010 r. *European Commission* [on-line]. [Dostęp 5.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ec.europa.eu/economy-finance>.

<sup>19</sup> Oznacza to, że każdorazowo wniosek Komisji Europejskiej o nałożenie sankcji będzie uznawany za przyjęty, chyba że ministrowie finansów „27” odrzuciliby go kwalifikowaną większością głosów.

wość korzystania ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności lub też wypłata tych środków mogłaby być wstrzymana.

Najważniejszą zmianą proponowaną przez KE, również w części prewencyjnej paktu, jest wprowadzenie zasady realizacji rozważnej polityki fiskalnej (*prudent fiscal policy-making*)<sup>20</sup>, przy zachowaniu obecnego wymogu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO) oraz zalecanej rocznej wielkości dostosowania w wysokości 0,5% PKB.

Zgodnie z ową zasadą roczny wzrost wydatków budżetowych nie powinien przekraczać ostrożnie szacowanego średniookresowego tempa wzrostu PKB (w przypadku nieosiągnięcia MTO wzrost wydatków powinien być wyraźnie niższy)<sup>21</sup>, chyba że dany kraj istotnie przekroczył swój średniookresowy cel budżetowy lub szybsze tempo wzrostu wydatków będzie skompensowane odpowiednimi działaniami po stronie dochodowej. Głównym celem powyższej zasady jest zapewnienie, aby nadzwyczajne dochody budżetowe były przeznaczane na redukcję długu. W opinii KE zasada rozważnej polityki fiskalnej z jednej strony będzie stanowić dla państw członkowskich konkretne wytyczne dotyczące właściwej ścieżki dojścia do MTO. Z drugiej strony powinna poprawić politykę fiskalną państw członkowskich, a jednocześnie ułatwić jej ocenę dokonywaną na podstawie przedstawianych przez nie programów stabilności i programów konwergencji.

Część prewencyjna *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* ma zapewnić prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności w okresie dobrej koniunktury. Chodzi głównie o to, aby w okresie pogorszenia się sytuacji gospodarczej danego kraju dysponować odpowiednim buforem bezpieczeństwa. Istniejąca więc dotychczas procedura nadmiernego deficytu będzie groziła również tym krajom, które mają nadmierny dług (ponad 60% PKB). Wskazuje się zatem, że dług publiczny powinien być ograniczany poniżej wielkość referencyjną, nawet gdy deficyt danego kraju nie przekracza dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Co więcej, tempo redukcji owego długu będzie mogło zostać uznane za wystarczające, jeśli w ciągu trzech lat poziom zadłużenia powyżej 60% PKB będzie się zmniejszał o co najmniej  $\frac{1}{20}$  rocznie. Jeśli nie uda się tego osiągnąć, dany kraj zostanie objęty procedurą nadmiernego deficytu<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Szerzej: *Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej Herman'a von Rampuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, grudzień 2010 r., s. 2.

<sup>21</sup> W ramach toczących się prac KE proponuje, aby w takich przypadkach wzrost wydatków budżetowych był o 1 punkt procentowy niższy niż ostrożnie szacowane średniookresowe tempo wzrostu PKB.

<sup>22</sup> Należy podkreślić, że co do zasady kryterium deficytu i długu są równorzędne. Dotychczasowa procedura nadmiernego deficytu opierała się jednakże wyłącznie na kryterium deficytu. Sam dług odgrywał tu marginalną rolę. Jednakże, co uwidoczniło się w ostatnich latach, dług publiczny może być większym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych niż „okazjonalny” wysoki deficyt. Dług stanowi obciążenie dla przyszłych pokoleń. Im większy, tym dłuższy czas na jego ograniczenie i osiągnięcie długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Znaczne odstępianie od rozważnej polityki fiskalnej będzie zatem przesłanką do skierowania przez KE ostrzeżenia pod adresem danego kraju<sup>23</sup>. Odstąpienie od tej polityki będzie uznawane za znaczne, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki: wzrost wydatków będzie przekraczał tempo zgodne z rozważną polityką fiskalną i nie będzie skompensowany odpowiednimi środkami zwiększającymi dochody lub środki na rzecz zmniejszenia dochodów nie będą skompensowane ograniczeniem wydatków, a samo odstępianie będzie miało łączny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku bądź co najmniej 0,25% PKB średnio rocznie w ciągu dwóch kolejnych lat.

Odstąpienie od rozważnej polityki fiskalnej nie będzie brane pod uwagę, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnęło średniookresowy cel budżetowy (MTO) z istotną nadwyżką, uwzględniając istnienie nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, a plany budżetowe zawarte w programie stabilności lub programie konwergencji nie będą stanowiły zagrożenia dla realizacji tego celu w okresie objętym programem. Odstąpienie to może również nie być brane pod uwagę w razie znacznego pogorszenia koniunktury o charakterze ogólnym.

Wśród proponowanych przez Komisję Europejską zmian jest wprowadzenie nowego elementu unijnych ram nadzoru gospodarczego, tzw. procedury nadmiernego zaburzenia równowagi gospodarczej. Ma ona obejmować regularnie prowadzoną ocenę ryzyka zaburzeń równowagi, opierającą się na zestawieniu takich wskaźników, jak: saldo handlowe, dynamika cen nieruchomości, dług publiczny do PKB, koszt siły roboczej itp. W przypadku uznania przez Komisję Europejską istnienia ryzyka funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej Rada UE będzie mogła przyjmować zalecenia i wszczynać procedurę karną. Krajom należącym do strefy euro będą groziły sankcje w wysokości 0,1% PKB. Kara ta również będzie nakładana w drodze wspomnianego głosowania odwrotnego<sup>24</sup>.

Pakiet powyższych reform po pracach legislacyjnych w Parlamencie Europejskim oraz Radzie Unii Europejskiej ma zostać wdrożony w całości na początku roku 2012. Jednocześnie wskazuje się, że wszystkie kraje należące do UE (27) będą musiały przestrzegać tych reguł już od obecnego roku 2011. Do lata 2011 r. powinny zostać zakończone prace legislacyjne nad wskazanymi powyżej propozycjami<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Instrument ten jest już obecnie przewidziany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – art. 121 ust. 4, został on wprowadzony traktatem z Lizbony.

<sup>24</sup> Por. Unia zaostrza dyscyplinę finansową. W: *Newsweek.pl* [on-line]. [Dostęp 15.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.newsweek.pl/unia-zaostrza-dyscypline-finansowa,73821,1,1.html>; UE zaostrza dyscyplinę finansów publicznych. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/ue-zaostrza-dyscypline-finansow-publicznych,12534,1>.

<sup>25</sup> Na podstawie wniosków przygotowanych przez grupę *task force* (ministrowie finansów 27 krajów Unii Europejskiej), której przewodniczy Herman Von Rompuy, założenia reform budżetowych Unii Europejskiej miały zostać przyjęte przez przywódców państw UE na szczycie 28–29 października 2010 r. Szerzej: UE zaostrza dyscyplinę finansową – sześciopak przyjęte

Warto podkreślić, że podstawą prawną proponowanych przez Komisję Europejską zmian jest art. 121 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 136 (w zakresie egzekwowania środków)<sup>26</sup>.

## 5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości fakt, że obecny kryzys<sup>27</sup> w znaczący sposób odbił się na finansach publicznych m.in. krajów Unii Europejskiej, w tym również w Polsce.

Wskaźniki ekonomiczne dotyczące deficytu i długu publicznego w większości uległy znacznemu pogorszeniu. W zasadzie w żadnym z obecnych 27 krajów UE nie odnotowano innego salda aniżeli tylko deficyt<sup>28</sup>. Jednocześnie wiele krajów, szczególnie strefy euro, zaczęło się borykać z deficytem na poziomie ponad 10% PKB (Grecja ponad 13% PKB, Irlandia ponad 14% PKB). Lawinowo zaczął przyrastać dług publiczny. Dodatkowo brak konsekwencji w przestrzeganiu dotychczasowych zapisów *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* doprowadził do tego, jak się wskazuje w wielu opracowaniach, że stał się on tylko zbiorem postulatów w praktyce egzekwowanych tylko częściowo. Proponowane nowe rozwiązania, a także projekty aktów prawnych powinny przynieść w efekcie stabilność europejskiej gospodarce.

Wprowadzenie przedstawionych powyżej zmian powinno wpłynąć pozytywnie na zmianę podejścia do problematyki nadmiernego deficytu oraz długu publicznego do PKB przez kraje strefy euro oraz przyszłych członków tej strefy. Wejście do Unii Gospodarczo-Walutowej obecnych członków Unii Europejskiej jest bowiem kolejnym krokiem w zakresie integracji europejskiej.

---

ty. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723_1_0_0.html); Polska oczekuje nowej propozycji KE w sprawie OFE. W: *Portal Spożymczy* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalspozywczy.pl/prawo/wiadomosci/polska-oczekuje-nowej-propozycji-kews-ofe,39776.html>; Będą większe unijne sankcje za łamanie dyscypliny budżetowej? W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694_1_0_0.html); *Propozycje Komisji Europejskiej...*, dz. cyt., s. 1–18.

<sup>26</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. Unii Europejskiej C115, tom 51, 9 maja 2008 r.

<sup>27</sup> Wśród ekonomistów nie ma jednomyślności co do ustalenia momentu rozpoczęcia obecnego kryzysu. Jedni stoją na stanowisku, że za oficjalną datę należy przyjąć sierpień 2007 r., kiedy to dokonywane były przez banki centralne pierwsze kroki interwencyjne, aby przywrócić płynność na rynku bankowym. Inni z kolei za tę datę podają 15 września 2008 r., kiedy upadł jeden z największych banków inwestycyjnych – Lehman Brothers. Szerzej: Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010, s. 73.

<sup>28</sup> Por. Ciak J., *Kryzys finansowy a deficyt...*

Niewątpliwie można się spodziewać, że pojawienie się pierwszych sankcji finansowych, właściwie egzekwowanych, będących autentycznymi karami dla krajów, na które zostaną one nałożone, będzie przestrożą dla innych, aby realizowały one bardziej zdyscyplinowaną politykę fiskalną. Chociaż wskazane sankcje obecnie byłyby stosowane jedynie wobec krajów strefy euro, to nie wyklucza się zastosowania kar również w stosunku do pozostałych krajów za ich niesubordynację budżetową. Jedną z kar, która mogłaby w chwili obecnej dotyczyć krajów spoza strefy euro, jest możliwość utraty środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności lub też wstrzymanie na jakiś czas ich wypłaty. Zmiany w części prewencyjnej *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu* powinno zapewnić prowadzenie tzw. rozważnej polityki fiskalnej w okresie dobrej koniunktury. Proponowany przez Komisję Europejską nowy element unijnych ram nadzoru gospodarczego: procedura nadmiernego zaburzenia równowagi gospodarczej, mający obejmować regularnie prowadzoną ocenę ryzyka zaburzeń równowagi, powinien chociaż w części zabezpieczyć przed lawinowym narastaniem długu publicznego w przyszłości.

Choć w wielu opracowaniach wskazuje się, że pakt był dotąd za bardzo uelastyczniony, przekroczenie przez dany kraj członkowski wielkości deficytu budżetowego ponad 3% PKB skutkowało wszczęciem wobec niego procedury nadmiernego deficytu.

Niewątpliwie proponowane zmiany w zakresie nałożenia procedury nadmiernego deficytu, w sytuacji występowania również wysokiego długu publicznego (ponad 60% PKB), gdy deficyt w relacji do PKB jest na preferowanym poziomie, powinny wpłynąć na realizację bardziej zdyscyplinowanej polityki fiskalnej. Będzie to również potwierdzeniem dla przestrzegania wytycznych odnowionego *Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*.

## Literatura

- Będą większe unijne sankcje za łamanie dyscypliny budżetowej? W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/bedawieksze-unijne-sankcje-za-lamanie-dyscypliny-budzetowej,122694_1_0_0.html).
- Bielicki T., KE rozpoczęła semestr europejski – oceni budżety krajów UE. *Gazeta.pl* [on-line]. [Dostęp 12.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE\\_rozpoczela\\_semestr\\_europejsk\\_i\\_oceni\\_budzety\\_krajow.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8939927,KE_rozpoczela_semestr_europejsk_i_oceni_budzety_krajow.html).
- Ciak J., Kryzys finansowy a deficyt sektora finansów publicznych w Polsce i krajach Unii Europejskiej. W: *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, materiały konferencyjne. Kazimierz Dolny, 11–12 kwietnia 2011.
- Ciak J., Polityka budżetowa Polski w kontekście przyszłego członkostwa w unii gospodarczo-walutowej. *Bank i Kredyt* 2003, nr 8.
- Convergence Report 2010, European Economy 3/2010*. Luxembourg: European Commissions, 2010.

- European Commission* [on-line]. [Dostęp 5.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.ec.europa.eu/economy-finance>.
- Grecja płaci za ukrywanie prawdy o swoim długu. *Rzeczpospolita*, 21.04.2010 r., nr 93 (8604).
- Józwiak T., Portugalia idzie na dno samotnie. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 31.03.201]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/oko-naswiat/portugalia-idzie-na-dno-samotnie-,13249,1>.
- Monitor konwergencji nominalnej w UE 27*. Ministerstwo Finansów, marzec 2011 r.
- Morris N., Ongana H., Schuknecht L., The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *Occasional Paper Series* 2006, no. 47.
- Oreziak L., Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje. *Bank i Kredyt* 2005, nr 7.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010.
- Pakt stabilności i wzrostu. W: *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 28.12.2009]. Dostępny w World Wide Web: <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open>.
- Parlament Europejski* [on-line]. [Dostęp 17.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0292+0+DOC+XML+V0//PL>.
- Polska oczekuje nowej propozycji KE w sprawie OFE. W: *Portal Spożycy* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.portalspozywczy.pl/prawo/wiadomosci/polska-oczekuje-nowej-propozycji-ke-ws-ofe,39776.html>.
- Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej Herman'a von Rampuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE*. Warszawa: Ministerstwo Finansów, grudzień 2010 r.
- Unia bierze się za finanse. Będą kary za łamanie zasad. *Dziennik.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://gospodarka.dziennik.pl/forsal/artykuly/326271,unia-bierze-sie-za-finanse-beda-kary-za-lamanie-zasad.html>.
- UE zaostrza dyscyplinę finansową – sześciopak przyjęty. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 19.10.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/ue-zaostrza-zasady-dyscypliny-budzetowej-szesciopak-przyjety,151723_1_0_0.html).
- UE zaostrza dyscyplinę finansów publicznych. W: *Forbes.pl* [on-line]. [Dostęp 4.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/ue-zaostrza-dyscypline-finansow-publicznych,12534,1>.
- Unia zaostrza dyscyplinę finansową. W: *Newsweek.pl* [on-line]. [Dostęp 15.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.newsweek.pl/unia-zaostrza-dyscypline-finansowa,73821,1,1.html>.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej* [on-line]. [Dostęp 25.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open).
- WE COM (2005) 217 wersja ostateczna „Zalecenie Komisji w sprawie niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych”. *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 30.01.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0217:PL:HTML>.



**Akty prawne**

*Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. Unii Europejskiej C115, tom 51, 9 maja 2008 r.

*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–5.

*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Dz.U. C nr 209 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 6–11.

*Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, Dz.U. C nr 236 z 2 sierpnia 1997 r., poz. 1–2.



**RATING PAŃSTWA JAKO METODA  
OCENY ZDOLNOŚCI KRAJU DO SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ –  
W OBLICZU KRYZYSU FINANSOWEGO**

*Jolanta Ciak*

**Abstrakt:** Rating nadawany jest wielu instytucjom, w tym również instytucji państwa; w rzeczywistości obejmuje on górny pułap dla obligacji państwowych nominowanych w walutach zagranicznych. Ocena wiarygodności państwa przez agencje ratingowe ułatwia w dużym stopniu działalność emisyjną państwa. Rating stanowi bowiem niezależną i obiektywną ocenę ryzyka kredytowego danego kraju, który chce zaciągnąć dług na rynku, co więcej, stanowi opinię dotyczącą możliwości obsługi przez niego zobowiązań płatniczych. Kryzys finansowy na świecie, który objawił się m.in. spadkiem PKB w wielu krajach, pokazał słabe strony gospodarki światowej. Efektem tego jest ogólne osłabienie gospodarcze, a także obniżenie ratingów poszczególnym krajom.

**Słowa kluczowe:** kryzys finansowy, rating państwa, skarbowe papiery wartościowe, zobowiązania.

**JEL Classification:** F33 – International Monetary Arrangements and Institutions.

## 1. Wprowadzenie

Druga połowa pierwszej dekady XXI w. zaczęła być uznawana za epokę kryzysu. Pierwsza fala obecnego kryzysu została zapoczątkowana w Stanach Zjednoczonych już w roku 2007, kiedy można było zaobserwować zawirowania na rynku kredytów hipotecznych, a zatem początki tzw. kryzysu *subprime*<sup>1</sup>. Z więk-

---

<sup>1</sup> Pojęcie to pochodzi od nazwy kredytów *subprime*, które charakteryzują się tzw. niską jakością. Nie spełniają one wymogów stawianych zwykłym kredytom (pierwszym – *prima*) i prawdopodobieństwo ich całkowitej spłaty jest mniejsze. Są one skierowane do osób, które posiadają niskie dochody lub też tych dochodów nie posiadają wcale, w związku z czym są one wyżej

szą siłą uwidocznił się w 2. połowie 2008 r., z kolei początek 2009 przyniósł jego pewną stabilizację<sup>2</sup>. Kryzys finansowy na świecie, który objawił się m.in. spadkiem PKB w wielu krajach, pokazał słabe strony gospodarki światowej. Efektem kryzysu stał się brak możliwości spełnienia przez większość krajów Unii Europejskiej, w tym krajów Unii Gospodarczej i Walutowej, co najmniej jednego z fiskalnych kryteriów traktatu z Maastricht, tj. deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3% PKB<sup>3</sup>. Jednocześnie uwidoczniło się znaczne, rosnące zadłużenie się wspomnianych krajów.

Skutkiem powstałych wysokich zobowiązań, niejednokrotnie przewyższających możliwości finansowe tych krajów, stała się obniżka ratingów tych krajów. Odbudowanie wcześniejszej wiarygodności niektórych z członków UGiW czy ogólnie krajów świata będzie w związku z tym w najbliższym czasie bardzo trudne.

## 2. Rating – dywagacje pojęciowe

Obecnie w literaturze przedmiotu, w ogólnym ujęciu, *rating* definiowany jest jako niezależna i obiektywna ocena ryzyka kredytowego danego podmiotu, który chce zaciągnąć dług na rynku. Stanowi zatem opinię dotyczącą możliwości obsługi zobowiązań płatniczych zaciąganych przez dany podmiot. Ocena ratingowa jest wyrażana syntetycznie za pomocą szeregu symboli według przyjętej skali. Jest wynikiem przeprowadzenia dokładnej analizy nie tylko sytuacji określonego podmiotu, lecz także jego otoczenia. Rating jest bowiem kategorią dynamiczną, dotycząca przyszłości, dlatego każda prognoza jest zawsze obciążona niepewnością. Z tego powodu, analizując oceny, jakie są nadawane podmiotom przez różne agencje ratingowe<sup>4</sup>, można zauważyć, że często różnią się one między

---

oprocentowane aniżeli te pierwsze. Szerzej: Jurek M., Marszałek P., Kryzys subprime i kryzys azjatycki – analiza porównawcza. W: Antkiewicz S. (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*. Warszawa: Wydaw. CeDeWu.pl, 2009, s. 198.

<sup>2</sup> Wśród ekonomistów nie ma jednak jednomyślności co do ustalenia momentu rozpoczęcia obecnego kryzysu. Jedni stają na stanowisku, że za datę należałoby przyjąć sierpień 2007 r. (pierwsze kroki interwencyjne podejmowane przez banki centralne celem przywrócenia płynności na rynku bankowym), inni zaś datę 15 września 2008 r., kiedy upadł jeden z największych banków inwestycyjnych – Lehman Brothers. Szerzej: Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010, s. 73.

<sup>3</sup> Zob. Kotecki: Rząd przedstawi wkrótce strategię naprawy finansów publicznych. *Biznes Gazeta Prawna* [on-line]. [Dostęp 19.07.2009]. Dostępny w World Wide Web: [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki\\_rzad\\_przedstawi\\_wkrotce\\_strategie\\_naprawy\\_finansow\\_publicznych.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki_rzad_przedstawi_wkrotce_strategie_naprawy_finansow_publicznych.html).

<sup>4</sup> Obecnie na świecie funkcjonuje około 40 agencji ratingowych, jednakże tylko kilka z nich ma zasięg globalny. Wśród największych agencji ratingowych można wyróżnić: Moody's Investors Service, Standard & Poor's, Fitch Investors Service, Canadian Bond Rating Service, Duff & Ohelps Credit Rating Co., International Bank Credit Analysis (IBCA) i inne. Szerzej wraz z dokładną charakterystyką wymienionych agencji credit-ratingu w książce: Dziawgo D., *Credit-rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998, s. 131–144.

sobą, i że jednocześnie, co stało się szczególnie zauważalne po ostatnim kryzysie finansowym, niektóre ratingi poszczególnych agencji odbiegają od rzeczywistości.

Rating nadawany jest wielu instytucjom, w tym również instytucji państwa; w rzeczywistości obejmuje on górny pułap dla obligacji państwowych w różnych walutach zwłaszcza podlegających politycznej kontroli. Ocena wiarygodności państwa przez agencje ratingowe ułatwia w dużym stopniu działalność emisyjną państwa.

Rating państwa jest równocześnie miarą zdolności i gotowości jego banku centralnego do udostępnienia podmiotom gospodarczym walut obcych do obsługi zadłużenia, a także obsługi całego długu państwa. Tego rodzaju rating nie jest bezpośrednią oceną zdolności kredytowej rządu, lecz odnosi się do łącznego zadłużenia państwa, czyli pożyczkobiorców zarówno sektora publicznego, jak i sektora prywatnego.

### **3. Podstawy ustalania ratingów przez agencje ratingowe**

Przy ocenie zdolności państwa do spłaty długu analitycy koncentrują się na dwóch aspektach braku możliwości wywiązywania się ze swojego zobowiązania dłużniczego. Po pierwsze państwo może nie wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku napływu środków z zagranicy (deficyt wpływów z tytułu wymiany z zagranicą – brak dewiz). Po drugie pożyczkodawcy danego państwa mogą nie móc w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w sytuacji, gdy będzie występował krótkoterminowy brak płynności spowodowanej przerwaniem dopływu środków finansowych za wyeksportowane towary bądź usługi.

Przy opracowywaniu ratingu kredytowego<sup>5</sup> danego państwa agencje ratingowe korzystają z raportów o poszczególnych krajach z publikacji agencji informacyjnych, różnego rodzaju statystyk międzynarodowych, raportów ekspertów oraz innych źródeł zagranicznych, które zawierają istotne dla oceny dane gospodarcze, społeczne oraz polityczne. Rating obejmuje bowiem różne grupy wskaźników dotyczących praktyki wewnętrznej, zagranicznej, a także gospodarki krajowej i zagranicznej. Podstawowym zadaniem agencji ratingowych jest dostarczenie niezależnych i spójnych opinii o ryzyku kredytowym występującym m.in. w papierach dłużnych emitowanych przez rządy poszczególnych państw. Opinie takie są przekazywane w formie tabel ocen kwalifikacyjnych stosowanych przez agencje ratingowe<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Rating kredytowy (*credit-rating*) stanowi kompleksową ocenę wiarygodności finansowej podmiotu. Jest przedstawiany jako forma ochrony inwestora, jednak nie można jej traktować jako gwarancji nieponiesienia straty. Szerzej: Dziawgo D., dz. cyt., s. 113–114.

<sup>6</sup> W praktyce uważa się, że aby agencja ratingowa była wiarygodna i uznawana w skali globalnej, powinna być niezależna, obiektywna, profesjonalna, etyczna i rzeczowa. Informacje o roli agencji ratingowych można znaleźć m.in. w książce: Young E.M., *The rating agency's role*. W: *Emerging bond markets in the dynamic Asian economies*. OECD 1993. Niestety, po ostatnim kryzysie

Przy ocenie stanu gospodarki danego kraju agencje ratingowe biorą pod uwagę następujące obszary:

- system polityczny, a przede wszystkim formę sprawowania władzy oraz stabilność tego systemu,
- sytuację społeczną, w tym podział dochodów, dane demograficzne, poziom życia ludności, warunki pracy, stopę bezrobocia, rolę związków zawodowych, różnice religijne i etniczne,
- relacje wewnątrz kraju, tj. transfery publicznych środków finansowych i odpowiedzialność decyzyjną w tym zakresie,
- stosunki polityczne,
- zadłużenie zagraniczne danego kraju, pomniejszone o posiadane rezerwy dewizowe,
- elastyczność bilansu płatniczego,
- strukturę gospodarki,
- system administracyjny,
- funkcjonujący system fiskalny.

#### 4. System ratingowy

Znane agencje ratingowe stosują określony system ratingowy przyznawany poszczególnym krajom oraz różnym podmiotom publicznym i prywatnym, po

---

finansowym niezbyt pochlebnie zaczęto pisać o wspomnianych wcześniej agencjach ratingowych. Niektórzy wręcz wskazują na to, że agencje te stały się zwykłymi pośrednikami działającymi na zlecenie największych banków inwestycyjnych. Dodatkowo w ich interesie było zachęcanie klientów do emitowania coraz większej ilości tzw. instrumentów widm, które oprócz twórców rozumiała tylko garstka funduszy hedgingowych. Do października 2008 r. 90% instrumentów CDO, którym w latach 2006–2007 ratingi przyznawała przykładowo agencja Moody's, zostało zdegradowanych do niższych poziomów, w tym ocenę AAA utraciło 85% instrumentów. W przypadku agencji Standard and Poor's proporcje te rozkładały się bardzo podobnie: 84% ogółu i 76% z potrójnym A. O tym, jak bardzo ratingi agencji odbiegają od rzeczywistości, może świadczyć również fakt, że Hiszpania z 20% bezrobociem i rynkiem nieruchomości pogrążonym w zapaści w dalszym ciągu posiada najwyższe noty od Moody's i Fitcha, a Standard and Poor's właśnie wywołał zamieszanie, obniżając ocenę o jeden stopień z AA+ do AA. Jeśli tak jak w przypadku amerykańskich tzw. toksycznych aktywów ratingi opierają się na historycznych danych (nieruchomości mogą tylko drożeć), na uwagę zasługiwałby przynajmniej fakt, że w ciągu ostatnich dwóch wieków Hiszpania bankrutowała trzynastą razy. Agencje ratingowe straciły zaufanie inwestorów. W: *eGospodarka.pl* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.finanse.egospodarka.pl/52801,Agencje-ratingowe-stracily-zaufanie-inwestorow,1,48,1.html>. Najlepszym podsumowaniem ostatnich wydarzeń wokół agencji ratingowych była opinia szefa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Dominique Strauss-Kahna. Stwierdził on, że [...] *trudno jest określić, czy rynki finansowe reagują na poczynania agencji, czy odwrotnie. I pomimo tego, że bywają użyteczne, nie powinno się zanadto wierzyć w to, co mówią i sugerują.* Tamże.

analizie wspomnianych wcześniej obszarów. Można tu wyróżnić rating krótkookresowy (skala 4-stopniowa) i długookresowy (skala 9-stopniowa). System ten opiera się na specjalnym kodzie literowym uzupełnianym symbolami „+” i „-” podwyższającymi lub obniżającymi ocenę.

Należy podkreślić, że ratingi najczęściej dotyczą emitentów papierów wartościowych, szczególnie nominowanych w walutach obcych (dolarach, euro czy jenach japońskich). Ratingi krótkoterminowe są nadawane emitentom papierów krótkoterminowych (do roku), z kolei długoterminowe są nadawane emisjom obligacji z terminem zapadalności ponad rok.

Funkcjonujące w Polsce od roku 1996 Środkowoeuropejskie Centrum Ratingu i Analiz S.A. (CERA S.A.), które w listopadzie 2001 r. zmieniło nazwę na Fitch Polska S.A., podaje opis oznaczeń dla krótkoterminowych ratingów. Wymienia się tu ratingi na poziomie CP-1, CP-2, CP-3 oraz NK. CP-1 i CP-2 oznaczają, że emitenci lub gwarantujące im instytucje mają wysoką zdolność do spłaty swoich krótkoterminowych zobowiązań. Z kolei CP-3 stanowi zadawalającą zdolność do spłaty tych zobowiązań, ostatni natomiast informuje o tzw. niekwalifikowalności emitenta.

Rankingi długoterminowe nadawane są dla emisji obligacji i wymienia się tutaj następujące oznaczenia:

- AAA – obligacje o najwyższej jakości, stanowiące „elitę” wśród papierów dłużnych,
- AA – obligacje uznawane za papier dłużny o wysokiej jakości pod każdym względem,
- A – obligacje o wyższej niż średnia wiarygodności, mające dobrą charakterystykę kredytową,
- BBB – obligacje o średniej wiarygodności spłaty zobowiązań, mające zazwyczaj dobrą charakterystykę kredytową,
- BB – obligacje odznaczające się istotnymi cechami spekulacyjnymi i dużą zmiennością w zakresie bezpieczeństwa środków finansowych,
- B – obligacje nieposiadające cech „pożądanego inwestycji”, w związku z czym istnieją poważne wątpliwości co do wypełnienia swoich zobowiązań przez ich emitenta,
- CCC – obligacje o takim oznaczeniu nie zapewniają bezpiecznych inwestycji,
- CC – obligacje o charakterze spekulacyjnym, nie zapewniają wypełnienia zobowiązań dłużniczych,
- C – najniższa grupa obligacji, o małym prawdopodobieństwie wywiązania się z zobowiązania dłużniczego.

W tabeli 1 przedstawiono ocenę ratingową za lata 2009 i 2011 dla 45 wybranych krajów świata, w tym Polski.

Tab. 1. Rating dla poszczególnych krajów świata, stan na lata 2009 i 2011

Lp.	Kraj	Credit rating 2009	Credit rating 2011
1	Irlandia	BBB+	BBB
2	Grecja	BBB+	CCC
3	Węgry	BBB-	BBB-
4	Portugalia	A+	BBB-
5	Hiszpania	AA+	AA
6	Litwa	BB	BBB
7	Irlandia	AA	BBB+
8	Ukraina	B-	B+
9	Rumunia	BBB-	BBB-
10	Łotwa	BBB	BB+
11	Turcja	BB	BB
12	Bulgaria	BBB	BBB
13	Egipt	BBB-	BB
14	Indie	BBB-	BBB-
15	Włochy	A+	A+
16	Stany Zjednoczone	AAA	AA+
17	Estonia	A-	A
<b>18</b>	<b>Polska</b>	<b>A</b>	<b>A-</b>
19	Kazachstan	BBB	BB
20	Indonezja	BB+	BB+
21	Nowa Zelandia	AAA	AA+
22	Argentyna	B-	B-
23	Filipiny	BB+	BB
24	Brazylia	BBB+	BBB-
25	Republika Czeska	A+	A
26	Kolumbia	BBB+	BBB-
27	Australia	AAA	AAA
28	Japonia	AA	AA-
29	Wielka Brytania	AAA	AAA
30	Afryka Południowa	A+	BBB+
31	Francja	AAA	AAA
32	Meksyk	A	BBB
33	Korea	A+	A
34	Kanada	AAA	AAA
35	Tajlandia	A-	BBB+



36	Rosja	BBB+	BBB
37	Malezja	A+	A-
38	Chile	AA	A+
39	Dania	AAA	AAA
40	Niemcy	AAA	AAA
41	Chiny	A+	A+
42	Szwajcaria	AAA	AAA
43	Singapur	AAA	AAA
44	Norwegia	AAA	AAA
45	Hong Kong	AA+	AAA

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Global country risk table, Credit Suisse via FT Alphaville, 2010; Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://forsal.pl/artykuly/537149,lista\\_krajow\\_z\\_ratingiem\\_aaa\\_oto\\_najbezpieczniejsze\\_panstwa\\_swiata.html](http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiata.html).

W tabeli przedstawiono credit-rating długoterminowy wybranych krajów świata, w skali 9-stopniowej. Jak wynika z tabeli, najwyższym ratingem w roku 2009 charakteryzowały się takie kraje, jak: Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Dania, Niemcy, Szwajcaria, Singapur i Norwegia. Posiadały one rating na poziomie AAA. Polska posiadała go na poziomie A, co oznacza, że charakteryzujemy się średnią wiarygodnością, mamy jednak dobrą wiarygodność kredytową. Najgorsze kraje pod tym względem to Ukraina i Argentyna, które posiadały rating na poziomie B. Biorąc pod uwagę ratingi dla roku 2011, można zauważyć ogólny spadek wiarygodności w większości krajów. Po obcięciu przez jedną z agencji ratingowych (S&P) ratingu Stanów Zjednoczonych do poziomu AA+ w elitarnej grupie krajów (uważanych za najbezpieczniejsze państwa świata) pozostało jedynie trzynaście państw (w tabeli 1 zawarto tylko dziesięć z nich). W większości krajów pogorszyły się ratingi<sup>7</sup>. Najgorszy rating posiada Grecja – CCC.

Należy podkreślić, że dzięki ustalonym dla poszczególnych krajów na odpowiednim poziomie ratingom mamy do czynienia z wyższą lub niższą wiarygodnością danego państwa. Dodatkowo im wyższa wiarygodność państwa oraz im stabilniejsza jest jego gospodarka, tym dłuższe są okresy, na które może ono zaciągnąć zobowiązania, oraz tym niższe są stopy procentowe. Wynika to z faktu, że ryzyko niespłacenia długu lub też utraty przez dany dług wartości jest tym samym niższe<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://forsal.pl/artykuly/537149,lista\\_krajow\\_z\\_ratingiem\\_aaa\\_oto\\_najbezpieczniejsze\\_panstwa\\_swiata.html](http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiata.html).

<sup>8</sup> Teoretycznie uważa się powszechnie, że krajowe skarbowe papiery wartościowe są najbezpieczniejszymi lokatami dla inwestorów, gdyż ryzyko bankructwa państwa jest znikome. Jednakże w tym miejscu można byłoby z tym stwierdzeniem polemizować, biorąc pod uwagę sytuację

W praktyce zauważa się, że w rankingu państw z największym długiem publicznym liderem pozostaje Grecja. Na drugim miejscu znalazła się Wenezuela, na trzecim zaś Irlandia. W rankingu grupy PIIGS znajduje się również Portugalia. Zaskakującym jest fakt, że kolejne kraje, takie jak Włochy czy Hiszpania, pomimo wysokiego długu publicznego zarówno w ujęciu realnym, jak i w relacji do PKB, nie straciły do końca zaufania inwestorów i obligacje tych krajów są nadal jeszcze chętnie kupowane<sup>9</sup>. Jednocześnie gdy weźmiemy pod uwagę relację długu publicznego PKB, największym wskaźnikiem charakteryzuje się Japonia z zadłużeniem równym 226% PKB, następnie Saint Kitts i Nevis, z kolei na trzecim miejscu znajduje się Liban ze wskaźnikiem długu na poziomie 150% PKB. Warto wspomnieć, że są też kraje, których dług publiczny w relacji do PKB nie osiąga nawet 10%. Do krajów tych należą Estonia, Chile, Oman i Libia<sup>10</sup>. Zgodnie z informacjami podanymi przez *Markit Credit Research* do państw,

---

braku w obecnym czasie przykładowo wypłacalności Grecji w związku z kryzysem (2007–2009). Kłopoty finansowe Grecji, której grozi bankructwo, spowodowały, że inwestorzy nie wyrażają chęci na zakup greckich obligacji, obawiając się, że będą to puste inwestycje. Z powodu ograniczonego zaufania wzrosły również stopy oprocentowania pożyczek proponowanych Atenom (ponad 8,5%). Por. Czy Grecja rozbije Unię? W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 23.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/czy-grecja-rozbije-unie,18493,3214699,3040691,76,1,news-detal>. Dodatkowo na skutek utraty zaufania do greckiej gospodarki inwestorzy, jeśli mieliby inwestować w greckie obligacje, żądają za nie coraz więcej. Ponadto zostały obniżone oceny ratingowe Grecji zarówno przez Agencję Moody's, jak i Agencję Fitch. Zob. Grecja wystąpiła o pomoc finansową do MFW i UE. W: *wnp.pl* [on-line]. [Dostęp 24.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://finanse.wnp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016_1_0_0.html). Należy jednak podkreślić, że nie tylko Grecja ma w tym zakresie poważne kłopoty. Inne kraje, takie jak Irlandia czy Portugalia, również wystąpiły o pomoc finansową do Unii Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Kraje te, pomimo starań wdrożenia pakietów oszczędnościowych, nadal borykają się z wysokimi potrzebami pożyczkowymi. Jak pokazuje praktyka, w kolejce krajów po pomoc czeka Hiszpania i być może Włochy. Szerzej *Gazeta Wyborcza*, 7.04.2011 r. Niedawno głośno było na temat stanowiska Międzynarodowego Funduszu Walutowego w kwestii sytuacji Grecji, który wyraźnie twierdził, że w 2012 r. Grecja ogłosi bankructwo, a w jej ślady pójdzie Irlandia i Portugalia. Por. 110 mld euro nie uratuje Grecji przed bankructwem. *Gazeta Prawna*, 18.04.2011 r.

<sup>9</sup> Por. Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej\\_zadluzone\\_kraje\\_swiate\\_ranking\\_panstw\\_z\\_najwiekszym\\_dlugiem\\_publicznym.html](http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej_zadluzone_kraje_swiate_ranking_panstw_z_najwiekszym_dlugiem_publicznym.html).

<sup>10</sup> W ostatnim czasie zauważalny jest fakt, że Stany Zjednoczone stały się krajem najbardziej zadłużonym na świecie. Dług publiczny tego kraju wynoszący 14 bln dolarów i jednocześnie wysoki deficyt na poziomie 1,65 bln dolarów, to w liczbach bezwzględnych „rekord świata”. Te wielkości nie napawają optymizmem, a wręcz przeciwnie, wskazują, jak to wielka jest skala zadłużenia. Co więcej, nasuwają się w związku z tym pytania, do jakiego momentu można się zadłużać i czy w niedługim czasie nie nastąpi kolejne tąpnięcie i kolejna fala jeszcze ostrzejszego kryzysu. Tym bardziej, że w większości krajów w Europie i na świecie nie występuje tendencja oddłużania się, a raczej dalszego zadłużania. Jak wskazuje J.C. Trichet, szef EBC, Europa stanowi epicentrum kryzysu zadłużenia, co jest konsekwencją wzajemnych zależności państw strefy euro. Rynki finansowe nie są stabilne, niektóre kraje euro nie są konkurencyjne gospo-

które najszybciej tracą wiarygodność kredytową, zaliczono: Grecję, Hongkong, Słowenię, Portugalie, Słowację, Malezję, Finlandię, Włochy, Stany Zjednoczone i Tajlandię<sup>11</sup>.

## **5. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące powołania własnej niezależnej agencji ratingowej**

Warto w tym miejscu wspomnieć o projektach Komisji Europejskiej dotyczących powołania do życia własnej niezależnej agencji ratingowej. Chodzi tu o ustanowienie specjalnej agencji europejskiej ds. długu państwowego w związku z tym, że ratingi funkcjonujących obecnie agencji ratingowych odbiegają niejednokrotnie od rzeczywistości. Jednocześnie, gdy agencje ratingowe oceniają stabilność finansową suwerennego państwa (ryzyko związane z suwerennością), jak to miało miejsce ostatnio z obniżeniem ratingu wiarygodności kredytowej długu publicznego Grecji i innych państw członkowskich UE silnie zadłużonych na rynkach międzynarodowych, powstaje problem zgodności działań tych agencji z celami, do których dążą (zapewnienie przejrzystych i odpowiedzialnych informacji przydatnych na rynku). Może dojść także do konfliktu interesów między międzynarodowymi inwestorami prywatnymi (którzy wykorzystują rating do oceny ryzyka swojej działalności inwestycyjnej) oraz obywatelami/konsumentami w danym kraju, który ponosi konsekwencje ogłoszenia prawdopodobnej niewypłacalności długu publicznego.

Jak wskazuje się w wielu opracowaniach, agencje ratingowe mogą przeprowadzać skuteczną ocenę długu państwowego pod warunkiem, że dysponują odpowiednimi instrumentami i metodami oraz że działają zgodnie z zasadami ustalonymi przez właściwe organy publiczne. W związku z powyższym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaproponował ostatnio, by w obliczu coraz bardziej zintegrowanych i zglobalizowanych rynków finansowych rating długu publicznego zarezerwować dla niezależnej agencji międzynarodowej lub przynajmniej instytucji z kompetencjami, strukturą i zadaniami powierzonymi przez poszczególne państwa w tym konkretnym celu. Mogą bowiem istnieć różne możliwe rozwiązania, lecz obrona dobra publicznego, takiego jak udzielone informacje na temat wypłacalności suwerennych państw, które to informacje powinny być obiektywne, przejrzyste i niezależne, nie może być powierzona jednostkom nieponoszącym odpowiedzialności za ratingi, które sporządzają, oraz niepodlegającym kontroli publicznej. Powinno to stać się

---

darczo, a w wielu krajach brakuje godnej zaufania polityki finansowej. Pojawiają się w związku z tym napięcia na rynku obligacji państwowych i w systemie bankowym. Por. Europa epicentrum kryzysu zadłużenia. *Ekonomia 24 rp.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rp.pl/artukul/705487,731695-Szef-EBC--Europa-epicentrum-kryzysu-zadluzenia.html>.

<sup>11</sup> Por. Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem, dz. cyt.

przedmiotem działań międzynarodowych podejmowanych w celu obrony wspólnych interesów<sup>12</sup>.

Kwestie te były przedmiotem spotkania rządów krajów członkowskich UE z delegacją Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z zawartym porozumieniem agencje ratingowe, obarczane częściową odpowiedzialnością za kryzys i spadek zaufania do euro, będą podlegały jednolitemu nadzorowi unijnemu. Nadzór ten będzie sprawować Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority, ESMA), który powstał 1 stycznia 2011 r. w ramach nowej unijnej architektury nadzoru finansowego<sup>13</sup>. Działające w UE agencje ratingowe (chodzi głównie o europejskie oddziały Standard and Poor's, Fitch oraz Moody's) będą rejestrowane i poddane nadzorowi. Zwiększona ma być również przejrzystość danych, na podstawie których agencje wystawiają swoje ratingi<sup>14</sup>.

## 6. Podsumowanie

Coraz częściej można się spotkać ze stwierdzeniem, że problemy finansowe w gospodarce rozwiniętej są dużo większe aniżeli publicznie ujawniane w statystyce oficjalnej. Poziom długu publicznego osiągający wielkość 100% PKB staje się niepokojący, a jeszcze bardziej rosnące i nieujawnione do końca zagrożenia długiem ukrytym w konsekwencjach procesów demograficznych. Ta kwestia na pewno powinna się stać przedmiotem długofalowego planowania i podejmowania decyzji o dostatecznej perspektywie.

Rządy niektórych krajów wydają się tkwić w błędnym przekonaniu, że kryzys minął (został zażegnany). Wszystko jednak wskazuje na to, że perspektywy wzrostu gospodarczego na kolejne lata są mizerne. Wzrost (jeśli będzie) nie osiągnie raczej poziomu sprzed kryzysu. Dochody budżetowe będą niskie, a wydatki, niestety, większe, co zmniejsza szansę na konsolidację finansów pu-

---

<sup>12</sup> Szerzej: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD). Bruksela, 12 listopada 2010 r., s. 4.

<sup>13</sup> ESMA ma posiadać odpowiednie uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń i egzekwowania, jak określono w odpowiednim prawodawstwie, a także mieć możliwość nakładania opłat. Ma być również niezależny administracyjnie oraz finansowo i mieć osobowość prawną. Tamże, s. 5.

<sup>14</sup> UE. Porozumienie ws. nadzoru nad agencjami ratingowymi. W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/ue-porozumienie-ws-nadzoru-nad-agencjami-ratingowy,18543,4014900,1,news-detel> oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD), Dz. Urz. C 054, 19/02/2011 p. 0037–0041. W: *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:0037:01:PL:HTML>.

blicznych. Jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane kroki, należy się spodziewać dalszego wzrostu deficytów, a także gwałtownego wzrostu długu i kosztów jego obsługi.

Nie ulega wątpliwości, że wysoki deficyt w relacji do PKB oraz duży i rosnący dług publiczny zarówno w ujęciu realnym, jak i w relacji do PKB, mają zasadnicze konsekwencje finansowe, które odzwierciedlają się w gospodarce realnej. Zauważony w ostatnim czasie znaczny wzrost oceny ryzyka przez rynki finansowe (zmniejszone ratingi dla niektórych krajów) i premii za ryzyko dla długoterminowych obligacji rządowych wskazuje na to, że rynek zmienia swoje nastawienie co do przyszłości. Kończy się okres zaufania do bezpiecznego długu publicznego o niskim ryzyku. Pojawiają się dywagacje na temat możliwości bankructwa (niewypłacalności) czołowych, wydawać by się mogło, wiarygodnych krajów, jak Stany Zjednoczone<sup>15</sup>, Wielka Brytania czy tzw. kraje PIIGS.

## Literatura

- 110 mld euro nie uratuje Grecji przed bankructwem. *Gazeta Prawna*, 18.04.2011 r.  
Agencje ratingowe straciły zaufanie inwestorów. W: *eGospodarka.pl* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.finance.egospodarka.pl/52801,Agencje-ratingowe-stracily-zaufanie-inwestorow,1,48,1.html>.
- Czy Grecja rozbije Unię? W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 23.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/czy-grecja-rozbije-unie,18493,3214699,3040691,76,1,news-detal>.
- Dziawgo D., *Credit-rating. Ryzyko i obligacje na międzynarodowym rynku finansowym*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1998. ISBN 83-01-12421-01.
- Europa epicentrum kryzysu zadłużenia. *Ekonomia 24 rp.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rp.pl/artukul/705487,731695-Szef-EBC--Europa-epicentrum-kryzysu-zadluzenia.html>.
- Grecja wystąpiła o pomoc finansową do MFW i UE. W: *wmp.pl* [on-line]. [Dostęp 24.04.2010]. Dostępny w World Wide Web: [http://finance.wmp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016\\_1\\_0\\_0.html](http://finance.wmp.pl/grecja-wystapila-o-pomoc-finansowa-do-mfw-i-ue,108016_1_0_0.html).
- Jurek M., Marszałek P., Kryzys subprime i kryzys azjatycki – analiza porównawcza. W: Antkiewicz S. (red.), *Gospodarka w warunkach kryzysu*. Warszawa: Wydaw. CeDe-Wu.pl, 2009.
- Kotecki: Rząd przedstawi wkrótce strategię naprawy finansów publicznych. *Biznes Gazeta Prawna* [on-line]. [Dostęp 19.07.2009]. Dostępny w World Wide Web:

---

<sup>15</sup> W Stanach Zjednoczonych dług publiczny osiągnął wielkość 14,3 bln dolarów (16 maj 2011 r.), co oznacza, że został przekroczony obecny limit w tym zakresie. Osiągnięcie górnego limitu długu nie było jednak zaskoczeniem dla Departamentu Skarbu ze względu na fakt, że dług rośnie co miesiąc w równym tempie, a mianowicie o około 120 mld dolarów. Jak się wskazuje, do 2 sierpnia 2011 r. Departament Skarbu jest w stanie utrzymać płynność finansową, jednakże będzie konieczne podjęcie nadzwyczajnych działań (przykładowo wstrzymanie wypłaty do funduszu emerytalnego i rentowego dla pracowników państwowych). Por. Zawadzki M., Stany Zjednoczone niewypłacalne? *Gazeta Wyborcza*, 18.05.2011 r.

- [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki\\_rzad\\_przedstawi\\_wkrotce\\_strategie\\_naprawy\\_finansow\\_publicznych.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/331514,kotecki_rzad_przedstawi_wkrotce_strategie_naprawy_finansow_publicznych.html).
- Lista krajów z ratingiem AAA – oto najbezpieczniejsze państwa świata. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://forsal.pl/artykuly/537149,lista\\_krajow\\_z\\_ratingiem\\_aaa\\_oto\\_najbezpieczniejsze\\_panstwa\\_swiate.html](http://forsal.pl/artykuly/537149,lista_krajow_z_ratingiem_aaa_oto_najbezpieczniejsze_panstwa_swiate.html).
- Najbardziej zadłużone kraje świata – ranking państw z największym długiem. W: *Forsal.pl* [on-line]. [Dostęp 13.10.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej\\_zadluzone\\_kraje\\_swiate\\_ranking\\_panstw\\_z\\_najwiekszym\\_dlugiem\\_publicznym.html](http://forsal.pl/artykuly/505247,najbardziej_zadluzone_kraje_swiate_ranking_panstw_z_najwiekszym_dlugiem_publicznym.html).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD), Dz. Urz. C 054, 19/02/2011 p. 0037–0041. W: *Eurlex* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:0037:01:PL:HTML>.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin, 2010. ISBN 978-83-7641-196-5.
- UE. Porozumienie ws. nadzoru nad agencjami ratingowymi. W: *Onet.biznes* [on-line]. [Dostęp 2.12.2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://biznes.onet.pl/ue-porozumienie-ws-nadzoru-nad-agencjami-ratingowy,18543,4014900,1,news-detal>.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, COM(2010) 289 wersja ostateczna – 2010/0160 (COD). Bruksela, 12 listopada 2010 r.
- Young E.M., The Rating Agency's Role. W: *Emerging bond markets in the dynamic Asian economies*. OECD 1993.
- Zawadzki M., Stany Zjednoczone niewypłacalne? *Gazeta Wyborcza*, 18.05.2011 r.

**PROBLEMS OF THE ADOPTION OF THE EURO  
IN POLAND AND THE BALTIC COUNTRIES**

**PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZYJĘCIEM EURO  
W POLSCE I KRAJACH BAŁTYCKICH**

*Gediminas Davulis, Linas Šadžius*

**Abstrakt:** W artykule dokonano analizy możliwości przyjęcia przez Polskę, Łotwę i Litwę euro, co należy do najważniejszych zadań polityki gospodarczej tych krajów. Omówiono międzynarodowe znaczenie euro, zalety i wady waluty. Przeanalizowano doświadczenia Niemiec związane z przyjęciem euro. Zaprezentowano również strategię przyjęcia euro na Litwie. Analiza oparta na informacjach z baz danych Eurostatu wskazuje, że Polska jest krajem, w którym możliwość przyjęcia euro jest największa. Jakkolwiek zarówno Litwa, jak i Łotwa mogą także zostać członkami strefy euro, jeśli poradzą sobie z problemami finansowymi rządu i zechcą ożywić oraz rozwijać rynek wewnętrzny.

**Słowa kluczowe:** euro, Europejska Unia Monetarna, waluta.

**JEL Classifications:** E50 – General; F3 – International Finance; G28 – Government.

## **1. Introduction**

The foundation of the European Union (EU), as a result of the European integration process, is one of the most politically and economically significant processes in the entire history of Europe. The establishment of the European Monetary Union (EMU) and the introduction of the euro ended the currency integration process which had lasted for 50 years. The euro became the key axis of the integration. In the contest of the international monetary system, the formation of the EMU is perhaps the most important event since the failure of the world monetary system that functioned on the basis of the Bretton Woods

treaty. The first year of the functioning of the euro has shown that the single currency stabilized the fluctuation of interest, price, and exchange rates in the complicated environment of economic globalization. On the other hand, the adoption of the euro is significant not only in economic, political, but also psychological terms. National currency is an important symbol of national sovereignty. A voluntary change of national currency into the euro indicates the strengthening of the general European identity

The adoption of the euro and joining the EMU remains one of most important tasks of the economic policy in Lithuania. It has been anticipated that Lithuania and Slovenia should become Euro zone countries since January 1, 2007. However, by that moment, the inflation rate in Lithuania had slightly exceeded the set limit (0.1%), and Slovenia alone joined the EMU. Thus, the adoption of the euro in Lithuania was postponed. When, on the 1 of January 2007, Lithuania was expected to join the EMU, the euro zone already consisted of 12 EU member states. In the same year, Slovenia and later on Cyprus, Malta, Slovakia and Estonia joined the EMU; today it unites 17 EU member states.

In order to select the proper strategy for integration into the EMU, it is important to analyze the experience of the country that successfully joined the EMU. Since the experience of the EMU functioning is not so rich, more discussions on this point are expected in the future. The ways the adoption of a single currency can affect a country's economy was investigated by Benjamin<sup>1</sup>, Duisenberg<sup>2</sup>, Galati<sup>3</sup>, Gaspar<sup>4</sup>, Greenspan<sup>5</sup>, Rose<sup>6</sup>, Shalder<sup>7</sup>, and other authors.

The purpose of the article is to discuss the possibilities the euro implementation in Poland, Lithuania and Latvia, with reference to other countries that successfully joined the EMU.

## 2. Increase of the euro international significance during the pre-crisis period

From the very adoption until the rise of the world financial and economic crisis, the euro had held a firm position among other currencies.

---

<sup>1</sup> Benjamin C., Enlargement and the international role of Euro. *Review of International Political Economy* 2007, vol. 14.

<sup>2</sup> Duisenberg W., *The Euro as a Catalyst for Integration and Competition in EMU*. Vienna, June 2002.

<sup>3</sup> Galati G., Tsatsaronis K., The impact of the Euro on Europe's Financial Markets. *Financial Markets, Institutions and Instruments* 2003, vol. 12.

<sup>4</sup> Gaspar V., *The transformation of the European Financial System. Millenium BCP Bankers Seminar*. Lisboa, February 2004.

<sup>5</sup> Greenspan A., *The Euro as an International Currency. Remarks by Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Euro 50 Group Roundtable*. Washington, 30 November 2001.

<sup>6</sup> Rose A., Engel C., Currency Unions and International Integration. *CEPR Discussion Paper* 2001, no. 2659.

<sup>7</sup> Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *Adopting the Euro in Central Europe. Challenges of the Next Step in European Integration*. Washington: IMF, 2005.



Having replaced the national money of most EU states, the euro had continuously been gaining strength and becoming one of the most important international currencies in the world. At present, the euro can be regarded as the second world currency, successfully competing with the US dollar. The role of the euro as a basic and reserve currency is also increasing. The euro being the basic currency, a wide spectrum of currency regimes is possible. One way or another, about 30 non-eurozone states have associated their currency with the euro<sup>8</sup>. Thus, one of the outcomes of the establishment the EMU isuro internationalization. An obstacle for a more rapid spread of the euro is the so-called “snitching cots”, (snitching costs?) i.e., consumption of time and money in the transition to another currency.

The introduction of the euro was a powerful stimulus for the development of finance markets. The single currency made it possible to optimally distribute the capital in the euro zone. Due to this, more participants could make use of a larger number of financial means, because in smaller states with different money there is no possibility to form the sufficient critical mass of using certain financial means.

One of the major advantages for countries joining the EMU is a positive effect of trade expansion, i.e. the so-called Rose effect<sup>9</sup>. Andrew Rose has defined that trade flows between pair-countries that belong to the monetary union are on the average 100% greater than among the EU countries not belonging to the monetary union. Noteworthy is the fact that trade growth stimulates economic growth as well. It has been established that a trade increase in the country by 1% determines an increase of the gross domestic product by 0.33%<sup>10</sup>.

By eliminating the exchange rate indetermination, the single currency diminishes risk, and thereby determines a lower rate of real interest. The decreasing rate of interest, in its turn, stimulates economic growth. It must be stressed that integration into the euro zone will provide superiority to a country, i.e. an opportunity to actively represent its own economic interests by participating in the EU economic decision making. The remaining EU countries have little possibility to influence these decisions.

One of the arguments against the adoption of the euro is based on the Balassa-Samuelson effect. The Balassa-Samuelson effect means the growth of inflation within the country. In the estimation of the International Monetary fund, the Balassa-Samuelson effect can increase inflation by 1–2% in the EU states<sup>11</sup>.

The countries that pursue the classical monetary policy will lose thees independent economic policy means after joining the EMU. The Central European bank pursues the monetary policy with regard to the situation of the entire

---

<sup>8</sup> Benjamin C., op. cit.

<sup>9</sup> Rose A., Engel C., op. cit.

<sup>10</sup> Shalder S., Drummond P., Kuijs L., op. cit.

<sup>11</sup> Ibidem.

euro zone without stressing particularities of individual countries. Therefore, the common monetary policy can be regarded optimal in respect of particular countries.

If the majority of East European countries were accepted to EMU today, they would not avoid the price “shock”, i.e. a fair jump of prices. Even the most developed West European countries, e.g. Germany, have not avoided a certain increase in prices, though it was not considerable. Psychological factors are also of utmost importance for the adoption of the euro. Just like the national anthem or flag, the national currency is perhaps the most vivid indication of sovereignty. The loss of the right to issue the national currency can form a negative attitude of the population to the adoption of the euro.

In summary, we can affirm that, in term of economics, the adoption of the euro undoubtedly causes more positive than negative effects.

### **3. Strategy on the adoption of the euro in Lithuania**

The strategy on the adoption of the euro in Lithuania was prepared on the basis of the experience gained by the countries that had undergone a successful adoption of the euro. The societies of various countries, which adopted or pursue the adoption of the euro, were or are fearfully concerned with the leap in prices that may possibly be determined by the adoption of the euro. The case of Germany proved that such fear is far too overdone.

Despite being one of the most powerful European states and having a developed economic, in Germany fears regarding the adoption of the euro were not avoided. Most people expected an abrupt rise in prices, though economically such fears were not grounded. In fact, statistical data indicated a certain rise in prices after the adoption of the euro in Germany, but it was not as large as perceived by the mass media and the residents themselves. Besides, the rise in prices was also conditioned by other factors not related to the adoption of the euro<sup>12</sup>. The adoption of the euro had some influence on the prices of several services and commodities; however, no notable influence on the common price index of users was observed. Other factors, not related to the adoption of the euro, were much more significant. These are: the reform of the ecological tax in 2002–2004, the health care reform in 2004, the growth of fuel prices in the period of 2002–2006, the rise in the prices of energy products and food.

Psychological issues must also be considered in estimating the adoption of the euro as a factor of price increases. People subjectively estimate information on a certain economic phenomenon, and that estimation not necessarily corresponds to facts. Consumers tend to notice and stress price growth rather

---

<sup>12</sup> Davulis G., Problems of the adoption of the euro in Lithuania. *Intellectual Economics. Scientific Research Journal* 2009, no. 2 (6).

than price fall or its stability. With regard to that, the Federal Statistical Office of Germany decided to follow the honesty principle, i.e. to present objective information to the society about the changes in the price index, inflation level, etc. This strategy of communication proved to be successful and has been accepted in the international arena.

Under the Resolution No 592 of the Government, dated 30 May 2005, the Coordination Commission on the Adoption of the Euro in the Republic of Lithuania was formed with the aim to ensure proper preparation for the adoption of the euro in Lithuania. To this end, seven working groups were formed that prepared the National Euro Adoption Plan and the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania.

On 25 April 2007 the new Resolution of the Government of the Republic of Lithuania "On the Approval of the National Euro Adoption Plan and the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro of Lithuania" came into force. As laid down in the National Euro Adoption Plan, the prime aim is to identify the main elements and means of the euro adoption in the Republic of Lithuania that would ensure protection of consumer interests, smooth replacement of the litas by the euro, and public information. The National Euro Adoption Plan establishes the principal euro adoption elements, schedule and procedure thereof. It sets out the legal framework for the euro introduction in Lithuania, as well as the institutional framework, currency exchange means and provides the instruments to be implemented in various sectors.

The National Euro Adoption Strategy is based on the following principles. The principle of continuity assumes that all the documentation with reference to the litas will remain valid for the period of validity after the replacement by the euro. The value in the litas will mean the value in the euro established in accordance with the irrevocable the litas conversion rate against the euro. The protection of consumer interests: taking up all and any means to prevent any abuse in reviewing prices, salaries, pensions, social protection benefits, etc.

Another important document in pursuit of the euro adoption is the Public Information and Communication Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania. To avoid the shock after the euro adoption, regular public information on decisions, stimulation of its citizenship and activeness in public life are of high importance. The prime aim of this strategy is to help the society to prepare for the euro adoption. This strategy foresees the information of the public on the euro introduction and factors related thereto. With reference to their competence, the institutions concerned must provide the society with all the information on any aspects concerning the euro adoption.

Thus, the formation of the Strategy on the Adoption of the Euro in Lithuania has also taken into consideration the experience of foreign countries that had already adopted the euro.

#### **4. Assessment of possibilities to adopt Euro in Poland, Lithuania and Latvia**

Since January 1<sup>st</sup>, 2011 Estonia has become the 17<sup>th</sup> euro zone member. Lithuania and Latvia are also determined to adopt the euro starting from 2014 onwards. Similarly, the government of Poland has reached a decision to adopt the euro in the near future. Such a scenario would seem absolutely real and feasible considering the fact that the Estonian economics cannot be objectively regarded as being much more superior to the economics of the above-mentioned countries. However, one must admit here that Estonia did manage to maintain its financial discipline at the level likely to be envied by other countries with much more economic power. In 2009 the Estonian budget deficit remained as low as 1.7% of gross domestic product (hereinafter referred to as GDP), as compared to Germany (3.3% of GDP), France (8% of GDP), Great Britain (12% of GDP), Greece (13% of GDP). The EU average of budget deficit constituted 6.8% of GDP and the respective rate in the euro zone was 6.3 per cent. Even though, the Estonian budget deficit amounted to 2.2% of GDP in 2010, it still did not exceed the limit of 3% of GDP, in this way satisfying the Maastricht criterion. Moreover, the Estonian foreign debt constitutes only 7% of GDP, which is substantially less than required for a country to be accepted to the euro zone. Therefore, Estonia is one of the few EU countries satisfying the monetary union criteria. The most important factors which subsequently led to such remarkable achievements were a well thought-out economic policy, the concentration of all national political powers upon one common aim and, as already mentioned, strict financial discipline. The support which Estonia receives from the Nordic countries cannot be underestimated either.

On the other hand, the Estonian economics is only able to secure Estonian citizens with the standard of living that does not considerably exceed the quality of living in the other two Baltic states and takes a significantly lower place in comparison with, for example, the standard of living in Ireland, currently a very problematic EU country. A statistic Irish person earns as much as 33 000 euro per year, on average, whereas his Estonian counterpart's income per year constitutes approximately 9200 euro. In Ireland, an unemployed person is entitled to receive an 800-euro allowance, plus the same amount of money is allocated for the keeping of his/her accommodation, whereas in Estonia only 67 euro per month are guaranteed for unemployed people. One of the most acute problems in Estonia (as in Lithuania) is emigration. If we take only the construction sector of Estonia's neighbour Finland, as many as 30 000–40 000 Estonian workers have integrated as labour force there. According to the data announced in 2010, approximately 130 000 people have left the country over the recent years. This means a huge number of inhabitants for such a small country, while Ireland, currently undergoing hard times, does not regard emigration as a serious problem anymore.

One might presume here that the adoption of euro will enable Estonia to cope more effectively with its problems. Alongside with the advantages brought by the euro, as discussed above, it will give Estonia a higher status in the face of the other European countries, and will probably attract much more attention from foreign investors. The latter factor might be beneficial for the other Baltic countries, since Lithuania, Latvia and Estonia are often regarded by investors as one single region.

The state of play in the global economics that has been ameliorating over the recent years will facilitate the improvement of macroeconomic factors of Lithuania, Latvia and Poland, thus bringing them closer to the euro. The EU market continues to be of high interest for Poland and the Baltic states, even though its growth rates are not very impressive. According to the estimations of the European Commission, the annual percentage change in real EU GDP will not reach 2% in 2011, repeating the same scenario of 2010. However, the situation of Poland and the Baltic states in this regard might seem quite favourable, as these countries maintain closer ties with Germany and the Nordic countries that are currently more dynamic than the whole EU; another important circumstance is the neighbouring Russian market, currently undergoing the stage of successful growth. Such situation facilitates the growth of export from Poland and the Baltic states. Still, where the external improvement of economic environment has a positive impact on the economics of the countries being analysed, their internal market situation reflects quite different tendencies.

For a number of years Poland, and particularly the Baltic states, were marked by a considerably faster economic growth than other EU countries, however, as the global trade shrank as a result of world economic crisis, the export-oriented economics of the Baltic states plummeted to an all-time low: in 2009 real GDP of these countries decreased by 14–18%, as compared to 2008 data. In the meantime, Poland managed to withstand the world crisis much more successfully but there were a number of objective reasons for that. The internal market in Poland is much larger and better-developed, internal sources prevailed in the process of granting loans, thus the world financial market perturbations did not have such severe impact on Poland as on the Baltic states. The depreciation of the Polish zloty led to the increased competitive capacities of Polish products and mitigated the influence of unfavourable world trade changes upon the national economy. Meanwhile, the Baltic states, whose national currencies are associated with the euro, did not have such a possibility. Due to these reasons, Poland was the only EU country whose real GDP continued to grow, though at a slow rate (about 2%), both in 2009 and 2010.

All the three countries – Lithuania, Latvia and Poland – are coping with the problem of emigration. If emigration processes are not suppressed in these countries, they will face serious economic problems in the future as the demographic situation there is quite bad. Moreover, in spite of intensive emigration unemployment has become a serious and large scale problem in the Baltic

countries. According to Eurostat data, the unemployment rate in these countries has reached unprecedented heights and now amounts to 14–18%. Even in Poland, where the situation is better in this respect, the unemployment rate increased from 6.9% (2008) to the EU average – 9.6% in 2010. It is not likely that any considerable changes would take place in labour markets of all the countries concerned this year either. The best situation with regard to the employment appears to be in Poland.

In 2010 both Poland and the Baltic states underwent inflationary pressures from abroad determined by the growth of prices of raw materials, energy supplies and grain in world exchanges. However, these pressures did not provoke any substantial price growth. The highest rate of inflation was in Poland in Q3 of 2010 (3%), accordingly, 0.8% in Lithuania, whereas Latvia even had deflation. Still, bearing in mind the fact that, in comparison with the EU average, the common price level in Poland and the Baltic states is quite low (75% in Latvia, 68% in Lithuania and 59% in Poland), it might be presumed that the inflation in Poland and the Baltic states will be faster than in the euro zone. Therefore, in order to introduce the euro these countries will have to cope with another serious problem and take steps to reduce the inflation rate.

In 2010 Poland and the Baltic states have already shown some signs of recovery in their economies. It is only in Latvia that the recession of economy remained considerably high, reaching approximately 4% in the 1<sup>st</sup> half-year of 2010. Meanwhile, the Lithuanian economy developed marginally, whereas Poland whose annual growth rate of real GDP surpassed 3% is currently among top EU countries with reference to the growth rate of their economics. The recovery of economy is largely influenced by the growth of export, whereas in Poland - by the increase in internal consumption.

Poland also takes a predominant position according to direct foreign investments: in recent years these figures have not undergone any significant changes and amounted to 2% of GDP. In the meantime, direct foreign investments into Latvian and Lithuanian economies continued to decrease and even acquired negative values in 2010.

Like many other EU countries, Poland and the Baltic states are facing the budget deficit problem: the proportion of fiscal deficits to GDP largely exceeds the limit of 3% prescribed by the Treaty of Maastricht. In 2009 this figure amounted to 7.2% in Poland, 9.2% in Lithuania, 10.2% in Latvia, while the estimations of their fiscal deficits for the year 2010 relate to 7–8% of GDP. The information regarding government debt is not satisfactory either. On July 1<sup>st</sup>, 2010 in Poland the proportion of the government debt to GDP was equal to 54%, in this way approaching the Maastricht criterion (60 per cent). Even though, the Latvian and Lithuanian figures were lower – 43 and 34%, respectively, they have been increasing very fast in the last two years. Thus, all the three countries striving for the adoption of the euro will have to face a difficult task, i.e. reduce their fiscal deficits to the permissible limit. In spite of the largest

government debt factor, Poland has a lot more possibilities to successfully deal with these problems, considering its highly developed internal market infrastructure and the capacity to attract foreign investments to the economy sector.

Thus, to sum up this analysis, it might be concluded that Poland is the country with most possibilities to cope with economy problems and satisfy the Maastricht criteria. It can make use of possibilities to successfully develop export not only to the EU but, having improved its links with Russia, to the markets of Eastern countries as well; it also has a well-developed internal market and continues to attract investments. The greatest problem for Poland is a high fiscal deficit.

Compared with Poland, Lithuania is in a more difficult situation. The internal market here is underdeveloped with no visible signs of its recovery, loan granting for business purposes is absolutely dependent on foreign banks, i.e. contrary to the situation in Poland, and foreign investments seem to be insufficient. Though Lithuania's government debt falls within the permissible limits and is much less than prescribed by the Treaty of Maastricht, its repayment might cause a number of problems, bearing in mind the insufficiently developed internal market and lack of investment that could contribute to a strengthened efficiency of production processes. The reduction of the fiscal deficit is another and equally serious problem. The country's situation is also burdened by emigration leading to the depletion of qualified staff resources. The most important economy recovery factor in this country is export and Lithuania's competitiveness in foreign markets.

As for Latvia, its economics is currently facing the hardest times of all the three countries concerned – the recession of its economy is very severe, the internal market is poorly developed, like in Lithuania, the budget deficit is high and the emigration is reaching a large scale. However, the gap between Latvia and Lithuania can be surmounted and filled in and it is very likely that both countries will adopt the euro at the same time. Latvia's advantage is that it pays much less interest for the loans granted by the International Monetary Fund as compared to Lithuania.

## **5. Conclusions**

The following conclusions can be drawn from this analysis. During a comparatively short period of its existence the euro has become a powerful, steady and reliable international currency. Therefore, the entry into the EMU and the adoption of the euro will bring to the countries more possibilities and economic benefits than losses.

Poland is a country with most possibilities to adopt the euro and to become member of the European Monetary Union. However, Poland must solve the problem of a high fiscal deficit. Both Lithuania and Latvia may also become

the euro zone member states. However, they should firstly cope with financial problems at the government level, which is far from being an easy task to deal with. On the other hand, these countries ought to revitalise and develop their internal markets, as well as modernize its production processes with a view to all state-of-the-art technologies.

### Literature

- Benjamin C., Enlargement and the international role of Euro. *Review of International Political Economy* 2007, vol. 14.
- Duisenberg W., *The Euro as a Catalyst for Integration and Competition in EMU*. Vienna, June 2002.
- Galati G., Tsatsaronis K., The impact of the Euro on Europe's Financial Markets. *Financial Markets, Institutions and Instruments* 2003, vol. 12.
- Gaspar V., *The transformation of the European Financial System. Millenium BCP Bankers Seminar*. Lisboa, February 2004.
- Greenspan A., *The Euro as an International Currency. Remarks by Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System, before the Euro 50 Group Roundtable*. Washington, 30 November 2001.
- Rose A., Engel C., Currency Unions and International Integration. *CEPR Discussion Paper* 2001, no. 2659.
- Shalder S., Drummond P., Kuijs L., *Adopting the Euro in Central Europe. Challenges of the Next Step in European Integration*. Washington: IMF, 2005. Occasional Paper, no. 234.



**NEW POLICIES IN THE FISCAL REFORM  
OF ESTONIAN GENERAL EDUCATION<sup>1</sup>**

**NOWA POLITYKA W REFORMIE FISKALNEJ  
ESTOŃSKIEGO SZKOLNICTWA POWSZECHNEGO**

*Peter Friedrich, Janno Reiljan*

**Abstrakt:** Aby zgłębić kwestię estońskiej polityki w kwestii finansowania powszechnej edukacji, analizujemy dominujący sposób regionalnego podziału przychodów i wydatków w szkolnictwie. W Estonii fundusze na powszechną edukację per capita są niskie i wiele małych szkół istnieje bez wystarczającej liczby uczniów. Rozważamy dwie podstawowe strategie mające na celu poprawę sytuacji. Pierwsza strategia jest rozszerzeniem postawy reformatorskiej, która od stycznia 2008 r. dominuje w odniesieniu do organizacji szkolnictwa. Dotyczy usprawnienia finansowania szkół. Stworzono program inwestycji państwowych, biorący pod uwagę liczbę uczniów przypadającą na dany samorząd, a także szczególne potrzeby edukacyjne. Jednak nie traktuje on poszczególnych jednostek sprawiedliwie i równo. Druga strategia usprawnienia sytuacji opiera się na idei Funkcjonalnej Zbieżnej Konkurencyjnej Jurysdykcji (Functional Overlapping Competitive Jurisdiction, FOCJ). Samorzady tworzą FOCJ, które zarządzają szkołami i negocjują z instytucjami rządu centralnego w sprawie sprzętu, wynagrodzeń, pożyczek etc. W artykule przedstawiono teorię utworzenia FOCJ, jej znaczenia, charakteru oraz negocjowania z rządem centralnym. FOCJ może z powodzeniem uzupełnić pierwszą strategię reformy.

**Słowa kluczowe:** finanse władz lokalnych, finansowanie szkolnictwa, FOCJ, polityka budżetowa rządu centralnego.

**JEL Classifications:** I22 – Educational Finance; R50 – General.

---

<sup>1</sup> This article is written with the support of the Ministry of Education and research foundation project No TMJJV 0037 “The path dependent model of the innovation system: development and implementation in the case of a small country” and EU Structural funds.

## 1. Introduction

Funding school education under the conditions of population reduction and securing the financial sustainability of general education has become a complicated issue in many countries. This article deals with changes of spending schedules for general education in the regions of Estonia. The following research questions are formulated:

- What challenges exist in Estonia regarding school organization and finance?
- What are the actual conditions of school finance in Estonia?
- What reform approaches exist?
- Can the introduction of Functional Overlapping Competitive Jurisdictions (FOCJ) improve the reform results?

Funds for school operation get allocated proportionally to the number of pupils in particular schools (per capita funding, or the so-called capitation fee) between 2001 and 2007. Investment funds were provided through the State Investments program to municipal general education institutions between 1996 and 2004<sup>2</sup>. A radical reform of the general education funding system had been prepared in Estonia for 2005–2006<sup>3</sup>, which failed to gain sufficient political acceptance. At the beginning of 2005 the new government coalition started, as the first reform step in 2005, changes concerning investments funding. In 2008 the funding reform of general education was implemented, but it resulted only in a redistribution of resources among municipalities, schools and education levels, but has not given the solutions for latent problems of school financing.

The article consists of four parts. The first part analyses the situation prevailing in Estonia. The second part views Estonia's current general education funding system. The third part analyses the starting points of the financial reform 2008. The fourth part presents the FOCJ model to organize financing of general education.

## 2. Challenges for the general education in Estonia

In Estonia schools of the general education comprise the schools mentioned in table 1.

---

<sup>2</sup> The article is based on the information of the Ministry of Education and Research about the educational funds. Statistical data on educational expenditures of EUROSTAT are used as well.

<sup>3</sup> *EV haridusseaduse, valla- ja linnaelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutsõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seadus*. Eelnõu 488 SEI. 07.01.2005; Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. *Riigikogu kultuurikomisjon*, 07.01.2005.

Tab. 1. School types in Estonian general education 1995–2010

	1990	1995	2000	2005	2010	2010 to 1995, %
Schools total (general education)	641	742	685	598	545	73.5
- Primary schools	127	196	153	91	67	34.2
- Basic schools	247	269	247	225	215	79.9
- Secondary schools	224	228	237	236	220	96.5
- Schools for children with special needs	43	49	48	46	43	87.8
Vocational training schools		85	78	61	51	60
Higher education		26	46	39	33	126.9

Source: Estonian statistical department on-line database, compiled by the authors.

Tab. 2. Total number of pupils in Estonian full-time general education by county

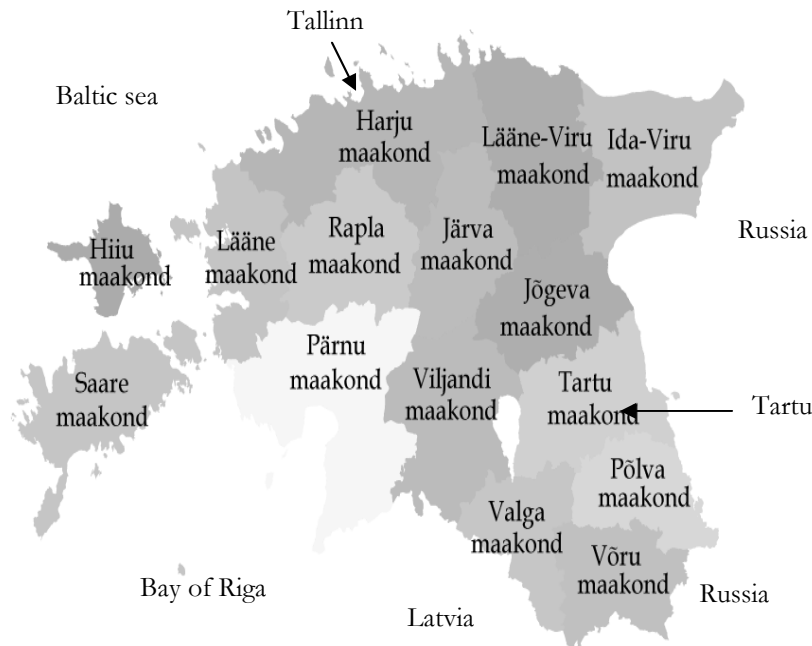
	1995	2000	2005	2010	2010 to 1995%
Whole Estonia	214562	212184	173822	138448	64.5
Harju county	76991	76034	62399	53760	69.8
...Tallinn	60470	58891	47307	39307	65.0
Hiiu county	1956	1903	1576	1007	51.5
Ida-Viru county	28601	25663	18634	14415	50.4
Jõgeva county	6350	6353	5398	3853	60.7
Järva county	6664	6536	4956	3558	53.4
Lääne county	5051	5135	4253	3088	61.1
Lääne-Viru county	11261	11461	9683	7449	66.1
Põlva county	5522	5416	4340	3119	56.5
Pärnu county	14837	15264	12884	9617	64.8
Rapla county	6087	6247	5284	3946	64.8
Saare county	6211	6286	5158	3506	56.4
Tartu county	22578	23484	20551	17661	78.2
Valga county	5678	5919	4903	3590	63.2
Viljandi county	10007	9762	7950	5629	56.3
Võru county	6768	6721	5853	4250	62.8

Source: Estonian statistical department on-line database, compiled by the authors.

Table 1 also shows that the number of schools have been reduced, especially primary schools, whereas the number of higher education institutions have increased.

This reduction in the number of schools conforms to schooling demands reflected in the development of pupils due to the aging and decreasing population and the population migration from the rural areas, e.g. islands: Hiiu, Saare or Järva, Põlva to the city of Tallinn and its hinterland Harju and Tartu as shown in table 2.

The regional organization of Estonia by counties is presented on map 1.



Map 1. Regional organization of Estonia by counties

In the years 1990–2011 the total population size shrank from 1.57 to 1.34 million (15%). Moreover, the proportion of young people as well the school network contracted, and specific financial problems arose in rural areas with schools that have fewer pupils. In centres new schools have to be built, and the old ones are bound to be upgraded. In rural area closings occur. The provision of Estonian general school education is organized predominantly through the public sector; basic education is compulsory. General education is financed through state and municipal budgets. On the one hand, the fiscal potentials are not growing as fast as they could if the population were stable, and, on the other hand the fiscal system of school finance has to adapt to these developments.

Further challenges stem from the wishes of parents to provide their children with education of the highest quality, in the best study environment ac-

ording to standards achieved in highly developed countries. This pushes educational demand over the limits of the economic potential of a transition country. However, the better-off part of the Estonian population does not often accept the dependence of their children's future on the level of public financed education, thereby creating a demand that favours the establishment of elite and private schools.

Other challenges result from the labour market and labour necessities which are due to recommended or expected changes in the export and industry structure to achieve higher competitiveness in EURO land, a turn to innovation society according to the EU strategies 2020<sup>4</sup>, and to the requirements of public innovation policies of the central state and municipalities<sup>5</sup>.

Moreover, political general education demand is, as in other countries, related to equitable access to education<sup>6</sup>, equal social starting positions on labour markets, social mobility, the formation of human capital, measurement of efficiency<sup>7</sup>. These demands have to be financed.

Special demands stem from the transition to democracy, from the consideration of minority language problems, and of the necessity to develop the Estonian language capable to fulfil the requirements of the information societies, as well as to keep the language alive in order not to lose cultural and national identity.

The Estonian supply side of education is influenced by the availability of qualified teachers, real estates and locations – allocated funds, school organization, and quality of work and study environment. The Estonian public school financing determines not only the operating costs but also the school investments. Estonian budgetary educational expenditure is influenced by a complex set of factors, such as:

---

<sup>4</sup> Europe 2020. In: *European Commission* [on-line]. [Available 8.04.2011]. Available on [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

<sup>5</sup> Friedrich P., Reiljan J., Paltser I., Policy Suggestions to Integrated Public Innovation Policies in a Small Country. Chapter 18. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011; Reiljan J., Friedrich P., Paltser I., Public Sector Inputs to the Innovativeness of the Country. Chapter 17. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011.

<sup>6</sup> Berne R., Moser M., Stiefel L., Social Policy: School Finance. *Journal of Management History* 1999, vol. 5, issue 3, p. 165–179.

<sup>7</sup> Governments often focus on equalising the distribution of expenditures per pupil. This approach does not require an analysis of the differences between study environments or achieved results (Boyd W.L., Hartman W.T., Introduction and Overview. In: Hartman W.T., Boyd W.L. (eds.), *Resource Allocation and Productivity in Education*. Westport, Connecticut – London: Greenwood Press, 1998, p. VII–XV). More complex methods of analysing equality and resource use were employed, however, neglecting other factors. Over the recent years, the focus in analysing the funding of schools has shifted from general data to the analysis of school-level data, which allows to measure output-oriented and goal-oriented achievements.

- A short-term fall of economy's competitiveness in response to tax-financed growing education expenses, as positive impact on economic development occurs in the long run;
- Ideological views on family's own financial responsibility for education, the extent of public services, and the role of fees-charging private schools
- Assessment of the importance of teachers' work, their salaries in the society, the payment and evaluation schemes
- Requirements concerning minimum quality of schooling conditions with respect to health protection, aesthetic conditions, technical equipment for sport and social activities
- Organizational problems (contradictions in determining the regulation and/or liberality of curricula, insufficient co-operation of different ministries and local municipalities in planning the development of school network etc;
- Regional school network, e.g. location distribution, commuting times, integration of schools in the local community;
- Methods applied to measure short-term and long-term efficiency of education expenditures;
- Debates on centralized (central government) and decentralized (municipal) funding of schools and consequent internal migration.

These issues have not been analyzed sufficiently in Estonia, causing difficulties to general education planning, leading to the indeterminacy of educational policy and education funding. Unstable funding and the inadequate funding system have not allowed municipalities for elaborating long-term development strategies.

### **3. The Fiscal Situation of General Education in Estonia**

#### **3.1. Development in comparison to other EU Countries**

The Estonian relation of public education expenditures to GDP decreased over ten years by more than 15% (from 5.92% of GDP in 1997 to 4.85% of GDP in 2007<sup>8</sup>); in other countries it increased (EU-27 average increased from 4.79% of GDP in 1997 to 4.96% of GDP in 2007). According to this indicator Estonia does not even achieve the average level among the 27 EU-countries. In 2007 the ratio of private education costs made in Estonia 0.32% of GDP, EU-27-countries average made 0.72%. Moreover, the urgent needs for modernization

---

<sup>8</sup> 2007 was chosen for comparison as the last pre-crisis year. The results of the world economic crisis cannot be assessed reliably yet.

cause high education costs<sup>9</sup>. Consequently, the Estonian education system was not modernize, the capital stock devoted to education was partly used up and the achievement of a top position of Estonian high-tech industries seems an illusion. Estonia is far behind other innovative small EU-countries in 2007: Denmark 7.97%, Cyprus 6.93%, Sweden 6.85%, Malta 6.31%, and Finland 6.19% of GDP. Estonia should, like Scandinavian countries, allocate a considerably larger percentage of its GDP to education in order to achieve the level of Slovenia (5.19% of GDP) or Latvia (5.00% of GDP)<sup>10</sup>.

Funding general education is analogous to that of funding education as a whole (see table 3). A slightly larger part of the GDP was allocated to general education in Estonia than the EU-25 average, but the ratio of Estonia to EU-25 average is decreasing.

Tab. 3. The share of general education funding (basic and secondary education) in the GDP (%) of Estonia and EU-25 average in 1999–2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estonia	4.5	4.2	4.0	4.0	4.0	3.8	3.6	3.5	3.4
EU 25	3.4	3.4	3.6	3.5	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4

Source: Eurostat on-line database 2011, compiled by the authors.

Although Estonian education funding related to GDP is approaching that of the EU average level, the amount of education expenses per pupil/student in Estonia is considerably smaller than the EU average. Allocations per pupil made in Estonia formed 55.8% of the EU average on the primary school level, 58.1% on the secondary and 51.5% on the tertiary level. Education funding on the first and tertiary levels per pupil in Estonia is relatively lower than the actual economic possibilities would enable, as the per capita GDP of Estonia on the basis of purchasing power parity was 57% of the EU average in 2004 and already 69% in 2007 but it was backslidden to 64% in 2009<sup>11</sup>. In Estonia secondary education funding is slightly better than that of basic and tertiary education. However, one must take it into account that the less developed countries have to spend a relatively higher percentage of their GDP on education, because they have to use more costly modern study materials, techniques and technologies. Transitional countries face high expenditures due to a rapid and extensive alteration of the content of instruction and study literature.

<sup>9</sup> High general education expenses in Estonia are due to the low population density in rural areas, a small average number of pupils per school, high school building maintenance expenditure per pupil, and higher staff costs.

<sup>10</sup> Eurostat on-line database 2011.

<sup>11</sup> Eurostat on-line database 2008.

### 3.2. Development and subsidization before the reform of operational expenses in Estonia

Local municipalities are obliged to cover the operational expenses from their budgets, while expenses related to investments and tuition are covered by target funding from the state budget. Table 4 shows that only in 1999 more general education money could be allocated for investments and teaching children than for the maintenance of school buildings. In the following years, this ratio has improved steadily, balancing (3.4% and 3.9% of GDP) and increasing the continuous improvement of teaching quality over the recent years. In Estonia the level of general education funding, as a ratio to the GDP, was unstable, to 2.6% of GDP.

Tab. 4. Funding of Estonia's general education by the public sector in 1996–2008

	1996	2000	2005	2006	2007	2008
Total expenditures on general education /million kroons/	1933	3 056	4 913	5 507	6 137	7 097
Incl. the national budget /including appropriations from the national budget for local municipalities' educational expenses/	940	1 752	3 136	3 795	4 161	4 504
Incl. resources of municipalities	944	1 305	1 777	1 712	2 306	2 593
GDP in current prices /million kroons/	56890	96380	174956	206995	244503	251492
Total expenditures of the public sector /million kroons/	22453.1	34814.5	58786.5	70382.7	85037.2	100270.3
Ratio of public sector expenditures to the GDP /in current prices %/	39.47	36.12	33.60	34.00	34.78	39.87
Ratio of the public expenditures on general education to the GDP in current prices /%/	3.40	3.17	2.81	2.66	2.51	2.82
Ratio of the public expenditures on general education to the total expenditures of public sector /in %/	8.61	8.78	8.36	7.82	7.22	7.08
Increase rate of the GDP in current prices to 1996 (coef)	1.00	1.69	3.08	3.64	4.30	4.42
Increase rate of public nominal expenditures on general education to 1996 (coef)	1.00	1.58	2.54	2.85	3.17	3.67

Source: On-line database of Estonian Statistical Department and data from Ministry of Education and Research June 2010, compiled by the authors.



A comparison of the increase rates of the GDP and general education funding shows that since the year 2000 general education funding in Estonia has increased at a remarkable slower pace than the GDP. In the period 1996–2008 in Estonia the GDP grew 4.42 times, but the funding of general education increased only 3.67 times. For many years the ratio of general education expenses fluctuated near 9 percent mark, but in recent years we have seen the rapid fall to the 7% level. Over the years 1996–2005, the ratio of public budget expenses has fallen from 39.47% to 33.6%, but rose to 39.87% of GDP in 2008.

The salary of teachers in Estonia does not correspond to the social significance of their work and job-related stress. As a result, there is no competition of properly qualified candidates for teaching positions in most schools, no sufficient differentiation of teachers' salaries in order to evoke motivation, and schools cannot adapt their program to pupils' individual capabilities or help help those falling behind. The average salary of education employees fluctuated below 90% of the national average. The salaries of municipal schoolteachers, social security tax, in-service training and the procurement of textbooks depend on the capitation fee system established in 1994<sup>12</sup>.

Since 1994, state budget financing municipalities' education expenses has been based on the number of pupils in a municipality and on the expenses distribution coefficients. Since 2000 municipalities have been assigned to eight coefficient groups depending on the number of pupils – from 0.89 for cities with more than 5,000 pupils to 1.5 for rural municipalities with less than 120 pupils. Due to fixed costs, the educational expenses per pupil are higher in municipalities with a small population of pupils.

The extra expenditure related to pupils with special needs is calculated additionally. Expenses incurred by organizing municipalities' school networks, preserving regionally important schools, and other organizational needs, are covered from the resources of the reserve fund for educational expenses (forms on average 3 per cent of the educational expenses of cities and rural municipalities in a county).

### **3.3. Development and subsidization of school investment funding in Estonia**

In addition to current educational expenses of schools, investments must be made to cover the modernization of the study environment (see table 5). In 2005 a reform took place that changed the funding of investments. State-funded education investments in municipalities were abolished. 240 million kroons were divided among municipalities on the basis of the number of pupils and capitation fee coefficients, as the so-called capitation fee investment com-

---

<sup>12</sup> Vabariigi, Valitsuse määrus nr 53 Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele, 15.02.2000.

ponent. Municipalities had the investment grant at free disposal, i.e. they may also use the grant for other purposes.

Tab. 5. The level and structure of educational investments in Estonia, 1996–2008

	1996	2000	2005	2006	2007	2008
<b>Total public educational investments /million kroons/</b>	<b>241</b>	<b>358</b>	<b>862</b>	<b>1 336</b>	<b>1 789</b>	<b>1 155</b>
<b>Increase rate of total public educational investments to 1996</b>	<b>1.00</b>	<b>1.48</b>	<b>3.57</b>	<b>5.54</b>	<b>7.41</b>	<b>4.79</b>
Incl. educational investments from central government budget /millions kroons/	148	268	692	1 147	1 567	701
Incl. educational investments from budget of local municipalities /million kroons/	93	90	171	189	222	454
Ratio of public educational investments to GDP /%/	0.42	0.37	0.49	0.65	0.73	0.46
Incl. investments from central government budget /%/	0.26	0.28	0.40	0.55	0.64	0.28
Incl. investments from budget of local municipalities /%/	0.16	0.09	0.10	0.09	0.09	0.18
<b>Total public investments into general education /million kroons/</b>	<b>139</b>	<b>226</b>	<b>499</b>	<b>869</b>	<b>771</b>	<b>799</b>
<b>Increase rate of public investments into general education to 1996</b>	<b>1.00</b>	<b>1.63</b>	<b>3.60</b>	<b>6.27</b>	<b>5.56</b>	<b>5.76</b>
Incl. investments from central government budget /million kroons/	55	159	419	795	745	561
Incl. investments from budget of local municipalities /million kroons/	84	67	81	73	26	238
<b>Ratio of public investments into general education to GDP /%/</b>	<b>0.24</b>	<b>0.23</b>	<b>0.29</b>	<b>0.42</b>	<b>0.32</b>	<b>0.32</b>
Incl. investments from central government budget /%/	0.10	0.16	0.24	0.38	0.30	0.22
Incl. Investments from budget of local municipalities /%/	0.15	0.07	0.05	0.04	0.01	0.09

Source: Ministry of Education and Science and Estonian statistical Department on-line database June 2010, compiled by the authors.

With regard to public sector education investments the following regularities can be observed:

- The increase rate (2008 to 1996) of educational investments (4.79 times) was a little faster than the GDP growth (4.42 times);
- The rate (2008 to 1996) of investments in general education (5.76 times) grew faster than rate of total educational investments (4.79 times);
- The ratio of educational investments (especially of investments in general education) to GDP increased from 0.43% (0.24%) in 1996 to 0,46% (0.32%) in 2008, but the investments ratios to GDP fluctuate remarkably;
- The share of general education in the total education investments decreased from 60% in 1996 to below 50% in 2008;
- A higher share (on average 50–65%) of the investments in general education was funded by municipalities in 1996–1998 and 2002–2003; during the financially difficult period of 1999–2000 the share of municipalities' investments in general education dropped to a third; in 2004–2007 the funding of investments in general education from the central government budget increased rapidly, simultaneously the funding from municipalities' budget was going down dramatically.

Obviously, there are remarkable regional differences in the distribution of educational investments, but a lag in research to identify reasons for these differences in financing education investments.

The wish and ability of municipalities to invest in schools has varied greatly and faded in the hope of free investments from state budgets. Thus, there are hundreds of schools with outdated, unhealthy and unsatisfactory learning conditions. At the current level of investments, the deterioration of most schools' learning environment is likely to continue.

#### **4. Critics of the Reform of the Investment Funding in General Education System**

The main characteristics of the old and new systems of general education funding are described in table 6.

Until 2005 no financial means for investment had been allocated to budgets of municipalities. The municipalities receive certain target grants on the basis of political decisions of the central government, in need they had to borrow from banks increasing public sector budget deficit. Since 2005 municipalities have received from the central government budget the so called investment component for schools, depending on the number of classes and pupils. In 2005 the investment component accounted for 240 million kroons of the total funds allocated to general education schools and the annual investment per

pupil was 1,270 kroons. In 2008, 250.9 millions kroons were directed from the state budget to the budgets of municipalities – 21 900 kroons per class and 438 kroons per pupil in a school.

Tab. 6. Comparison of the old and the new systems of general education funding

	Old system	New system
Distribution of educational expenses	The number of pupils per municipality and the distribution coefficient; the number of pupils per municipality and special education needs are taken into account.	No coefficients; per capita funding on equal grounds; the number of classes is taken into account; under-sized classes below the set minimum level receive base money.
Preserving regionally important schools	Covered from the reserve capital for educational expenses	No funding of small schools (minimum 24 pupils)
Source of educational investments	State Investment Program, municipality budgets	RKAS; loans to municipalities and bank credits
Application for educational investments	Distribution principles unclear, random factors have great influence, lack of unity	Clear distribution principles, but due to the service fees of RKAS and the requirements of the state accounting committee unattainable by many municipalities
Allocations of educational investments to municipality budgets	Political decisions about distribution of state budget investments	Per capita investment component of educational funding
Liability of municipalities	Modest under the State Investment Program; high probability of inefficiency	Under the terms of the contract concluded with RKAS municipalities are responsible for purposeful use and efficiency of investments

Source: compiled by the authors.

Despite new financing criteria, the new subsidization system fails to adequately consider the different population densities of municipalities and the special needs for regionally important small schools. Those sparsely populated municipalities that had several schools on their territories ran into a contradictory situation. To receive higher funding they should concentrate all pupils in one school, which, however, leads to time losses and expenses of families for commuting to school. Moreover, school closures usually lead to the gradual shrinking of rural settlements as teachers and families with children move to larger centres. Central government mostly leaves the regional policy and expenditure issues to municipalities.

The allocation of financial resources to education should also take into account the quality of teaching. To overcome difficulties in finding qualified teachers for small schools not offering a long-term professional perspective, they should obtain extra incentives to compensate for regional disparities. Since supplementary remuneration funds are not part of the state budget, the compensation for additional costs due to regional disparities is the task for municipalities. However, the owners of schools in less developed regions usually have a lower revenue level, which leaves quite limited options. As municipalities are mostly responsible for the regional distribution of schools, the financial reform of education investments is not integrated into a regionally balanced school network development plan. Investments are seized by financially more capable municipalities, whereby the regional imbalance of the schools network will be further aggravated.

Under the new rules of financing general education investments, municipalities receive more competences in the planning of renovation and investment funding. Inefficient investments in terms of location and size should be avoided by introducing qualified RKAS specialists in funding, renovations<sup>13</sup> and municipalities' responsibility for paying back the invested amounts to RKAS. Municipalities will unlikely apply for excessive investment funds. The funds from the State Investment Program received until 2004 as "gifts" imposed on municipalities the petitioner role. They often were incompetent in planning and managing large-scale renovation and construction works.

The costs of school buildings burdening municipalities' budgets can be considerably reduced<sup>14</sup>. As municipalities receive the funds for meeting their financial obligations related to school investments from the state budget, then according to the Maastricht criteria, the funds cannot be taken into account in the calculation of the public sector's budget balance as additional municipal debts, because it has already been considered as central state debt. Municipalities and RKAS can be regarded as operators of the state investment program for schools, ensuring efficient use of funds by responding to the market situation in the best way. The savings will be retained by municipalities and RKAS.

However, there are threats involved in the program:

- Municipalities interested in renovation of school (s) face risks related to political decisions of central state on the investment component in the forthcoming decades. An annual central state amount of 240–250 million kroons for the investment component is insufficient for most municipalities, even if considering the expected savings from the reduced costs of renovated school buildings.

---

<sup>13</sup> Large-scale activity could reduce the spending on design, wholesale purchase of construction materials, logistic service and performance of construction works.

<sup>14</sup> This should also be viewed as one of the financial obligations to RKAS.

- Moreover, the investment needs per pupil are considerably higher in schools with a smaller population of pupils.
- The investment component is allocated equally to schools in urgent need of renovation and to schools recently renovated. The municipalities with renovated schools can use the investment component for other purposes. The calculation of the special purpose grant does not take into account the differences in the financial capacity of municipalities. Municipalities with higher revenues are able to renovate schools quickly, whereas poorer municipalities will face difficulties.

Unfortunately, the political parties that launched the school investment program pursue different goals. Therefore, the conditions for successful school modernization have not yet been met and the implementation of the program has stalled. The state accounting committee has decided that the long-term financial obligations (the so called financial lease) will have to remain within the credit limits of municipalities. Therefore, the cumulative loan burden of municipalities must not exceed 60% and the annual loan payments 15% of their annual budget net revenues. This decision made the school investment program automatically unattainable by many municipalities.

Instead of the investment contract with RKAS, municipalities will be offered an opportunity to conclude a service contract with the private real estate development firms, which would turn the financial lease into an operational lease. The financial obligations related to operational lease are said not to increase the loan burden of municipalities, but the average financial obligations of municipalities are doubled by comparison to financial lease<sup>15</sup>.

Municipalities joining the program take risks of unpredictable growth of the interest rates of the bank loans taken by RKAS. The current EURIBOR – on which the interest rate is based – may rise, which would increase the financial obligations of municipalities. The state-allocated investment component of general education funding would not be sufficient to cover the obligations of most municipalities.

One of the main weaknesses of educational investments reform concerns the calculation of the investment component. It does not reflect different learning conditions in schools and the financial capacity of municipalities. Those municipalities that improved their school buildings, using funds of the State Investment Program receive the same investment component funds as those municipalities that never received “a gift” from the central state budget. The former are able to use the investment component money for raising the salaries of teachers or for improving the quality of teaching, while the latter need the funds to renovate their school buildings. Schools as providers of education

---

<sup>15</sup> The operational lease service contract has a 20% profit margin, to which the 18% value added tax is added.

services are still facing unfair competition, which does not encourage them to seek opportunities for improvement. Instead of resorting to a comprehensive national education policy, each municipality has to create its own policy. The fair treatment principle of both pupils and teachers is violated, affecting negatively the development of the whole general education system in the long run.

During the former school finance concept more financially capable municipalities were able to improve their schools with their own means and loans, while poorer municipalities had to apply for State Investment Program funds. The new system excludes poorer municipalities from investment support that fail to meet the investment terms set in operational leasing contracts by real estate firms. The reform deepens the gap between schools of different municipalities and regions. Further problems concern: regional competition of municipalities for pupils as well as for program funds, and the existence of private schools.

## **5. Critics of the Reform of the funding of current expenses for general education**

According to the new rules of funding schools' current educational expenses for 2008, the coefficients for the re-calculation of the funds reflecting the numbers of pupils per municipality have been replaced with the number per class. In order to take into account the needs of small schools, schools will be financed depending on the number of their classes. If a school is recognized as regionally important, it is reckoned that teachers have to do their work regardless of the size of the classes. For schools with undersize classes, the so-called base fee (75% of the capitation fee) will be allocated for each pupil falling short of the set standard minimum class size. The combination of per capita and base fee aims at finding a single applicable funding scheme for all the schools that would consider the differences in the numbers of pupils and classes at different schools<sup>16</sup>.

The regional effect of the transition to the new funding scheme is illustrated by Figure 1 presenting the allocation of state funds to general education schools in different counties of Estonia in 2008.

The proportions of the education funds offered to counties by the state change considerably. Such a change in funding general education might be regionally justified on the basis of objective indicators, if it can be followed that the schools of e.g. Hiiu, Põlva, Tartu and Võru counties have been in a better situation than those of Lääne and Ida-Viru counties. Unfortunately, no such research has been done.

---

<sup>16</sup> Seletuskiri..., op. cit.

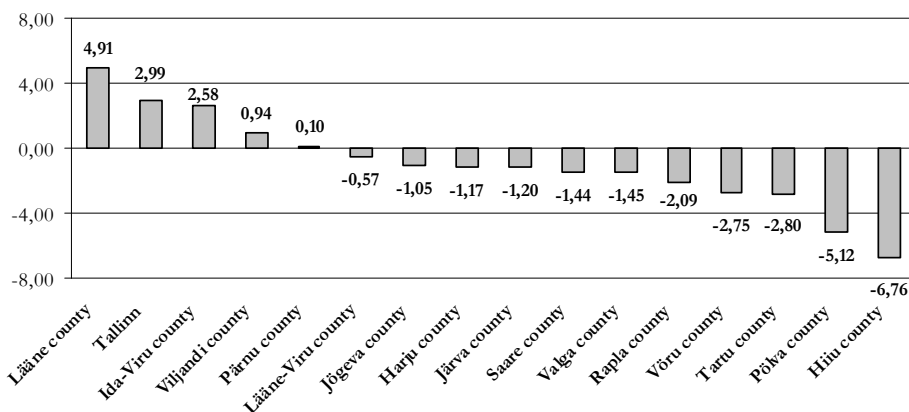


Fig. 1. The impact of introducing new funding model on current educational expenses in the counties of Estonia in 2008 as compared to the old funding model (%) Source: Data from Ministry of Finance 2008, compiled by the authors.

If the average growth in funding sums nearby 13.7%, revenues in more than ten schools will increase by more than 40%, while in more than 40 schools the funds allocated for 2008 will decrease nominally. The transition should be organized smoothly.

The further development of the current state school funding seems unpredictable. Either macro-economic or school-level criteria have been established in relation to the levels of funding. The existing organization will be unstable and may undergo further adaptations. The characteristics of the reform are depicted in table 7.

The competences of municipalities and the central government regarding school location and operation need more clarification. School financing should be integrated in a regional development plan. Criteria to determine the school locations and the need for the existence of schools, as well as acceptable schooling conditions, have to be developed jointly by central state and municipalities. Specifications have to be made for the establishment of private schools. The funding scheme should comprise a rule to determine the total funds available to subsidize investment and current activities by the central state, e.g. a percentage of all the expenses for internal affairs, a percentage of tax receipts of the central state, a relation to the growth of GDP. Moreover, there should be a stipulation determining the institution that has to finance investment. This can be the municipality through a loan from the central state, by debts in a framework of public private partnership, loans from the capital market, the use of municipal- or central state-owned real estates, or municipal finance from other sources. The central state may finance investment by loans, tax receipts, profits



Tab. 7. The advantages and disadvantages of the new general education funding system

Improvements	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cost-saving via the large-scale activity of RKAS</li> <li>• Financial empowerment of RKAS in the procurement of means</li> <li>• Avoiding state budget deficit</li> <li>• Increased authority of municipalities in deciding the location and volume of investments</li> <li>• Funding educational expenses no longer local-government-, but school-related</li> <li>• Funding per capita replaced by funding based on the number of classes and pupils in classes</li> <li>• Rapid increase in allocations for educational expenses in several schools</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculiarities of institutions and special needs of small schools are not given enough consideration</li> <li>• Service fees of RKAS too high</li> <li>• The principles of calculating school investments as part of the loan burden of municipalities are unclear</li> <li>• Allocation of the investment component fails to take into account the real investment need and the volume of investments already made</li> <li>• The criteria for assessing the sustainability of schools are unclear</li> <li>• The per capita investment component is insufficient and its development trends not regulated.</li> <li>• Sufficient funds for investment will be available only if the growth of the investment component is tied to GDP growth</li> <li>• Ignores the differences in the financial capacity of municipalities</li> <li>• Some schools will receive less money for educational expenses</li> <li>• Ignores differences in exploitation costs</li> </ul>

Source: compiled by the authors.

or revenues from real estate management or public enterprises etc. In order to protect fiscal autonomy of municipalities, they may come to a sharing of investment costs according to fixed percentages. In this framework present financial allocation rules may be applied to schools. Particular situations of municipalities in distressed areas, e.g. in border areas, may be considered in a special addition to general grants.

The 2005 reform may end up in a sophisticated planning system where the municipalities have to give up a considerable part of their organizational and fiscal autonomy. Therefore, we discuss whether through so-called Functional Overlapping Competing Jurisdictions some of the ramifications of the reform could be avoided.

## 6. Functional Overlapping Competing (FOCJ) to Improve the Reform

### 6.1. FOCJ: Definition and Integration into the Reform

FOCJ are functional, overlapping, competing, jurisdictions, which are recommended to organize the production of special public services such as school services. The concept is not very new but Frey<sup>17</sup> has initiated a discussion for the application of this concept in the European Union.

FOCJ might be categorized according to their members to:

- (1) FOCJ with citizens as members, e.g. school communities in Switzerland
- (2) FOCJ with jurisdictions as members, e.g. association of municipalities for school services
- (3) FOCJ with jurisdictions, institutions of public and private law as members, e.g. communities, public schools, private schools
- (4) FOCJ with citizens, and entities of private and public law as members, e.g. jurisdictions, associations, chambers of handicraft and commerce, firms, citizens interested in school activities).

All of them might be applicable in Estonia, but we concentrate on type (2) that is closer to the reform system described above. School-FOCJs compete for municipalities as members to organize the provision of school services. A mu-

---

<sup>17</sup> Frey B.S., *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr, 1997; Frey B.S., Eichenberger R., Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Gerken L. (ed.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan, 1995, p. 209–229; Frey B.S., Eichenberger R., FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 1996, vol. 16, p. 315–327; Frey B.S., Eichenberger R., Functional Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a Component and Alternative to Today's Federalism. In: Etisham A., Brosios G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Amsterdam: Elgar, 2006, p. 154–181; Eichenberger R., Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische Leistungserbringung durch FOCJ. In: Meier B. (ed.), *Zukunft, Aargau, Der politische Raum, Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*. Baden: Baden-Verlag, 1998, p. 39–51; Eichenberger R., Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Rentsch U., Rentsch H. (eds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Wagschal, 2002, p. 177–199; Spindler J. de, *FOCJ: Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften*. Bern – Stuttgart – Wien: Haupt, 1998; Detig S., Feng X., Friedrich P., FOCJ als Grundlage für Förderungsinstitutionen, Aufbau-Ost und Bevölkerung-Ost. In: Friedrich P. (ed.), *Öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb für den Aufbau Ost. Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2002, p. 82–115; Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002, p. 237–263; Friedrich P., Ein neuer Körperschaftstyp im Gesundheitswesen? In: Braun G.E., Schultz-Nieswandt F. (eds.), *Liberalisierung im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 2006, p. 133–154; Dohse D., Cluster-Based Technology Policy – the German Experience. *Industry and Innovation* 2007, vol. 14, p. 69–94; Bartholomae F., Friedrich P. (eds.), *FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2008.

nicipality can choose to establish jointly with other municipalities a FOCJ, or it may participate in an already existing FOCJ. A FOCJ is functional because it concentrates on a specified type of school services, e.g. elementary schooling. The FOCJ are overlapping because several of them may offer the same education services in a region. It does school investments and operates the schools.

The legal form may be that of a public association for special purposes<sup>18</sup>. Which municipalities are going to form or participate in such a School-FOCJ? We tackle this question within a model (1). Apart from financing the establishment of the FOCJ, investments and operational activities of the schools possessed by the FOCJ must partly be financed by the members through capital participation (simple arrow, figure 2). To some extent, they may use the reform grants mentioned. We discuss a model (2) (showing how the contributions of the municipal members are fixed if contributions are related to the number of pupils (dotted arrow, figure 2). The FOCJ will be the partner of the central government representing their municipal members as a joint association. Therefore, they receive the special Estonian grants to renovate, extend, construct, etc. schools (symbolized by a thick arrow, figure 2). Thus, we refer to a model (3) to specify the negotiation solution on such grants. The FOCJ may be integrated into the reform system as shown in figure 2.

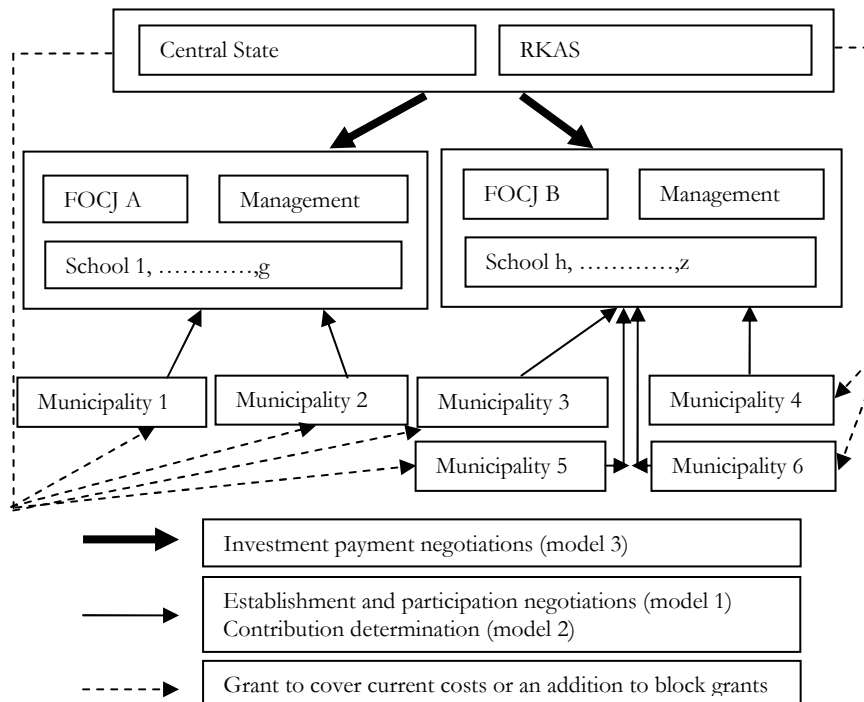


Fig. 2. The Role of FOCJ Concerning the Funding Reform

<sup>18</sup> Detig S., Feng X., Friedrich P., op. cit.

## 6.2. Establishment Model for School-FOCJ

The municipalities have to decide, which resources should be dedicated to the FOCJ. Such resources might be expressed in monetary terms (financial means, real estates, existing schools, etc.) and named as  $x$ .  $x_i$  shows the resources brought in by town  $i$  and  $\sum x_j$  ( $j=1,..,n$ ) shows the total amount of resources  $X$  dedicated by municipalities to the FOCJ.  $X_R$  depicts the total resources of the FOCJ without that of the town  $i$ . The possible number of towns is indicated by  $n$ . The town  $i$  expects advantages from schooling the pupils by the FOCJ and expects higher advantages from its engagement in the FOCJ if the share of its resources in the FOCJ increases<sup>19</sup>. These advantages are expressed by the parameter  $c_i$ . The allocation of resources by the town to the FOCJ shows also some negative effects<sup>20</sup> captured by the parameter  $b_i$ <sup>21</sup>. We obtain a utility function of town  $i$  (c.f. figure 3):

$$(1) \quad u_i = c_i \cdot (x_i / \sum x_j) - b_i \cdot x_i; \quad (2) \quad X_R = X - x_i;$$

$$(3) \quad u_i = c_i \cdot (x_i / (x_i + X_R)) - b_i \cdot x_i = c_i \cdot (1 - X_R / (x_i + X_R)) - b_i \cdot x_i.$$

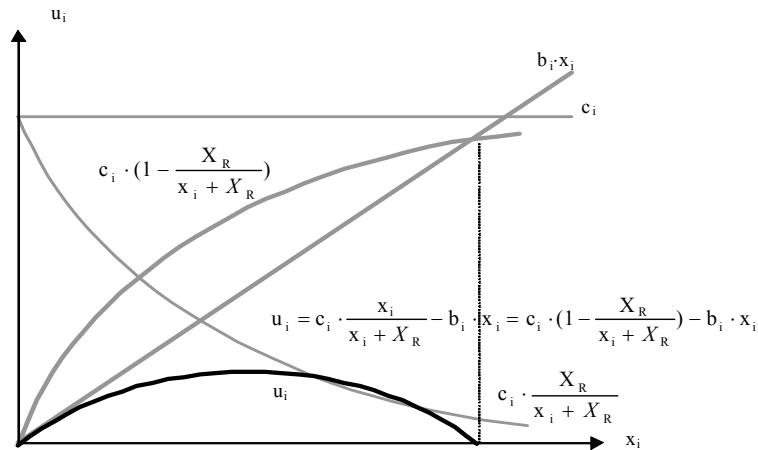


Fig. 3. Utility development of town  $i$

In the case of  $n$  candidates the uncertainty about the strategies chosen by other communities' increases. Therefore, we assume that the municipalities escape to a more simple autonomous strategy, that means that one municipality

<sup>19</sup> There might be more pupils taught or the location of schools can be situated more in favour of the inhabitants of the town, transportation times and costs may diminish or broader educational programs realized if pupils from different towns are educated jointly.

<sup>20</sup> Such as opportunity costs, less centrality of the town if the schools are not located there, transportation times for pupils and other unfavourable effects on achievement of municipal goals.

<sup>21</sup> Other forms of  $b_i$  can be treated as well (Friedrich 2002, pp. 248-250).

maximizes the utility under the assumption that the others do not react, that means  $X_R$  the offers of the other partners keep constant. The solution found refers to an approach of Cornes and Hartley<sup>22</sup>. The utility function (1), (3) becomes maximized<sup>23</sup>.

The optimum share of resources in FOCJ turns out (c.f. figure 4) to:

$$(4) \quad x_i/X = 1 - (b_i/c_i) \cdot X.$$

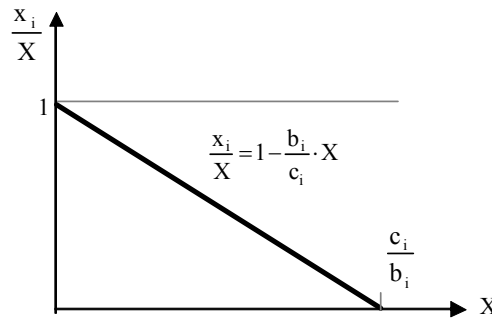


Fig. 4. Solution of FOCJ formation

The optimal solution that means the optimal number of communities and the adequate volume of  $X$  is determined where the sums of the values of the optimal shares add up to one (c.f. figure 4). To participate in a FOCJ the cost/benefit ratio must be smaller than the average of the sum of other members of the FOCJ.

Many times favourable benefit/cost relations develop for neighbouring municipalities that are going to form a FOCJ, and thus delegate part of their school competences to the FOCJ. Competition among the existing FOCJ can be considered in extended models. Municipalities, which do not like to join an FOCJ, have low  $c$  parameters. They have a high preference for small schools and accept high opportunity costs.

### 6.3. A Model of Contribution to the Operating Costs by the FOCJ Members

The members of the FOCJ have to cover a share of the operating costs of the FOCJ<sup>24</sup>. For shake of simplicity we assume that a specified percentage of costs are to be covered by the members. The members have to pay a contribution

<sup>22</sup> Cornes R., Hartley R., *Joint Production Games and Share Functions*. Keele: Department of Economics, University, Keele, 2001.

<sup>23</sup> (4)  $du_i/dx_i = c_i(X_R/(x_i + X_R)^2) - b_i = 0$ ; (5)  $x_i = \sqrt{(c_i/b_i) \cdot X_R} - X_R$ ;

(6)  $x_i = \sqrt{(c_i/b_i) \cdot (X - x_i)} - (X - x_i)$ ; (7)  $X = (c_i/b_i) \cdot (1 - (x_i/X))$ .

<sup>24</sup> Some costs, e.g. interest payments, normal amount of teacher services, etc. might be paid by the central state.

that is equal, (e.g. per pupil, or related to resources dedicated to the FOCJ) to the costs per unit. The usage of the services of the FOCJ depends also on the contribution to be paid. If the costs are high, less use is made of the capacities of the FOCJ services<sup>25</sup>. A demand curve added up of all the members exists for the services of the FOCJ, depending on the level of cost contribution per service unit the municipalities have to pay. The FOCJ possesses a management that shows a utility function related to the production and labour input of the FOCJ.

If the rule of cost coverage is stipulated and the management has the right to fix or to suggest the contribution rate on the basis of costs the following results are obtained. The model comprises a modification of a fee determination model<sup>26</sup>.

It comprises:

- A utility function  $U$  of the public firm's management depending on output  $Z$  and labour input  $L$ .

$$(1) \quad U = U(Z, L), \quad \partial U / \partial Z = U'_Z, \quad \partial U / \partial L = U'_L$$

- A restriction concerning the production function. There is one fixed factor  $A$  and there are two variable production factors,  $L =$  labour and  $C =$  materials.

$$X = f(L, C) \quad \begin{array}{l} \partial f / \partial L = f'_L > 0 \quad \partial f / \partial C = f'_C > 0 \\ \partial f'_L / \partial L = f''_{LL} \leq 0 \quad \partial f'_L / \partial C = f''_{LC} \leq 0 \end{array}$$

$$(2) \quad \partial f'_C / \partial L = f''_{CL} = f''_{LC} = \partial f'_L / \partial C > 0$$

- A demand function showing the relationship between price  $P$  and volume  $Z$  of output sold

$$(3) \quad P = P(Z), \quad \partial P / \partial Z = P' < 0$$

- The cost function demonstrating fixed cost  $K_A$  and two types of variable cost. The factor price of labour is  $w$  and that of materials is  $i$ , hence

$$(4) \quad K = K_A + wL + iC$$

- Under Estonian conditions the municipalities have to cover a percentage  $g$  of the variable costs  $K_V$ , they need not to pay for  $K_A$

$$(5) \quad g \cdot K_V = g \cdot (wL + iC)$$

<sup>25</sup> If the costs are high less use is made of the capacities of the FOCJ services. There might still be some uncomfortable substitution possibilities for the municipalities.

<sup>26</sup> Friedrich P., *Gebührensteuerung mittels geeigneter Kostenrechnung – Ein Analyserahmen*. In: Brede H. (ed.), *Preise und Gebühren in der Entsorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 1998, p. 181–220; Friedrich P., Kaltschütz A., Nam C.W., *Significance and determination of fees for municipal finance*. München: CESifo, 2004.

- A restriction that the contribution revenue is equal to the total cost is introduced. We assume a self-financing FOCJ

$$(6) \quad P(Z)Z = g \cdot (wL + iC)$$

- Utility maximization of management under the restrictions mentioned above leads to the following Lagrange equation<sup>27</sup>

$$(7) \quad \Lambda = U(Z;L) + \lambda(P(Z)Z - g \cdot (wL + iC)), \text{ where } Z = f(L,C)$$

The first-order conditions reflect two optimality conditions. One concerns the equivalence of the relation of marginal utilities of marginal factor-inputs to the proportion of respective marginal profits from the contribution, and the other refers to the contribution rate under the percentage of the cost coverage. Consequently

$$\begin{aligned} (U'_Z \cdot f'_L + U'_L) / U'_Z \cdot f'_C &= (P' \cdot f'_L \cdot Z + P \cdot f'_L - g \cdot w) / (P' \cdot f'_C \cdot Z + P \cdot f'_C - g \cdot i) \quad (8) \\ \text{and } P &= (g \cdot (wL + iC) / Z) \quad (9) \end{aligned}$$

The optimal contribution rate from the point of view of FOCJ-Management is shown by figure 5 at point B. Here the management of the FOCJ has a high influence on the contribution, and the towns depend to high degree on the type of management that manages the FOCJ. If it is only interested in  $Z$  that means  $U(Z)$ , then it realizes cost minimization with a low contribution rate and no X-inefficiency according to Leibenstein<sup>28</sup>.

This approach opens an analytic framework for the analysis of school FOCJ-behaviour. Typical conditions can be considered as well. Restrictions result for the FOCJ management to produce to costly. Some municipalities do not use the FOCJ if the contribution rate becomes too high<sup>29</sup>. Moreover, if

---

<sup>27</sup> The following first-order conditions for the utility maximization are delivered

$$\delta\Lambda/\delta\lambda = P(Z)Z - g \cdot (wL + iC) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta Z = U'_Z + \lambda(\delta P/\delta Z \cdot Z + p) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta L = U'_Z \cdot f'_L + U'_L + \lambda(P' \cdot f'_L \cdot Z + P \cdot f'_L - g \cdot w) = 0$$

$$\delta\Lambda/\delta C = U'_Z \cdot f'_C + \lambda(P' \cdot f'_C \cdot Z + P \cdot f'_C - g \cdot i) = 0$$

<sup>28</sup> Several types of managers can be considered that evaluate pupils education and labor input positively (type I), are only interested in education (type II), or that want to maximise labor (type III). Type I and III are Leibenstein X-inefficient, but produce more than under profit maximization (hidden).

<sup>29</sup> Moreover, there might be a monitoring council of the municipalities and a negotiation process between the FOCJ management and the municipalities' representatives in the council. This can be considered in an extension of the model with utility functions of the management and a utility function of the council, e.g. the council  $U_T(x)$  and the management  $U_M(X, L)$ . A utility combination results along the pupil-labor curve between the tangency point of type II (highest utility of the council) and tangency point of type I (highest utility of management). It shows a util-

towns can leave the FOCJ maximum, restrictions can be introduced that show a contribution rate and a related utility level at which the towns leave the FOCJ. There is a pressure in the direction of lowering costs involved.

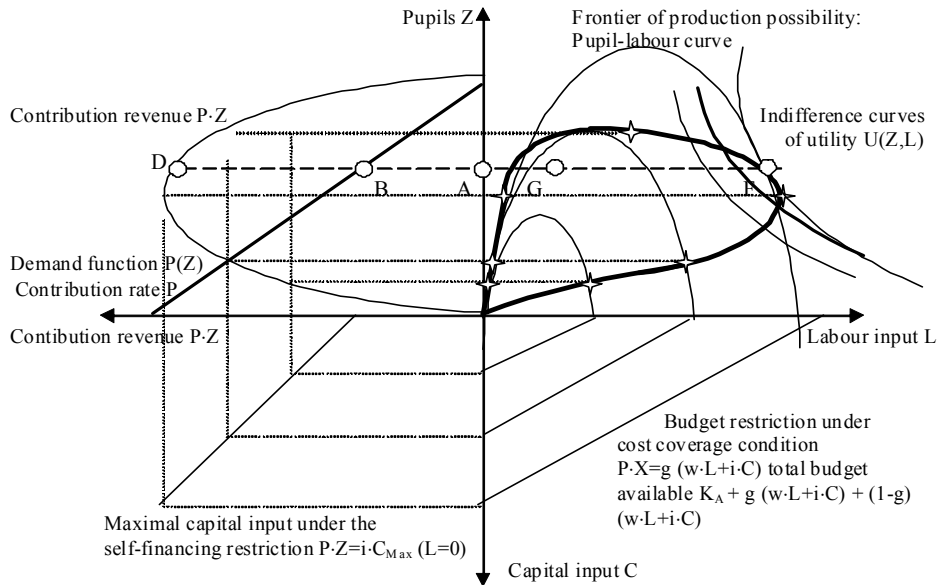


Fig. 5. Determination of contribution rate for FOCJ

Horizontal competition among school-FOCJ can be introduced if towns are allowed to send pupils to FOCJ where they are no members or if they are allowed to be member in several of them<sup>30</sup>.

#### 6.4. Model Concerning Special Grants

Under Estonian institutional conditions the fixed costs are mostly covered by the central government. Therefore, a FOCJ should apply for a credit from RKAS or for a conditional grant. We turn at first the case of conditional grant. Negotiations between the FOCJ and a ministry or RKAS take place to specify the conditions for such a special grant. A similar problem was tackled by Frie-

ity frontier concerning the two negotiators where a Nash solution can be identified. It shows a larger education volume than according to the wishes of the management. (c.f. Dehne, Friedrich, Nam 2009).

<sup>30</sup> Similar Friedrich Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002, p. 237–263.



drich, Gwiazda, Nam<sup>31</sup>. The ministry and the FOCJ show utility functions depending on the volume of the grant  $F$  and the amount of school service  $Z$  that lead to a mapping of the sets of utility curves shown in figure 6. Possible solutions reflect the points of tangency between the indifference curves at a volume  $Z$ . A Nash solution gives us in figure 7 the result of the negotiation between the ministry and the FOCJ. If FOCJ expands its education services the ministry or RKAS is willing to pay a higher conditional grant.

The ministry (RKDA) evaluates a unit of investment for a pupil by  $g_{XL}$  and a unit of grant by  $g_{FL}$ . The resulting utility the ministry wants to maximize is:

$$(1) \quad U_L = g_{ZL} \cdot Z - g_{FL} \cdot F \quad \rightarrow \max$$

The utility of the FOCJ is determined by the evaluation of the educational services through the parameters  $a$ ,  $b$  and by the evaluation of a unit of grant  $g_{FG}$ . The utility function

$$(2) \quad U_G = (a - b \cdot Z) \cdot Z + g_{FG} \cdot F \quad \rightarrow \max$$

is to be maximized by the FOCJ<sup>32</sup>.

If we solve one equation for  $F$  and if we substitute  $F$  in the other one, we receive:

$$(10) \quad \begin{aligned} U_L &= -g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + (g_{ZL} + g_{FL}/g_{FG} \cdot (a - b \cdot Z_{\text{Pareto}})) \cdot Z_{\text{Pareto}} \\ &= -g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b \end{aligned}$$

---

<sup>31</sup> Friedrich P., Gwiazda J., Nam C.W., Strengthening Municipal Fiscal Autonomy through Intergovernmental Grants. In: Capello R., Nijkamp P. (eds.), *Urban Dynamics and Growth, Advances in Urban Economics*. Amsterdam: Elsevier, 2004, p. 693–728.

<sup>32</sup> An indifference curve of the ministry shows the condition (c.f. figure 6):

$$(3) \quad dU_L = (\partial U_L / \partial Z) \cdot dZ + (\partial U_L / \partial F) \cdot dF = 0$$

for that of the FOCJ we obtain:

$$(4) \quad dU_G = (\partial U_G / \partial Z) \cdot dZ + (\partial U_G / \partial F) \cdot dF = (a - b \cdot Z)dZ + g_{FG} \cdot dF = 0$$

The two equations deliver the solution:

$$(5) \quad dF/dZ = g_{ZL}/g_{FL} = -(a - 2bZ)/g_{FG}$$

$$(6) \quad Z_{\text{Pareto}} = (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)/2b$$

The utilities along the Pareto-solution are:

$$(7) \quad U_L = g_{ZL} \cdot Z_{\text{Pareto}} - g_{FL} \cdot F$$

$$(8) \quad U_G = (a - b \cdot Z_{\text{Pareto}}) \cdot Z_{\text{Pareto}} + g_{FG} \cdot F$$

$$(9) \quad \text{While } Z_{\text{Pareto}} = (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)/2b \text{ turns out constant (c.f. figure 6).}$$

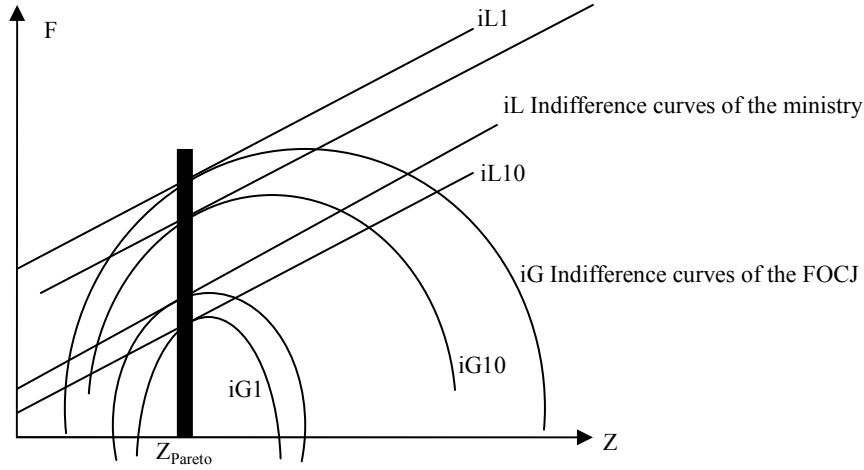


Fig. 6. Negotiation situation between ministry and FOCJ (indifference curves and possible solutions)

It demonstrates the utility frontier between the two negotiators (c.f. figure 6, 7). To derive the negotiation solution we maximize the Nash product (NP) considering minimum utilities that the ministry  $U_{LMin}$  and the FOCJ  $U_{GMin}$  want to achieve and the utility frontier (c.f. figure 7). The expression:

$$(11) \quad \Lambda = (U_L - U_{LMin}) \cdot (U_G - U_{GMin}) + \lambda(-U_L - g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b) \quad \text{is to be maximized.}^{33}$$

If the parameter  $b$  increases, the grant  $F$  decreases. If  $a$  is smaller than  $g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL})$   $F$  increases. As long as  $a$  is larger than  $g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL})$ , it descends. If FOCJ expands its education services, the ministry or RKAS is willing to pay a higher conditional grant as long as the difference  $g_{ZL} \cdot Z - g_{FL} \cdot F$  increases. If the evaluation of the FOCJ is high, the grant keeps smaller. The model can be extended to the case where several FOCJ compete for the grant. The FOCJ that offers the highest utility to the ministry will win.

<sup>33</sup> The following conditions result:

$$(12) \quad \delta\Lambda/\delta\lambda = -U_L - g_{FL}/g_{FG} \cdot U_G + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b$$

$$(13) \quad \delta\Lambda/\delta U_L = U_G - U_{GMin} - \lambda = 0 \quad \lambda = U_G - U_{GMin}$$

$$(14) \quad \delta\Lambda/\delta U_G = U_L - U_{LMin} - \lambda g_{FL}/g_{FG} = 0 \quad \lambda = g_{FG}/g_{FL} \cdot (U_L - U_{LMin})$$

We obtain: (15) 
$$U_{LNash} = ((U_{LMin} - (g_{FL}/g_{FG}) \cdot U_{GMin} + g_{FL}/g_{FG} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b) / 2)$$

$$(16) \quad U_{GNash} = ((U_{GMin} - (g_{FG}/g_{FL}) \cdot U_{LMin} + g_{FG}/g_{FL} \cdot (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a)^2/4b) / 2)$$

$$(17) \quad F_{Nash} = (U_{GMin}/2g_{FG} - U_{LMin}/2g_{FL} + (g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) + a) \cdot (3g_{ZL} \cdot (g_{FG}/g_{FL}) - a)) / 8bg_{FG}$$

The model can be extended to crediting as well. The RKAS has a similar utility function but it gives better conditions if the number of pupils the FOCJ is willing to teach increases. The FOCJ is considering the amortization as fixed costs and the model (2) can be integrated. Such an approach was used for a theory of real estate sale to firms by municipalities, including a federal real estate institution<sup>34</sup>.

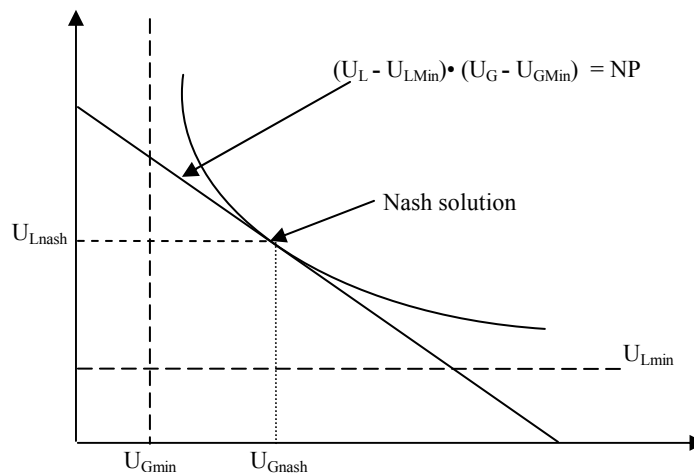


Fig. 7. Nash solution of conditional grant

### 6.5. FOCJ to extend the reform

The introduction of FOCJ improves the reform (see Table 8)<sup>35</sup>. The new funding system can be considered within this FOCJ oriented framework. The FOCJ negotiates for its members the investment funds, school locations and teaching programs influenced also by the member municipalities. The operational state funding can be received by municipalities operating their own schools or through the number of classes they fill up with their pupils within the FOCJ. For the sake of simplicity, this amount can be directly transferred to the FOCJ, thus lowering the contributions of the respective municipalities. Detailed research concerning the legal possibilities to introduce school FOCJ in Estonia is welcomed.

<sup>34</sup> X., Friedrich P., Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 1993, vol. 44, p. 233–277.

<sup>35</sup> In this system the FOCJ or individual municipalities own schools. FOCJ possess budgets. Their revenues are from contributions of municipalities, debts, grants from central state, sale of unused school buildings. Their expenses are for school investment, school operation, and amortization

Tab. 8. Improvements expected from FOCJ

- The system of planning gets stabilized as rules prevail that cannot be changed according to sudden changes of the power structure in the Parliament and the Central Government. Ministries, RKSA, FOCJ and municipalities have to keep to stable solutions, e.g. longer term principles of subsidization.
- Participants are forced to agree on indicators used to subsidize, to plan schools etc. that are permanently in use and at least to a FOCJ and its members.
- The autonomy of municipalities is not totally lost. They can organize political influence through the FOCJ, organization, they co-ordinate and they have an agent that is acting in favour of them.
- The FOCJ takes care of more pupils thus representing more families, voters, party members.
- The FOCJ achieve better fiscal solutions with the central government as they can organize more classes.
- FOCJ representing several schools might be a better negotiation partner for banks. More chances to reduce costs open, e.g. banks, real estate companies, consultants' expert devices can be avoided. The power of the central government and RKAS is reduced, for they rely also on information and cooperation with FOCJ
- The FOCJ is able to have a higher skilled management that is able to negotiate with RKAS or to deal with European procurement laws and to organize a facility management system.
- It can offer teachers more carrier chances and might broaden the teaching programs.
- Because of higher economic potential, FOCJ can maintain small schools more easily; on the other hand it can reduce the disadvantages of school closures.
- There is no centralized school planning by the central government necessary. Regional planning concepts and school clusters will be elaborated by the FOCJ in such a way that the municipal autonomy is not totally lost. The municipalities as FOCJ members are incorporated through the decision making bodies of the FOCJ. - The FOCJ also depend on the municipalities because towns can opt out or change to another FOCJ, e.g. if the contribution becomes high. The FOCJ compete with school services and low costs for the municipalities.
- The management has to consider more low-cost productions.
- The school sector is not so influenced by day to day politics and political business.
- The municipalities get less exploited by private business through unfavourable Public Private Partnership, leasing and similar solutions.

## **7. Conclusion**

Estonian funding of general education has become a complicated issue. Various political viewpoints collide in the process of seeking solutions. The share of the GDP used for financing education in Estonia is roughly on the EU average level, but the nominal amount of Estonian per capita education funds turns out low. Estonia has many small schools with an insufficient number of pupils, which makes the education system costly. Higher education in Estonia is somewhat better funded.

The reform planned for 2005–2006 aimed at increasing the level of investments in the learning environment of schools and the funds for educational expenses, as well as at introducing higher transparency into the system. There are a number of problems hindering the implementation of the reform, increasing risks and questioning the need for several changes.

In the funding of educational investments, the central government wishes to be in the role of a long-term loan provider via RKAS. The investment component is allocated to municipalities from the state budget as part of the per capita funds for financing the necessary investments. But the development trends of the state-allocated investment component are not fixed. The growth of the investment component should be tied to GDP growth to enable the financing of long-term investment projects with the help of the savings from exploitation costs as a result of investment in school buildings. The implementation of the schools investment program in RKAS has stalled.

The reform comprises the transition from the per capita funding scheme of educational expenses to a school-related funding scheme based on the number of pupils in classes. The changes in the funding scheme are dramatic and vary to a great extent from school to school, and also from county to county. A several years long transition period should be imposed for adaptation to the changes. The new system eliminates several bottlenecks, but it ignores the volume of investments made so far, differing needs in investment, and differences between the financial capacities of municipalities.

To reduce the weaknesses a tighter and tighter central planning system is debated that abolishes to a large extent municipal autonomy. A compromise would concern the establishment of so-called Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) for schools. The municipalities can be members there. The FOCJ is like a special purpose municipality. It takes care of the schools, negotiates with the central government for financial support and has own revenues consisting of contributions of the member municipalities, grants from central government and sale of unused school real estates and own debts. The municipalities can participate in an FOCJ; they can leave a FOCJ, enter a competing FOCJ or operate schools themselves. A theory of FOCJ establishment, a theory of contribution formation for municipalities, and a theory of grant or loan negotiation is offered to estimate the behaviour of FOCJ.

The realization of the FOCJ concept would stop the shift of power to the central government in favour of keeping more municipal autonomy and would enable regional specific solutions in Estonia.

## Literature

- Bartholomae F., Friedrich P. (eds.), *FOCJ als Mittel regionaler Kooperation, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2008. Diskussionspapier Nr. 50.
- Berne R., Moser M., Stiefel L., Social Policy: School Finance. *Journal of Management History* 1999, vol. 5, issue 3.
- Boyd W.L., Hartman W.T., Introduction and Overview. In: Hartman W.T., Boyd W.L. (eds.), *Resource Allocation and Productivity in Education*. Westport, Connecticut – London: Greenwood Press, 1998.
- Cornes R., Hartley R., *Joint Production Games and Share Functions*. Keele: Department of Economics, University, Keele, 2001. Working Paper, No. 00/23.
- Detig S., Feng X., Friedrich P., FOCJ als Grundlage für Förderungsinstitutionen, Aufbau-Ost und Bevölkerung-Ost. In: Friedrich P. (ed.), *Öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb für den Aufbau Ost. Lehrstuhl für Finanzwissenschaft*. Neubiberg: Universität der Bundeswehr München, 2002. Diskussionspapier Nr. 41.
- Dohse D., Cluster-Based Technology Policy – the German Experience. *Industry and Innovation* 2007, vol. 14.
- Eichenberger R., Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische Leistungserbringung durch FOCJ. In: Meier B. (ed.), *Zukunft, Aargau, Der politische Raum, Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*. Baden: Baden-Verlag, 1998.
- Eichenberger R., Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Rentsch U., Rentsch H. (eds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zürich: Wagschal, 2002.
- Estonian Statistical Department on-line database 2008.
- Eurostat on-line database 2005, 2008, 2009, 2011.
- Europe 2020. In: *European Commission* [on-line]. [Available 8.04.2011]. Available on [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.tm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.tm).
- EV haridusseaduse, valla- ja linnaelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seadus*. Eelnõu 488 SEI. 07.01.2005.
- Feng X., Friedrich P., Ansätze einer Theorie des Verkaufs von Treuhandvermögen an Kommunen. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 1993, vol. 44.
- Frey B.S., *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*. Tübingen: Mohr, 1997.
- Frey B.S., Eichenberger R., Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: Gerken L. (ed.), *Competition among Institutions*. London: Macmillan, 1995.
- Frey B.S., Eichenberger R., FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics* 1996, vol. 16.

- Frey B.S., Eichenberger R., Functional Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): a Component and Alternative to Today's Federalism. In: Etisham A., Brosios G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Amsterdam: Elgar, 2006.
- Friedrich P., Gebührensteuerung mittels geeigneter Kostenrechnung – Ein Analyse-rahmen. In: Brede H. (ed.), *Preise und Gebühren in der Versorgungswirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Friedrich P., Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions – FOCJ – An Instrument of Regional Competition? In: van Dijk J. et al. (eds.), *Urban Regions. Governing interacting economic, housing, and transport systems*. Universiteit Utrecht 2002. *Nederlandse Geografische Studies* 303.
- Friedrich P., Ein neuer Körperschaftstyp im Gesundheitswesen? In: Braun G.E., Schultz-Nieswandt F. (eds.), *Liberalisierung im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 2006. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 13.
- Friedrich P., Gwiazda J., Nam C.W., Strengthening Municipal Fiscal Autonomy through Intergovernmental Grants. In: Capello R., Nijkamp P. (eds.), *Urban Dynamics and Growth, Advances in Urban Economics*. Amstersdam: Elvisier, 2004.
- Friedrich P., Kaltschütz A., Nam C.W., *Significance and determination of fees for municipal finance*. München: CESifo, 2004. Working Paper Nr. 1357.
- Friedrich P., Reiljan J., Paltser I., Policy Suggestions to Integrated Public Innovation Policies in a Small Country. Chapter 18. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011. Innovation, Technology and Knowledge Management Book Series.
- Ministry of Education and Research on-line database May 2008.
- Ministry of Finance 2008.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of Territorial Co-operation (EGTC), OJL 210, 5.07.2006.
- Reiljan J., Friedrich P., Paltser I., Public Sector Inputs to the Innovativeness of the Country. Chapter 17. In: Carayannis E., Varblane U., Roolah T. (eds.), *Innovation Systems in Small Catching-Up Economies: New Perspectives on Practice and Policy*. Springer (Forthcoming) 2011. Innovation, Technology and Knowledge Management Book Series.
- Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. *Riigikogu kultuurikomisjon*, 07.01.2005.
- Spindler J. de, *FOCJ: Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften*. Bern – Stuttgart – Wien: Haupt., 1998.
- Vabariigi, Valitsuse määrus nr 53 *Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele*, 15.02.2000.





**FUNDUSZ PRACY JAKO INSTRUMENT FINANSOWANIA  
POLITYKI RYNKU PRACY W POLSCE  
W KONTEKŚCIE KRYZYSU EKONOMICZNEGO**

*Agnieszka Furmańska-Maruszak*

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza wpływu obecnego kryzysu ekonomicznego na finanse publiczne w Polsce, w szczególności na system finansowania instrumentów polityki rynku pracy. Fundusz Pracy jest głównym źródłem finansowania zarówno aktywnej, jak i pasywnej polityki rynku pracy w Polsce. Pracodawcy odprowadzają składki na rzecz Funduszu Pracy, tworząc fundusz przeznaczony na łagodzenie negatywnych konsekwencji bezrobocia i finansowanie programów zatrudnieniowych dla poszukujących pracy. W konsekwencji kryzysu ekonomicznego ryzyko stania się osobą bezrobotną jest wyższe, co rodzi konsekwencje dla finansów publicznych i wywiera presję na racjonalne zarządzanie środkami Funduszu Pracy.

**Słowa kluczowe:** aktywna i pasywna polityka rynku pracy, Fundusz Pracy, kryzys ekonomiczny.

**JEL Classifications:** J68 – Public Policy.

## **1. Wprowadzenie**

Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego wiąże się z łagodzeniem negatywnych skutków wystąpienia sytuacji, w której jednostka nie jest w stanie poprzez własną pracę zabezpieczyć sobie bytu. W warunkach kryzysu ekonomicznego takie ryzyko staje się szczególnie realne. Skutkuje to koniecznością zwiększenia puli środków na zasiłki i inne świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego w następstwie nie tylko zwiększania się liczby osób bezrobotnych, lecz także obejmowania zasiłkami coraz to większych grup osób czy zwiększa-

nia wysokości świadczeń. Dodatkowo aktywna pomoc w poszukiwaniu pracy, instrumenty stymulujące popyt na pracę na rynku pracy oraz środki zorientowane podażowo, np. szkolenia dla bezrobotnych, powinny być zastosowane na szerszą skalę. Rodzi to pewne konsekwencje dla systemu finansów publicznych państwa, w tym dla gospodarowania środkami Funduszu Pracy (FP), który jest w Polsce podstawowym źródłem finansowania aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy.

## **2. System zabezpieczenia społecznego**

Człowiek zabezpiecza potrzeby swoje i swojej rodziny poprzez własną pracę. W sytuacji gdy z różnych przyczyn (wiek, stan zdrowia czy bezrobocie) nie może jej podjąć, zgodnie z ideą solidarności społecznej, ogół społeczeństwa poprzez swoją organizację (tzn. państwo) bierze na siebie obowiązek zapewnienia mu warunków bytu<sup>1</sup>. Właśnie ta idea, która leży u podstaw udzielania przez państwo pomocy obywatelom znajdującym się w potrzebie, utożsamiana jest z pojęciem zabezpieczenia społecznego<sup>2</sup>. Niektórzy autorzy podkreślają, że owa koncepcja zabezpieczenia społecznego wiąże się z pewnym ideałem struktury społecznej, w którym jej członkowie mogą korzystać z dobrobytu zgodnie z potencjałem sił produkcyjnych<sup>3</sup>.

W celu zabezpieczenia warunków bytu osobom, które z powodu różnego rodzaju wypadków losowych nie mogą sami zapewnić środków utrzymania dla siebie i swoich rodzin, państwo wykorzystuje różnego rodzaju urządzenia i świadczenia społeczne<sup>4</sup>. Można zatem powiedzieć, że zabezpieczenie społeczne stanowi pewien zestaw środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo próbuje zabezpieczyć tych obywateli, którzy znaleźli się w sytuacji niedostatku i nie są w stanie sami zaspokoić podstawowych potrzeb, które są w społeczeństwie uznawane za ważne<sup>5</sup>.

System zabezpieczenia społecznego można analizować w różnych aspektach: przedmiotowym, podmiotowym, instrumentalnym, redystrybucyjnym, kompensacyjnym i prawnym. Biorąc pod uwagę pierwszy z wymienionych, należy rozważyć, skutki jakiego rodzaju ryzyka mają być chronione przez system<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Muszalski W., *Pravo socjalne*. Warszawa: PWN, 1995, s. 83.

<sup>2</sup> Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*. Warszawa: PWN, 2004, s. 14.

<sup>3</sup> Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 29.

<sup>4</sup> Salwa Z., *Pravo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: PWN, 1995, s. 311.

<sup>5</sup> Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa: KiW, 1966, s. 7, za: Błędowski P., Pomoc społeczna. W: Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: SGH, 2003, s. 236.

<sup>6</sup> Szumlicz T., Wpływ kryzysu ekonomicznego na percepcję systemu zabezpieczenia społecznego. W: Osiński J. (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: SGH, 2009, s. 100.

Gospodarstwo domowe jest narażone na różnego rodzaju ryzyka zagrażające jego zasobom. Zgodnie z konwencją nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego można rozróżnić wiele rodzajów ryzyka socjalnego wiążącego się z określonymi świadczeniami, tj. ryzyko choroby, bezrobocia, starości, wypadku przy pracy i choroby zawodowej, macierzyństwa, inwalidztwa czy śmierci żywiciela rodziny<sup>7</sup>.

### **3. Ryzyko bezrobocia w kontekście kryzysu ekonomicznego**

W kontekście kryzysu ekonomicznego na plan pierwszy wysuwa się ryzyko bezrobocia. Stojąc w obliczu konieczności redukcji kosztów, firmy sięgają po rozwiązania umożliwiające im dostosowanie się do pogarszającej się koniunktury, w tym spadku popytu na ich towary i usługi, bez konieczności masowej redukcji zatrudnienia. Są one związane z zastosowaniem elastycznych form zatrudnienia (praca skrócona, dzielenie pracy) i polegają na zmianie czasu pracy, a co za tym idzie, wielkości wynagrodzeń w celu utrzymania zatrudnienia na dotychczasowym poziomie. Programy skróconego czasu pracy znajdują szerokie zastosowanie w wielu krajach OECD i służą zarówno temu, aby rozłożyć ciężar dostosowań równo pomiędzy członków załogi, jak i temu, by działać efektywnie, nie pozwalając na to, by czynniki o charakterze krótkotrwałym (np. wynikające z przejściowego spowolnienia gospodarczego) wpływały na zmianę wcześniej podjętych przez przedsiębiorstwo cennych decyzji zatrudnieniowych<sup>8</sup>. Programy skróconego czasu pracy działają skutecznie, ale głównie w krótkim okresie. Dzięki ich zastosowaniu w wielu krajach nie dopuszczono do nadmiernej eskalacji bezrobocia w następstwie kryzysu ekonomicznego (np. Niemcy, Japonia).

W Polsce tzw. ustawa antykryzysowa stworzyła możliwość większego uelastyczniania procesu pracy poprzez regulację zasad przedłużania okresu rozliczeniowego czasu pracy, ustalania indywidualnego rozkładu czasu pracy pracowników, obniżania wymiaru czasu pracy czy zasady ograniczania w zatrudnianiu pracowników na umowę o pracę na czas określony. W świetle wprowadzonych ustawą przepisów istnieje możliwość udzielania pracownikom ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń finansowych na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń za czas przestoju ekonomicznego, a także na częściowe zrekompensowanie obniżenia wymiaru czasu pracy. Według ustawy wymiar czasu pracy może być obniżony maksymalnie przez sześć miesięcy

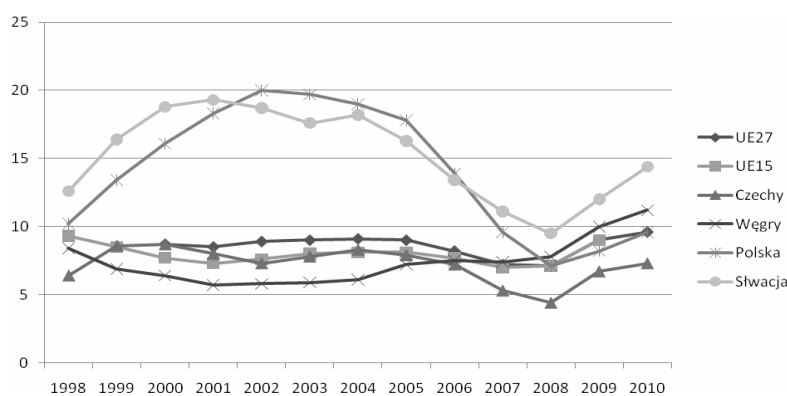
---

<sup>7</sup> MOP, *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego* [on-line]. [Dostęp 20.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k102.html>.

<sup>8</sup> OECD, *Employment Outlook 2010, Moving beyond the jobs crisis*. Paris 2010, s. 57.

i nie więcej niż do połowy pełnego wymiaru czasu pracy (w tym przypadku wynagrodzenie pracownika także ulega proporcjonalnemu obniżeniu)<sup>9</sup>.

Jednakże pomimo wprowadzania rozwiązań zmniejszających ryzyko zwolnień, a także rozwiązań wspierających osoby zwalniane (np. odpawy pieniężne) w ogólnym rozliczeniu kryzys ekonomiczny prowadzi do wzrostu bezrobocia, co zwiększa zapotrzebowanie na świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek utraty pracy. Pogorszenie się sytuacji na rynku pracy w następstwie kryzysu ekonomicznego widoczne było w większości państw rozwiniętych, w tym szczególnie w Europie. W Polsce w począwszy od roku 2008 obserwuje się tendencję wzrostową stopy bezrobocia (wykr. 1). W bezpośrednim następstwie kryzysu (lata 2008–2009) pod względem wzrostu stopy bezrobocia najbardziej ucierpiały kraje nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia) oraz Hiszpania<sup>10</sup>.



Wykr. 1. Stopa bezrobocia w Polsce i wybranych krajach UE w latach 1998–2010 (%)  
Źródło: Employment in Europe 2007, Employment in Europe 2010.

Jak słusznie zauważa Tadeusz Szumlicz, z pogorszeniem sytuacji ekonomicznej kraju wiąże się pogorszenie sytuacji majątkowej gospodarstw domowych związane ze znaczną przeceną aktywów na rynkach finansowych, a także z niekorzystną zmianą warunków kredytowania mieszkań zabezpieczonych hipoteką. W zasadzie nie dotyczy to klasycznie pojętego systemu zabezpieczenia społecznego (dotyczy tych, którzy oszczędzają i inwestują oraz tych, co korzystają z kredytów). Spojrzenie jednak zmienia się, gdy weźmiemy pod uwagę stratę w oszczędnościach emerytalnych (związanych z ryzykiem starości) czy kredyty zaspokajające podstawowe potrzeby mieszkaniowe<sup>11</sup>.

W Polsce ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom, które utraciły pracę, przewiduje możliwość

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035.

<sup>10</sup> European Commission, *Employment in Europe 2010*. Bruksela 2010.

<sup>11</sup> Szumlicz T., dz. cyt., s. 101.

przyznania okresowej zwrotnej pomocy państwa osobom fizycznym, które są zobowiązane do spłaty kredytu mieszkaniowego, a które po dniu 1 lipca 2008 r. utraciły zatrudnienie lub inną pracę zarobkową lub zakończyły prowadzenie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca niezatrudniający pracowników i które po zarejestrowaniu się w odpowiednim urzędzie pracy otrzymały status bezrobotnego z prawem do zasiłku<sup>12</sup>.

#### **4. Ubezpieczenie od bezrobocia**

Świadczenia na wypadek utraty pracy lub braku możliwości jej znalezienia mogą być finansowane w dwojaki sposób, w ramach<sup>13</sup>:

- modelu zaopatrzeniowego – świadczenia są finansowane z podatków, które wpływają do budżetu centralnego lub samorządowego,
- modelu ubezpieczeniowego, w którym źródłem finansowania są specjalne składki o charakterze ubezpieczeniowym płacone przez pracodawców lub/i pracowników. Środki te gromadzone są na ogół w ramach publicznego funduszu celowego, który może być w szczególnych sytuacjach dofinansowywany z budżetu państwa. Jest to uzależnione od sytuacji na rynku pracy (w szczególności od stopy bezrobocia) oraz od celów, jakie państwo zamierza realizować przy użyciu tych środków (np. programy tworzenia nowych miejsc pracy).

W wszystkich krajach o gospodarce rynkowej można spotkać jakieś formy zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Mogą one przybierać formę powszechnego zabezpieczenia obowiązkowego (najczęściej w formie ubezpieczenia społecznego), a mogą dotyczyć danych grup zawodowych. Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia może także przybrać formę dobrowolnego ubezpieczenia grupowego organizowanego przez związki zawodowe dla swoich członków<sup>14</sup>.

Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych pełnią nie tylko funkcję społeczną, lecz także ekonomiczną. Stanowią ważny instrument polityki fiskalnej państwa, przyczyniając się do powstrzymania spadku popytu w gospodarce w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Pełnią rolę automatycznych stabilizatorów, prowadząc do redukcji skutków wahań koniunktury<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę, Dz.U 2009, nr 115, poz. 964.

<sup>13</sup> Owsiak S., *Finanse publiczne*. Warszawa: PWN, 2005, s. 162.

<sup>14</sup> Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz: Branta, 2006, s. 195.

<sup>15</sup> Owsiak S., dz. cyt., s. 162.

## **5. Fundusz Pracy jako publiczny fundusz celowy**

Fundusz Pracy (FP) został powołany do życia w przedwojennej Polsce w roku 1933 i miał na celu dostarczenie pracy lub środków utrzymania osobom pozbawionym pracy, a nieposiadającym innych środków do życia, głównie poprzez uruchamianie gospodarczo uzasadnionych robót publicznych lub robót o znaczeniu publicznym. Podstawowymi pozycjami zasilającymi ówczesny Fundusz Pracy były składki płacone od wynagrodzeń, opłaty od rent, dodatki do niektórych podatków pośrednich, czynszów czy biletów<sup>16</sup>.

Fundusz Pracy w obecnej postaci funkcjonuje w Polsce od 1 stycznia 1990 r. jako państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej. Jest to alternatywna wobec budżetu forma organizacyjna gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Fundusz Pracy stanowi podstawowe źródło finansowania działań w zakresie polityki rynku pracy. Jego głównym celem jest łagodzenie skutków pozostawania bez pracy (zasilki i świadczenia dla bezrobotnych), finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej<sup>17</sup>.

Podstawowymi przychodami Funduszu Pracy są obowiązkowe składki na ten fundusz, dotacje z budżetu państwa, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Pracy<sup>18</sup>. Obowiązkowa składka na FP w Polsce (od 1 stycznia 1999 r.) wynosi 2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe<sup>19</sup>. W okresie 2005–2008 Fundusz Pracy nie był dotowany z budżetu państwa.

Jeśli chodzi o wydatki z Funduszu Pracy, to zależą one przede wszystkim od sytuacji na rynku pracy, w tym w szczególności od poziomu bezrobocia. Poziom i strukturę tych wydatków determinuje liczba osób uprawnionych do zasiłków i świadczeń finansowanych z FP, a także przewidziana w planie finansowym FP wielkość środków na finansowanie programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu<sup>20</sup>.

## **6. Plan finansowy Funduszu Pracy a kryzys gospodarczy**

Źródła przychodów Funduszu Pracy są określone ustawowo. Dominujący udział mają środki pochodzące ze składek płaconych przez pracodawców. W planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011 założono niezmienną war-

---

<sup>16</sup> *Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy*, Dz.U. 1933, nr 22, poz. 163.

<sup>17</sup> MPiPS, *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. Warszawa 2010, s. 59.

<sup>18</sup> *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004, nr 69, poz. 415.

<sup>19</sup> ZUS [on-line]. [Dostęp 26.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>.

<sup>20</sup> MPiPS, dz. cyt., s. 59.

tość składki (2,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne). Prognozuje się wzrost wpływów ze składek na Fundusz Pracy (o 11,5%) wynikający z przewidywanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (nominalnie o 3,7%) i wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwach (o 1,9%). Pozostałe źródła to dotacje celowe na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu współfinansowanych z programu operacyjnego Kapitał ludzki z Europejskiego Funduszu Społecznego (3,2% planowanych przychodów) oraz z pozostałych przychodów (w szczególności odsetek od środków Funduszu Pracy znajdujących się na rachunkach bankowych, odsetek od udzielonych pożyczek, kar i grzywien z tytułu nieprzestrzegania przepisów ustawy – 4,1% planowanych przychodów)<sup>21</sup>.

Tab. 1. Przychody Funduszu Pracy zaplanowane na rok 2011 (w mln zł)

Lp.	Treść	Plan na 2011
<b>I.</b>	<b>Przychody</b>	<b>10 271,2</b>
1.	Dotacja celowa (z budżetu państwa)	330,0
2.	Składki (2,45%)	9519,9
3.	Przychody	421,3

Źródło: *Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

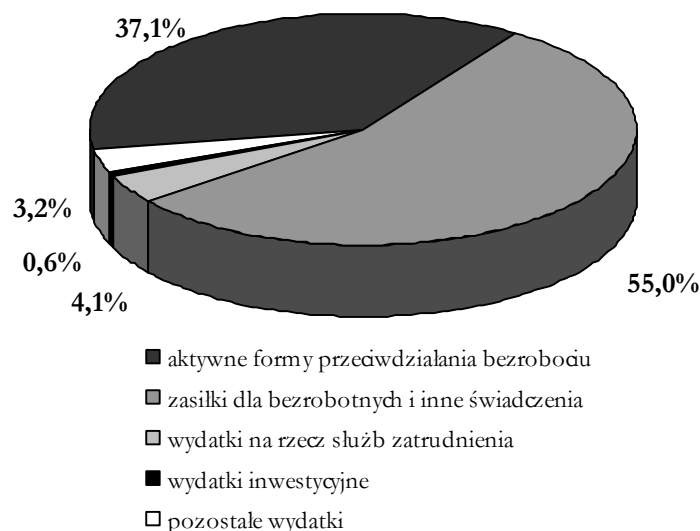
Z planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2011 wynika zatem, że przy planowanych przychodach w wysokości 10,3 mld zł na wydatki przeznaczono 8,7 mld zł (o 33,6% mniej w stosunku do przewidywanego wykonania 2010 r.). Fakt, że rząd zamierza wydać mniej niż zbierze, rodzi kontrowersje szczególnie wśród pracodawców, którzy obawiają się, że wygenerowana nadwyżka nie będzie zaoszczędzona, a stanie się sposobem na latanie dziury budżetowej<sup>22</sup>.

Analizując strukturę wydatków z Funduszu Pracy, można zauważyć, że w planie finansowym FP na rok 2011 dominują wydatki na pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Dominujący udział wydatków na te instrumenty polityki rynku pracy wynika ze znacznego spadku udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w roku 2011. Warto także zauważyć, że od 1 sierpnia 2004 r. przeniesiono obsługę świadczeń przedemerytalnych i zasiłków przedemerytalnych z Funduszu Pracy do ZUS, które od 1 lutego 2009 r. powróciły znów do Funduszu Pracy. Wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne w 2011 r. będą stanowiły 17,5% ogółu wydatków funduszu, wydatki

<sup>21</sup> Zgliczyński W., *Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2011 w zakresie planu finansowego Funduszu Pracy*. W: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010, s. 35.

<sup>22</sup> Por. Warski W., *Rząd oszczędzi na Funduszu Pracy?* *Gazeta Finansowa* [on-line]. 2011 [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/kraj/4467-rzd-oszczdza-na-funduszu-pracy.html>.

na zasiłki dla bezrobotnych razem ze składkami na ubezpieczenie społeczne według planu na 2011 r. 36,0% ogółu wydatków funduszu.



Wykr. 2. Struktura wydatków z Funduszu Pracy zaplanowana na 2011 r. (w %)   
 Źródło: *Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

Najbardziej pożądanym jest wspieranie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, które pomagają bezrobotnym w ponownym uzyskaniu zatrudnienia. Działania w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) powinny być intensyfikowane na rynkach pracy w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i skierowane do osób najbardziej zagrożonych ryzykiem bezrobocia. Aktywna polityka rynku pracy przyczynia się do aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, weryfikując jednocześnie ich gotowość do podjęcia pracy. Pomaga także w ograniczaniu strukturalnych niedopasowań na rynku pracy i sprzyja podnoszeniu produktywności zasobów pracy<sup>23</sup>.

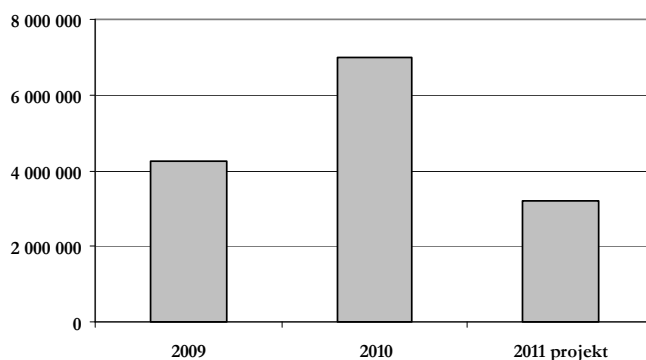
W latach 2008–2010 zaobserwować można wyraźny wzrost wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Wzrost ten był szczególnie widoczny w 2009 r., kiedy to wydatki na aktywne instrumenty były prawie dwukrotnie wyższe niż w poprzednim roku<sup>24</sup>. Wzrost wydatków na instrumenty ALMP można wiązać z konsekwencjami kryzysu gospodarczego w Polsce i na świecie. W 2010 r. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydano ponad 7 mld zł, natomiast w planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011 wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wynoszą nieco ponad

<sup>23</sup> Wiśniewski Z., *Ewolucja polskiej polityki rynku pracy*. W: Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: WUP, 2010, s. 16.

<sup>24</sup> MPiPS, dz. cyt., s. 62.



3 mld zł. Istnieje obawa, że zrodzi to wiele negatywnych dla rynku pracy konsekwencji, m.in. wzrost liczby długotrwale bezrobotnych.



Wykr. 3. Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 2009–2011 (w tys. zł)

Źródło: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010, s. 37.

Tak znaczne ograniczenie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu rząd argumentuje koniecznością ograniczenia wydatków publicznych (obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i pozarządowych do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB) oraz koniecznością ograniczenia potrzeb pożyczkowych państwa. Dodatkowo plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011 przyjmowany był przy założeniu stabilizacji sytuacji na rynku pracy po trudnym dla gospodarki roku 2009<sup>25</sup>. Zakładano spadek stopy bezrobocia o 2,4 p. proc. do poziomu 9,9% w roku 2011. Według danych MPiPS stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu maja 2011 r. wyniosła w Polsce 12,2%.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w roku 2011, to największy udział będą miały:

- wydatki związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych (22,2% udziału w wydatkach na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu),
- stypendia otrzymywane w okresie odbywania stażu i w okresie odbywania nauki dla młodych bezrobotnych (21,6%),
- refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (19,0%),
- dofinansowanie dla pracodawców kosztów kształcenia młodocianych (9,4%).

<sup>25</sup> Fedak J., *Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 19984 w sprawie obniżenia środków finansowych z Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych* [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3CECB3C4>.

W kontekście środków przeznaczanych z Funduszu Pracy na działania podejmowane w ramach ustaw antykrzysowych, to ich udział w 2011 r. będzie mniej znaczący niż w poprzednim roku. Wydatki na zadania wynikające z *Ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców* i na zadania wynikające z *Ustawy z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę* będą się kształtowały na poziomie 1% ogólnych wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Najbardziej znaczące cięcia widoczne są w planowanych na 2011 r. wydatkach na stypendia i składki na ubezpieczenie społeczne w okresie odbywania stażu (o ponad 1 mld zł), a także w wydatkach na jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (o niespełna 1 mld zł) oraz w wydatkach na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych (prawie o 0,5 mld zł).

## **7. Podsumowanie**

Skutki ostatniego kryzysu ekonomicznego były odczuwalne przez większość krajów rozwiniętych na świecie. Spowolnienie gospodarcze pozostawiło także swoje ślady na rynkach pracy, co skłoniło rządy wielu krajów do podejmowania działań, szczególnie w obszarze polityki rynku pracy. Zwiększenie środków na pasywne instrumenty przeciwdziałania bezrobociu w następstwie kryzysu ekonomicznego było naturalną reakcją większości państw OECD. W 2009 r. każdy kraj OECD wykorzystywał instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Największą popularnością cieszyły się: programy skracania czasu pracy, programy szkoleniowe dla bezrobotnych, pomoc i pośrednictwo w poszukiwaniu pracy, redukcja pozapłacowych kosztów pracy, subsydia i tworzenie miejsc pracy przez rządy.

W Polsce podjęto także pewne dodatkowe działania w ramach pakietu ustaw antykrzysowych. W latach 2008–2010 w Polsce wyraźnie zwiększono wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Jednakże plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011 budzi wiele kontrowersji szczególnie w odniesieniu do zmniejszonych o ponad 60% wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Dodatkowo presja konieczności utrzymania dyscypliny finansów publicznych daje argumenty rządowi do uzasadnienia redukcji wydatków publicznych w tych obszarach. Przygotowując plan finansowy Funduszu Pracy na rok 2011, zakładano stabilizację sytuacji na rynku pracy, a symptomy poprawy są nieznaczne. Pewne kontrowersje budzi też fakt, że największy udział w strukturze wydatków Funduszu Pracy zaplanowanych na rok 2011 mają koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych, które choć istotne, trudno uznać za instrument walki z bezrobociem.

Tab. 2. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zaplanowane na rok 2011 (w tys. zł)

Lp.	Treść	2010 p.w.	2011 projekt
<b>I.</b>	<b>Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu</b>	<b>7 001 574</b>	<b>3 235 080</b>
1.	Szkolenia	325 129	181 691
2.	Studia podyplomowe	19 130	16 152
3.	Prace interwencyjne	341 340	150 036
4.	Roboty publiczne	516 355	150 680
5.	Prace społecznie użyteczne	45 200	37 658
6.	Stypendia	1 781 713	700 000
7.	Przygotowanie zawodowe dorosłych	17 143	11 082
8.	Młodociani pracownicy	257 945	170 000
9.	Dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników	363 400	303 930
10.	Koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych	717 583	717 583
11.	Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej	2 040 871	613 845
12.	Wsparcie finansowe pracowników i przedsiębiorców (ustawa antykryzysowa)	135 000	15 000
13.	Koszty umów zawartych z agencją zatrudnienia	20 000	10 000
14.	Restrukturyzacja zatrudnienia	950	1000
15.	Projekty pilotażowe	4500	5000
16.	Programy specjalne	36 000	20 000
17.	Pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom, które utraciły pracę	105 500	16 487
18.	Koszty przejazdów, zakwaterowania i wyżywienia	70 000	45 000
19.	Opieka nad dzieckiem lub osobą zależną	1450	1500
20.	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnionych bezrobotnych	2000	2000
21.	Badania lekarskie bezrobotnych	16 000	15 000
22.	Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne dla spółdzielni socjalnych	9600	9000
23.	Instrumenty finansowe w ramach ustawy powo- dziejowej	172 765	39 936
24.	Umorzenia pożyczek	2000	2500

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150, załącznik nr 6.

Zmniejszanie ilości pieniędzy wydatkowanych z FP jest zrozumiałe w kontekście konieczności wprowadzenia dyscypliny budżetowej. Jednak wszelkie ograniczania wydatków, zwłaszcza tak znaczące jak to miało miejsce w planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2011, budzą i będą budziły kontrowersje i przysparzały trudności publicznym służbom zatrudnienia w gospodarowaniu coraz mniejszą pulą środków w sytuacji dość wysokiej stopy bezrobocia w kraju.

## Literatura

- Błędowski P., Pomoc społeczna. W: Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: SGH, 2004. ISBN 83-7378-026-2.
- European Commission, *Employment in Europe 2010*. Bruksela 2010.
- Fedak J., *Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 19984 w sprawie obniżenia środków finansowych z Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych* [on-line]. [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3CECB3C4>.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: LexisNexis, 2009. ISBN 978-83-7620-064-4.
- MOP, *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego* [on-line]. [Dostęp 20.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k102.html>.
- MPiPS, *Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*. Warszawa 2010.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*. Warszawa: PWN, 1995. ISBN 83-01-11761-3.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*. Warszawa: PWN, 2004. ISBN 83-01-14220-0.
- OECD, *Employment Outlook 2010, Moving beyond the jobs crisis*. Paris 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*. Warszawa: PWN, 2005. ISBN 83-01-14411-4.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa: KiW, 1966.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: PWN, 1995. ISBN 83-86702-19-2.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz: Branta, 2006. ISBN 83-89073-97-8.
- Szumlicz T., Wpływ kryzysu ekonomicznego na percepcję systemu zabezpieczenia społecznego. W: Osiński J. (red.), *Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego*. Warszawa: SGH, 2009. ISBN 978-83-7378-450-5.
- Warski W., Rząd oszczędzi na Funduszu Pracy? *Gazeta Finansowa* [on-line]. 2011 [Dostęp 15.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.gazetafinansowa.pl/index.php/wydarzenia/kraj/4467-rzd-oszczedzi-na-funduszu-pracy.html>.
- Wiśniewski Z., Ewolucja polskiej polityki rynku pracy. W: Wiśniewski Z., Zawadzki K. (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: WUP, 2010. ISBN 978-83-89063-39-7.
- Zgliczyński W., Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2011 w zakresie planu finansowego Funduszu Pracy. W: *Budżet państwa na rok 2011. Ekspertyzy szczegółowe*. Warszawa: BAS, 2010. ISBN 978-83-7666-080-6.
- ZUS [on-line]. [Dostęp 26.06.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>.

**Akty prawne**

*Ustawa z dnia 16 marca 1933 r. o Funduszu Pracy*, Dz.U. 1933, nr 22, poz. 163.

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004, nr 69, poz. 415.

*Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*, Dz.U. 2009, nr 125, poz. 1035.

*Ustawa z dnia 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę*, Dz.U. 2009, nr 115, poz. 964.

*Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150.



**WYKORZYSTANIE MODELU VAR  
W ANALIZIE WYNIKÓW FINANSOWYCH PRZEDSIĘBIORSTWA**

*Monika Kośko*

**Abstrakt:** Artykuł przedstawia wykorzystanie wielorównaniowej struktury modelu VAR do analizy relacji między procesami ekonomicznymi w przedsiębiorstwie, pochodzącymi z rachunku zysków i strat oraz z bilansu. W części empirycznej zaprezentowano dwa modele VAR. Pierwszy z nich dotyczy modelowania wyniku finansowego, drugi natomiast stanowi analizę płynności tego przedsiębiorstwa.

**Słowa kluczowe:** model VAR, płynność, przedsiębiorstwo, wynik finansowy.

**JEL Classification:** C50 – General.

## **1. Wprowadzenie**

Wektorowo-autoregresyjny model VAR jest modelem wielorównaniowym, w którym każda zmienna objaśniana wyjaśniana jest przez własne opóźnienia oraz opóźnienia pozostałych zmiennych objaśnianych. W niniejszym artykule wykorzystano strukturę tego modelu do analizy relacji między podstawowymi procesami ekonomicznymi w przedsiębiorstwie. Procesy te stanowią wielkości pochodzące z rachunku zysków i strat oraz bilansu badanego przedsiębiorstwa. Prezentowane wyniki w części empirycznej artykułu pozwalają na analizę powiązań i zależności pomiędzy procesami z punktu widzenia ich wpływu na wyniki finansowy oraz na płynność przedsiębiorstwa.

## 2. Specyfikacja modelu VAR

Wektorowo-autoregresyjny model VAR (*vector autoregressive model*) został wprowadzony przez Christophera Simsa<sup>1</sup>. Jest to model wielorównaniowy, w którym zmienna objaśniana opisywana jest przez swoje opóźnienia oraz opóźnienia zmiennych objaśnianych. Konstrukcja modelu dopuszcza występowanie po prawej stronie równania innych zmiennych, m.in. zmiennych deterministycznych, takich jak wyraz wolny, trend czy zmienne zero-jedynkowe. Podstawowa postać modelu VAR dana jest wzorem<sup>2</sup>:

$$y_t = A_0 D_t + \sum_{i=1}^k A_i x_{t-i} + e_t \quad (1)$$

$$t = 1, 2, \dots, T$$

gdzie:

$x_t$  – wektor obserwacji  $n$  zmiennych modelu:  $x_t = [x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{nt}]$

$D_t$  – wektor deterministycznych składników równania lub innych niestochastycznych regresorów,

$A_0$  – macierz parametrów przy zmiennych wektora  $D_t$ , niezawierająca niezerowych elementów,

$A_i$  – macierz parametrów przy opóźnionych zmiennych wektora  $x_t$ , niezawierająca niezerowych parametrów,

$e_t$  – wektor stacjonarnych zakłóceń losowych:  $e_t = [e_{1t}, e_{2t}, \dots, e_{nt}]$ , mających niezależny rozkład normalny z zerową średnią i wariancją.

Składniki losowe poszczególnych równań modelu (1) nie powinny wykazywać autokorelacji, możliwe są natomiast powiązania między składnikami losowymi równań, tj. kowariancje dla tego samego momentu w czasie mogą być różne od zera  $\text{cov}(e_{it}, e_{jt}) \neq 0$ .

Budowa modelu VAR polega na znalezieniu grupy zmiennych wektora  $x_t$  oraz ustaleniu rzędu ich opóźnień  $k$ . Wybór zmiennych do modelu oraz ustalenie odpowiedniego rzędu opóźnienia powinny być oparte przede wszystkim na znajomości badanej relacji ekonomicznej (oraz na braku autokorelacji składników losowych). W tym momencie należy również zwrócić uwagę na szybkie zmniejszanie się liczby stopni swobody z uwagi na znaczną liczbę zmiennych (opóźnień). Ponadto równie istotną kwestią przy konstrukcji modelu VAR jest badanie stacjonarności zmiennych. Badanie to może być przeprowadzone w oparciu o hipotezę trendu stochastycznego<sup>3</sup> lub hipotezę trendu deterministycznego<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sims C.A., *Macroeconomics and Reality*. *Econometrica* 1980, vol. 48, s. 1–48.

<sup>2</sup> Kusidół E., *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR*. Łódź: Absolwent, 2000, s. 16.

<sup>3</sup> Hipoteza trendu stochastycznego zakłada, że proces jest niestacjonarny w wariancji, a zakłócenia losowe nie powracają do długookresowej ścieżki wzrostu.



W niniejszym artykule wykorzystano strukturę modelu VAR opisaną wzorem (1), uwzględniając również dodatkowe zmienne deterministyczne. Szczegółowy opis modelu VAR można znaleźć m.in. w pracy Gangadharrao S. Maddala oraz Ewy Kusideł<sup>5</sup>. Modele VAR zbudowano dla szeregów stacjonarnych, sprowadzonych do postaci stacjonarnej poprzez eliminację trendu stochastycznego. Zmienne do modeli wybrano na podstawie znajomości odpowiednich relacji ekonomicznych, rząd opóźnienia został natomiast ustalony na podstawie wartości wybranych kryteriów informacyjnych.

### 3. Procesy finansowe w przedsiębiorstwie

Badane zmienne ekonomiczne, wzięte pod uwagę przy konstrukcji modeli VAR, stanowią procesy wchodzące w skład podstawowych źródeł informacji finansowej w przedsiębiorstwie, takich jak rachunek zysków i strat, bilans oraz rachunek przepływów pieniężnych (*cash flow*). Zestawienia te sporządza się z częstotliwością miesięczną, kwartalną lub roczną. Dane finansowe zebrane w rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych mają charakter strumieni, dane zestawione w bilansie ukazują stan danej pozycji na koniec okresu, stanowiąc dane okresów.

Rachunek zysków i strat może być przedstawiany w wersji porównawczej oraz w wersji kalkulacyjnej. Polega on na zestawieniu uzyskanych przychodów ze sprzedaży wyrobów (czy usług) oraz pozostałych przychodów operacyjnych i finansowych z kosztami tych działalności. Końcowym wynikiem tego zestawienia jest zysk przedsiębiorstwa. W wyniku analizy rachunku zysków i strat możliwe jest określenie zdolności przedsiębiorstwa do generowania zysków. Schemat rachunku zysków i strat w wariantcie kalkulacyjnym przedstawia się w następujący sposób:

- (+) Przychody netto ze sprzedaży wyrobów
- (-) Koszty sprzedanych wyrobów
- Zysk (strata) brutto ze sprzedaży**
- (-) Koszty sprzedaży
- (-) Koszty ogólnego zarządu
- Zysk (strata) ze sprzedaży**
- (+) Pozostałe przychody operacyjne
- (-) Pozostałe koszty operacyjne
- Zysk (strata) z działalności operacyjnej**

---

<sup>4</sup> Hipoteza trendu deterministycznego zakłada, że proces wykazuje stacjonarne wahania wokół długookresowego deterministycznego trendu.

<sup>5</sup> Maddala G.S., *Ekonometria*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2006; Kusideł E., dz. cyt.

(+) Przychody finansowe  
(-) Koszty finansowe  
**Zysk (strata) z działalności gospodarczej**  
(+)/(-) Wynik zdarzeń nadzwyczajnych  
**Zysk (strata) brutto**  
(+)/(-) Podatek dochodowy  
**Zysk (strata) netto**

Zgodnie z powyższym schematem rachunek zysków i strat jest zestawieniem przychodów i odpowiadających im kosztów różnych rodzajów działalności przedsiębiorstwa. Stąd też wyróżnia się poszczególne poziomy zysków, tj. zysk brutto na sprzedaży, zysk ze sprzedaży, zysk z działalności operacyjnej, zysk z działalności gospodarczej oraz zysk brutto i netto. W górnej części tego schematu umieszcza się przychody i zyski najbardziej związane z podstawową działalnością firmy.

Bilans jest to zestawienie, które przedstawia strukturę i stan składników majątku przedsiębiorstwa (aktywa) oraz strukturę i stan składników finansujących ten majątek. Najbardziej istotnymi w punktu widzenia finansowania działalności przedsiębiorstwa oraz utrzymania odpowiedniego poziomu płynności są należności i zobowiązania krótkoterminowe.

W części empirycznej niniejszego artykułu zaprezentowano dwa modele VAR. Pierwszy pozwala na modelowanie wyniku finansowego przedsiębiorstwa i uwzględnia zmienne wchodzące w skład rachunku zysków i strat, drugi jest próbą modelowania płynności i bierze pod uwagę procesy pochodzące z bilansu przedsiębiorstwa.

#### 4. Model VAR w przedsiębiorstwie – wyniki badań empirycznych

W części empirycznej artykułu przedstawiono wyniki badań pochodzące z analizy opartej na wielorównaniowym modelu VAR. Dane liczbowe pochodzą z przedsiębiorstwa produkcyjnego działającego w branży rolniczej, notowanego na GPW w Warszawie. Dane pochodzą z okresu 01.2007–12.2010. Procesy ekonomiczne, które wzięto pod uwagę w badaniu, to: przychód ze sprzedaży produktów, koszty wytworzenia produktów, koszty sprzedaży, koszty ogólnego zarządu, wynik finansowy brutto, należności krótkoterminowe, zobowiązania krótkoterminowe, zapasy, środki pieniężne. Zmienne pochodzące z otoczenia gospodarczego, które wykorzystano w badaniu, to: wskaźniki inflacji, stopy procentowe NBP, produkcja sprzedana przemysłu, kurs EUR/PLN, ceny skupu żyta, ceny skupu trzody chlewnej oraz ceny skupu mleka.

W badaniu wykorzystano strukturę wielorównaniowego modelu VAR danego wzorem (1). Pierwsza część analizy zawiera budowę modelu dla trzech wybranych procesów przedsiębiorstwa, które reprezentują trzy podstawowe

obszary jego działalności: przychody, koszty oraz wynik finansowy. W części drugiej podjęto próbę budowy modelu, który opisuje płynność w przedsiębiorstwie, wykorzystując takie procesy, jak: należności, zobowiązania, środki pieniężne oraz zapasy. Założono trójrównaniową postać modelu VAR dla różnych kombinacji zmiennych spośród wielkości ekonomicznych pochodzących z rachunku zysków i strat oraz bilansu przedsiębiorstwa.

Wszystkie badane szeregi zostały sprowadzone do szeregów stacjonarnych, przy założeniu trendu stochastycznego, tj. wyznaczono pierwsze różnice szeregów. Następnie wykorzystano test ADF<sup>6</sup> w celu zweryfikowania ich stacjonarności. Wszystkie badane szeregi okazały się stacjonarne.

Pierwszy wybrany do prezentacji model VAR został oszacowany dla następujących zmiennych: przychody ze sprzedaży, koszty sprzedaży<sup>7</sup> oraz wynik finansowy brutto. Został on wybrany spośród innych modeli z innymi kombinacjami zmiennych, na podstawie kryteriów informacyjnych AIC i BIC. Rząd opóźnienia modelu wybrano również na podstawie wartości kryteriów informacyjnych AIC i BIC. Wyniki oszacowanego modelu VAR(2) umieszczono w tabeli 1. Oprócz opóźnionych zmiennych endogenicznych model zawiera również zmienne: produkcja sprzedana przemysłu, ceny skupu trzody chlewnej, ceny skupu mleka oraz ceny skupu żyta (przedsiębiorstwo prowadzi działalność w obszarze branży rolniczej).

Analizując wpływ kosztów sprzedaży na wartość przychodów ze sprzedaży, można zauważyć, że dodatni znaczący wpływ na sprzedaż mają koszty poniesione w poprzednim miesiącu (równanie I) oraz jednocześnie mają one ujemny wpływ na wynik finansowy brutto w danym okresie (równanie III). Funkcja odpowiedzi na impuls (wykr. 1) pokazuje, że wpływ kosztów sprzedaży na przychody ze sprzedaży utrzymuje się w dłuższym okresie, najsilniejszy dodatni wpływ widoczny jest po czterech – pięciu miesiącach od momentu poniesienia kosztu. Wpływ kosztów sprzedaży na wynik finansowy brutto utrzymuje się natomiast średnio przez cztery miesiące i ma raczej charakter wygasający (wykres funkcji odpowiedzi na impuls – wykr. 1).

Analizując wpływ przychodów ze sprzedaży na koszty sprzedaży oraz wynik finansowy brutto, można zaobserwować, że przychody osiągnięte miesiąc i dwa miesiące wcześniej wpływają dodatnio na koszty (równanie II) oraz wynik brutto w bieżącym okresie (równanie III), czyli wzrost przychodu przekłada się w kolejnych okresach na ponoszone wydatki m.in. na promocję i reklamę oraz wzrost wyniku brutto. Podczas analizy wykresu funkcji odpowiedzi na impuls widoczne jest, że przełożenie to jest bardziej wyraźne dla kosztów sprzedaży niż

---

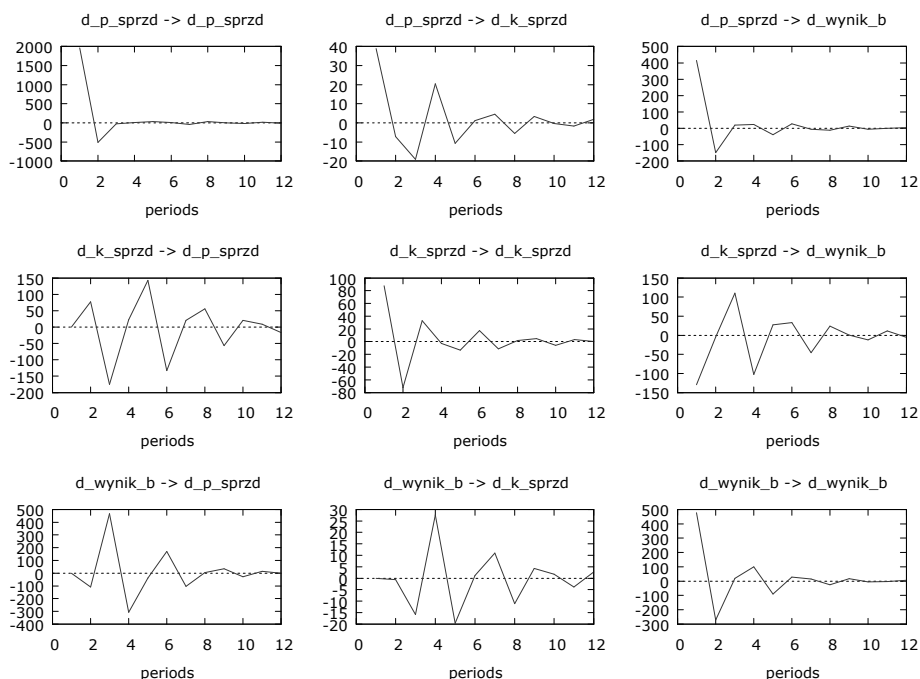
<sup>6</sup> Test ADF (*augmented dickey fuller test*) jest testem badającym występowanie pierwiastka jednostkowego w szeregu czasowym. Jeżeli proces nie jest zintegrowany w stopniu pierwszym (odrzućcie hipotezy zerowej), wówczas wskazuje to na stacjonarność danego szeregu.

<sup>7</sup> Koszty sprzedaży – koszty związane głównie z utrzymaniem działu handlowego w przedsiębiorstwie, koszty reklamy oraz koszty podróży służbowych pracowników działu.

Tab. 1. Wyniki modelu VAR

<b>Równania, zmienne objaśniające oraz oceny parametrów strukturalnych modelu VAR(2):</b>			<b>Weryfikacja modelu:</b> Kryterium AIC = 46,42 Kryterium BIC = 47,7		
Równanie I Przychody ze sprzedaży	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	-0,23 -0,25	Współczynnik determinacji	0,33	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	0,55 -0,18		Statystyka Durbina-Watsona	1,83
	Opóźnienia wynik brutto	-0,23 0,80		Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,516
	Produkcja sprzedana przemysłu	163,4**			
	Ceny skupu trzody chlewnej	159,8**			
	Ceny skupu mleka	58,1			
Ceny skupu żyta	-21,1				
Równanie II Koszty sprzedaży	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	0,01 0,001	Współczynnik determinacji	0,49	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	-0,83*** -0,36**	Statystyka Durbina-Watsona	1,98	
	Opóźnienia wynik brutto	-0,001 -0,03	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,119	
	Produkcja sprzedana przemysłu	3,06			
	Ceny skupu trzody chlewnej	-2,09			
	Ceny skupu mleka	-8,72**			
Ceny skupu żyta	2,78*				
Równanie III Wynik brutto	Opóźnienia przychody ze sprzedaży	0,06 0,04	Współczynnik determinacji	0,28	
	Opóźnienia koszty sprzedaży	-0,89 0,05	Statystyka Durbina-Watsona	2,07	
	Opóźnienia wynik brutto	-0,57** -0,27			
	Produkcja sprzedana przemysłu	24,20	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 2	wartość-p = 0,612	
	Ceny skupu trzody chlewnej	24,88			
	Ceny skupu mleka	16,87			
	Ceny skupu żyta	-0,94			

Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cv5.



Wykr. 1. Funkcja odpowiedzi na impuls dla modelu opisanego w tabeli 1

Źródło: opracowanie własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.

w przypadku wyniku finansowego brutto (dla wyniku brutto funkcja ma charakter wygasający). Większą część swoich przychodów przedsiębiorstwo przeznacza zatem na działania handlowe, promocję i reklamę.

Wpływ wyniku finansowego brutto na dwa pozostałe procesy w dwóch kolejnych okresach jest zwykle ujemny. Wpływ ten w dalszych okresach pozwala przeanalizować przebieg funkcji odpowiedzi na impuls. Funkcja ta pokazuje, że wzrost wyniku brutto wpływa dodatnio na koszty sprzedaży ponoszone po czterech – siedmiu miesiącach.

W modelu umieszczonym w tabeli 1 uwzględniono również dodatkowe zmienne objaśniające: produkcja sprzedana przemysłu, ceny skupu trzody chlewnej, ceny skupu mleka, ceny skupu żyta. Wszystkie te zmienne (oprócz cen żyta) wpływają dodatnio na przychody ze sprzedaży przedsiębiorstwa, co przemawia za tym, że kierunek zmian uzyskiwanych przychodów jest zgodny z ogólnym kierunkiem zmian w koniunkturze tej branży. Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy wyników równania III dla wyniku finansowego brutto. Zarówno produkcja sprzedana przemysłu (wskaźnik koniunktury w gospodarce ogółem), jak i ceny w branży rolniczej wpływają dodatnio na wynik brutto, wyjątkiem są ceny żyta, które w ostatnim okresie stały się czynnikiem w dużym stopniu spekulacyjnym.

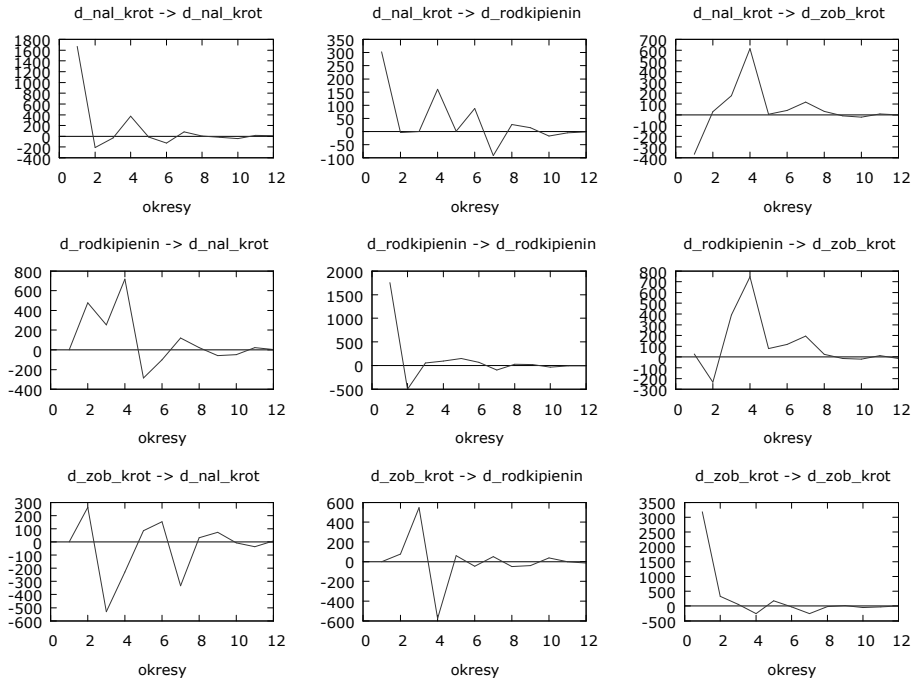
Drugi oszacowany model VAR uwzględnia takie zmienne, jak: należności krótkoterminowe, środki pieniężne oraz zobowiązania krótkoterminowe. Zmienne te zostały wybrane na podstawie kryteriów informacyjnych dla różnych kombinacji zmiennych, wybranych spośród procesów mających wpływ na poziom płynności. Model ten jest próbą określenia relacji między procesami, od których w największym stopniu zależy płynność w przedsiębiorstwie. Wybrany na podstawie kryteriów informacyjnych rząd opóźnienia dla oszacowanego modelu VAR wynosi 3. Wyniki oszacowanego modelu przedstawiono w tabeli 2. Należy podkreślić, że współczynniki determinacji dla poszczególnych równań modelu mieszczą się w przedziale 12–37%, co wskazuje na niski poziom wyjaśnienia kształtowania się zmienności zmiennych objaśnianych modelem. W przypadku równania I (zmienna objaśniana – należności krótkoterminowe) test na odpowiedni rząd opóźnienia wskazuje na odrzucenie hipotezy zerowej (treść hipotezy zerowej: rząd opóźnienia dla wszystkich zmiennych równania wynosi 3).

Teoretyczny zakładany kierunek przepływu środków pieniężnych w przedsiębiorstwie powinien mieć następujący kierunek: należności krótkoterminowe – środki pieniężne – zobowiązania krótkoterminowe. Wzrost poziomu danego procesu w kolejnych okresach powinien powodować wzrost następnego procesu. Na podstawie wyników oszacowania modelu VAR(3) (tab. 2) stwierdzono, że nie wszystkie zależności między opisywanymi procesami kształtują się w wyżej opisany sposób. Wpływ należności na środki pieniężne w kolejnych trzech miesiącach ma charakter dodatni (równanie II), spadek poziomu należności firmy powinien natomiast przekładać się na wzrost środków pieniężnych, którymi dysponuje przedsiębiorstwo. Zależność wykazana przez model VAR(3) wskazuje na stosunkowo szybkie wykorzystanie środków pozyskanych ze spłaty należności. Wpływ środków pieniężnych na zobowiązania ma charakter ujemny, co jest zgodne z założonym wcześniej kierunkiem przepływów i oznacza, że środki pieniężne uzyskane miesiąc wcześniej przeznaczone są na spłatę zobowiązań przedsiębiorstwa (równanie III). Wpływ należności na zobowiązania ma charakter dodatni, co jest zgodne z założonym teoretycznym kierunkiem przepływów pieniężnych, jednakże dodatnie współczynniki przy opóźnionej zmiennej należności krótkoterminowe wskazują na opóźnienia w regulowaniu tych zobowiązań. Relacja ta może wskazywać na wynegocjowanie przez przedsiębiorstwo dłuższych terminów płatności lub na jednoczesne pozyskiwanie nowych zobowiązań – jednoczesna spłata aktualnych i zaciągnięcie nowych zobowiązań.

Tab. 2. Wyniki modelu VAR(3)

Równania, zmienne objaśniające oraz oceny parametrów strukturalnych modelu VAR(3):			Weryfikacja modelu: Kryterium AIC = 55,8 Kryterium BIC = 57,0	
Równanie I Należności krótkoterminowe	Opóźnienia należności krótkoterminowe	-0,16 -0,13 0,08	Współczynnik determinacji	0,37
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,08 -0,17 -0,12	Statystyka Durbina-Watsona	1,77
	Opóźnienia środki pieniężne	0,27* 0,28 0,50***	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,02
Równanie II Środki pieniężne	Opóźnienia należności krótkoterminowe	0,05 0,05 0,06	Współczynnik determinacji	0,18
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,02 0,17 -0,15	Statystyka Durbina-Watsona	2,08
	Opóźnienia środki pieniężne	-0,29* -0,06 0,04	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,666
Równanie III Zobowiązania krótkoterminowe	Opóźnienia należności krótkoterminowe	0,07 0,08 0,28	Współczynnik determinacji	0,12
	Opóźnienia zobowiązania krótkoterminowe	0,10 0,003 -0,06	Statystyka Durbina-Watsona	2,08
	Opóźnienia środki pieniężne	-0,14 0,18 0,43	Test na autokorelację, test F – opóźnienie dla wszystkich zmiennych wynosi 3	wartość-p = 0,33

Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.



Wykr. 2. Funkcja odpowiedzi na impuls dla modelu opisanego z tabeli 2  
 Źródło: obliczenia własne w programie Gretl v. 1.9.2cvs.

## 5. Podsumowanie

Celem artykułu jest budowa i analiza wielorównaniowych modeli VAR dla zmiennych, stanowiących najbardziej istotne wielkości ekonomiczne w przedsiębiorstwie. Zaprezentowano dwa modele VAR, pierwszy modelujący wynik finansowy przedsiębiorstwa, drugi modelujący płynność w tym przedsiębiorstwie. Wyniki pierwszego modelu pozwalają na analizę wzajemnych powiązań między opóźnionymi w czasie procesami z rachunku zysków i start przedsiębiorstwa. Wskazują one m.in. na kierunek, wartość oraz opóźnienie czasowe wpływu przychodu ze sprzedaży oraz kosztów sprzedaży na wynik finansowy brutto, co jest również istotną informacją z punktu widzenia osób zarządzających przedsiębiorstwem. Wyniki drugiego modelu pozwalają na analizę powiązań opóźnionych w czasie procesów odpowiadających za poziom płynności w przedsiębiorstwie. Pozwalają na zidentyfikowanie kierunku tych przepływów oraz ewentualnych opóźnień w regulowaniu należności lub zobowiązań.



**Literatura**

- Kusidel E., *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR*. Łódź: Absolwent, 2000. Seria: Dane panelowe i modelowanie wielorównaniowe w badaniach ekonomicznych, t. 3.
- Madalla G.S., *Ekonometria*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 2006. ISBN 978-83-01-15694-7.
- Sims C.A., Macroeconomics and Reality. *Econometrica* 1980, vol. 48.



**POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE LOGISTYKI  
W ŚWIETLE BIAŁEJ KSIĘGI DO ROKU 2020**

*Bogusław Kowalski*

**Abstrakt:** Treść *Białej księgi* wskazuje, że przed polityką transportową UE stawiane są rozległe cele wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wymaga to szerszego spojrzenia i oddziaływania na poszerzające się łańcuchy powiązanych ze sobą działań tworzących systemy wsparcia logistycznego dla życia społecznego i gospodarczego. Zakres problemów związanych z tym procesem znacznie wykracza poza ramy dotychczasowej polityki transportowej. Dlatego coraz częściej w dokumentach unijnych używa się określeń „mobilność” i „polityka mobilności” jako równoważnych do pojęć „transport” i „polityka transportowa”, ale lepiej oddającego specyfikę podejmowanej problematyki.

**Słowa kluczowe:** logistyka, mobilność, transport.

**JEL Classification:** L62 – Automobiles; Other Transportation Equipment; L91 – Transportation: General.

## 1. Wprowadzenie

Cele Unii Europejskiej realizowane są m.in. poprzez wspólną politykę transportową rozumianą jako forma regulacji systemu transportowego i kształtowania jego relacji z otoczeniem<sup>1</sup>. Począwszy od 1 stycznia 1958 r., czyli wejścia w życie Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (traktat rzymski) wspólna polityka transportowa rozwijana była na dwóch płaszczyznach:

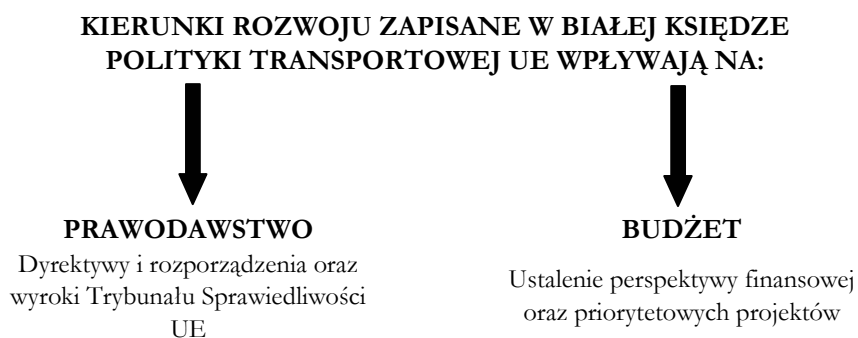
---

<sup>1</sup> Grzelakowski A, Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008, s. 36.

konceptyjnej i praktycznej<sup>2</sup>. Podstawowym narzędziem jej kształtowania na płaszczyźnie koncepcyjnej, z konkretnymi wskazówkami dla sfery praktycznej, są ogólne wytyczne kierunków jej prowadzenia i rozwijania. Są one formułowane w dokumentach noszących nazwę *Białej księgi*, które zawierają scenariusze rozwoju polityki transportowej na wybrane lata. Podlegają okresowym przeglądom i w oparciu o wnioski są aktualizowane lub przyjmowane nowe na następny okres.

Dotychczas przyjęto sześć tego typu dokumentów w następujących latach:  
1961 – *Program działania w zakresie wspólnej polityki transportowej*,  
1973 – *Rozwój wspólnej polityki transportowej*,  
1983–1985 – *Ku wspólnej polityce transportowej*,  
1992 – *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej*,  
2001 – *Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas na decyzje*,  
2011 – *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*.

Kierunki i koncepcje działań zapisane w *Białych księgach* mają bezpośredni wpływ na sferę praktycznej realizacji polityki UE i są podstawą m.in. do przygotowywania aktów prawnych, wydawania orzeczeń przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz decyzji finansowych (rys. 1).



Rys. 1. *Białe księgi* a praktyczne działania UE  
Źródło: opracowanie własne.

W 2006 r. Komisja Europejska w komunikacie dla Rady i PE *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*<sup>3</sup> zauważa, że [...] w wielu obszarach interwencja na szczeblu europejskim nie wystarczy. Potrzebne będzie wza-

<sup>2</sup> Burnewicz J., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i Polski*. W: Gawlikowska-Hueckel K. (red.), *Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju UG, 2000, s. 166.

<sup>3</sup> COM (2006) 314 final.

jemnie uzupełniające się działanie na krajowym, regionalnym i lokalnym szczeblu administracji państwowej. Ta ściślejsza koordynacja oraz rozbudowany zestaw narzędzi mają umożliwić przejście na bardziej przyjazne dla środowiska środki transportu, szczególnie na długich dystansach, na obszarach miejskich i na zatłoczonych korytarzach transportowych. Również w wymiarze jednostkowym, poprzez rozwój proekologicznych technologii, każdy środek transportu ma być bardziej przyjazny dla środowiska, bezpieczny i energooszczędny. Nacisk kładzie się na intermodalność, czyli *efektywne wykorzystywanie różnych środków transportu samodzielnie i w połączeniu z innymi*, co ma doprowadzić do optymalnego i zrównoważonego wykorzystywania zasobów transportowych<sup>4</sup>.

Te doświadczenia i postulaty zostały rozwinięte w materiałach przygotowujących kolejną *Białą księgę*. W czerwcu 2009 r. Komisja Europejska wydała komunikat *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*<sup>5</sup>. Zaproponowano w nim, aby celem europejskiej polityki transportowej było stworzenie systemu transportu opartego na respektowanych zasadach zrównoważonego rozwoju, zaspokajaniu gospodarczych, społecznych i ekologicznych potrzeb społeczeństw, przy wsparciu procesu budowy całkowicie zintegrowanej i konkurencyjnej Europy. Koncepcję realizacji tej wizji zawiera najnowsza, szósta *Biała księga Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*<sup>6</sup>, opublikowana 29 marca 2011 r. Zawiera ona wizję rozwoju na najbliższe dziesięć lat z perspektywą na lat czterdzieści, do roku 2050. Nowym podejściem jest podkreślenie potrzeby rozwijania form transportu oszczędzających zasoby energetyczne, a w szczególności ropę. Zależność transportu od paliw powstałych na bazie ropy, których ceny systematycznie rosną, może mieć znaczący negatywny wpływ na zdolność obywateli do podróżowania oraz na konkurencyjność całej gospodarki UE.

Równoległe Komisja Europejska prowadziła prace koncepcyjne dotyczące wspólnej polityki w zakresie logistyki transportu towarowego, do tej pory prawie nieobecnej w polityce i praktyce unijnej. W konkluzji zdecydowano, że podstawowe obszary oddziaływania UE w zakresie logistyki to: innowacyjność, jakość logistyki, uproszczenie, podejście uwzględniające współmodalność transportu i miejski transport towarowy.<sup>7</sup> Najnowsza *Biała księga* rozwija te wnioski do praktycznych działań, które w ramach wspólnej polityki transportowej zostaną podjęte do 2020 r. z perspektywą do roku 2050. Potwierdza to tezę Miro-

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 25.

<sup>5</sup> COM (2009) 279 final.

<sup>6</sup> COM (2011) 144 final.

<sup>7</sup> Chaberek M., Logistyka w pracach Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonej mobilności. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2009, cz. VIII, s. 11–16.

slawa Chabberka<sup>8</sup>, że cele strategiczne UE w sferze zrównoważonego rozwoju i w sferze integracji nie dają się w pełni zdefiniować w ramach tradycyjnej polityki transportowej UE i dlatego wymagają formułowania w wymiarze logistycznym. Celem artykułu jest wskazanie na przykładzie *Białej księgi* na poszerzenie polityki unijnej o zadanie kształtowania rozwoju systemów wsparcia logistycznego jako właściwej drogi do tworzenia jednolitego europejskiego obszaru opartego na konkurencyjnym i zasobooszczędnym systemie transportowym.

## 2. Logistyka miejska bez emisji CO2

Za najważniejszy cel Komisja Europejska uznała obniżenie emisji gazów cieplarnianych z transportu o 60% (z transportu morskiego o 40%) do roku 2050, przyjmując za punkt odniesienia stan z roku 1990. Odpowiada to ograniczeniu emisji o ok. 70% w porównaniu z rokiem 2008. Etapem pośrednim jest okres do roku 2030. W tym czasie emisja powinna zmaleć o 20% w stosunku do poziomu z roku 2008. Wiąże się to z przyjęciem drugiego postulatu wspólnej polityki, polegającego na zmniejszaniu zużycia paliw ropopochodnych. Taki obowiązek dla systemu transportowego wynika z innych dokumentów strategicznych, dotyczących ochrony środowiska, m.in. ze strategii *Europa 2020*<sup>9</sup>, nowego planu na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.<sup>10</sup> i komunikatu Komisji Europejskiej *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*<sup>11</sup> W *Białej księdze* jednoznacznie stwierdza się, że dotychczasowy rozwój systemu transportowego nie następuje z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Jeśli nie podejmie się zdecydowanych działań zmieniających ten stan rzeczy, to negatywne zjawiska nasilą się. Ocenia się, że do 2050 r. zależność od ropy wynosilaby ok. 90%, emisja CO2 z transportu wzrosłaby o jedną trzecią w stosunku do stanu z roku 1990, a koszty zatorów komunikacyjnych wzrosłyby o ok. 50%<sup>12</sup>.

Ale osiągnięcie tego celu nie może blokować wzrostu sektora transportu i ograniczać mobilności. Potrzebne są więc nowe wzorce transportu pozwalającego na przewożenie większej liczby towarów i pasażerów najbardziej wydajnymi środkami transportu lub ich kombinacjami. Szczególne zadania w tym zakresie dotyczą systemów wsparcia logistycznego w miastach obejmującego zarówno przepływ towarów, jak i zasobów ludzkich. Postawione zostało ambitne zadanie wolnej od emisji CO2 logistyki w dużych miastach do roku 2050.

---

<sup>8</sup> Chaberek M., Problematyka logistyki w pracach Komisji i Parlamentu Europejskiego. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX, s. 12.

<sup>9</sup> COM (2010) 2020.

<sup>10</sup> COM (2011) 109.

<sup>11</sup> COM (2011) 112.

<sup>12</sup> *Biała Księga*. COM (2011) 144 final, s. 5.

Zadanie to ma być osiągnięte przez zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r., a następnie ich całkowitą eliminację z miast do roku 2050. Można to osiągnąć poprzez zastosowanie technologii elektrycznych, wodorowych i hybrydowych. Ich atutem jest nie tylko mniejsze zanieczyszczenie powietrza, lecz także znaczne ograniczenie hałasu. To zaś daje możliwość stosowania na większą skalę przemieszczania towarów nocą. Wprowadzenie takiego rozwiązania w konsekwencji doprowadzi do zmniejszenia problemu kongestii w godzinach szczytów porannych i popołudniowych.

Ważne jest także wprowadzenie takich rozwiązań, które ograniczą dostawy indywidualne do jak najkrótszego odcinka. W tym celu należy poprawić kooperację między transportem na duże odległości a transportem końcowym. Pomocą w tym względzie powinno służyć zastosowanie inteligentnych systemów przyczyniających się do zarządzania ruchem w czasie rzeczywistym oraz do ograniczenia czasu dostawy i zatorów na końcowych odcinkach. W *Białej księdze* zapowiada się też wprowadzenie wielu innych rozwiązań szczegółowych, które będą promowały zachowania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju w zakresie:

- informacji dotyczących podróży,
- oznakowania pojazdów w odniesieniu do emisji CO<sub>2</sub> i efektywności paliwowej,
- stosowania kalkulatorów śladu węglowego,
- ekologicznego stylu jazdy i ograniczania prędkości.

Powinna wzrosnąć rola transportu szynowego. Stopniowej eliminacji pojazdów o napędzie konwencjonalnym musi towarzyszyć zastosowanie na szerszą skalę transportu zbiorowego stosującego ekologiczne pojazdy, w tym zwłaszcza pojazdy szynowe o napędzie elektrycznym. W transporcie publicznym coraz bardziej istotne będą jakość, dostępność i niezawodność. Za główne cechy usług wysokiej jakości Komisja Europejska uważa:

- atrakcyjny rozkład jazdy,
- komfort podróżowania,
- łatwy dostęp do transportu publicznego,
- niezawodność usług,
- integrację z innymi środkami transportu,
- dostępność informacji na temat czasu podróży oraz możliwych tras alternatywnych.

Jeśli chce się uzyskiwać efekt ekologiczny, podnosić jakość usług transportu zbiorowego oraz poprawiać płynność przepływu zasobów ludzkich, towarowych i informacyjnych w aglomeracjach miejskich, konieczne jest kompleksowe podejście. Konieczne jest zastosowanie jednolitej strategii obejmującej plano-

wanie przestrzenne, politykę taryfową, wydajne usługi transportu publicznego, infrastrukturę dla niezmotoryzowanych środków transportu oraz możliwość ładowania lub uzupełniania paliwa dla ekologicznych pojazdów. Dla większych miast zaleca się opracowywanie planów mobilności miejskiej, które powinny obejmować te elementy i być uzgodnione z zintegrowanymi planami rozwoju obszarów miejskich<sup>13</sup>.

W *Białej księdze* na bazie odpowiednich regulacji prawnych zapowiada się wprowadzenie audytów mobilności miejskiej oraz planów mobilności miejskiej. Ma być ustanowiona tabela wyników w zakresie mobilności miejskiej w Europie w oparciu o wspólne cele. Tabela ta będzie podstawą oceny. Planuje się także, aby możliwość korzystania przez regiony i miasta z unijnego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności zależała od przedłożenia aktualnego, niezależnie zweryfikowanego certyfikatu z audytu mobilności miejskiej i zrównoważonego rozwoju<sup>14</sup>. W ten sposób powstałby mechanizm wdrażania i egzekwowania założonych działań od władz krajowych, regionalnych i lokalnych.

### 3. Usprawnienie działania multimodalnych łańcuchów logistycznych

Wprowadzenie nowych, zasobooszczędnych pojazdów i ekologicznych paliw nie wystarczy do osiągnięcia oczekiwanej redukcji emisji i nie rozwiąże problemu kongestii. Konieczna jest konsolidacja znacznych ilości towarów i osób przemieszczanych na duże odległości. Przy przewożeniu ludzi powinno się korzystać w większym stopniu z autobusów, kolei i samolotów. Przy przewożeniu towarów powszechniejsze powinno być stosowanie rozwiązań multimodalnych, opartych na łączeniu środków transportu kolejowego i wodnego. Poprawa integracji sieci ułatwi wybór rodzaju transportu. Komisja Europejska postuluje, aby lotniska, porty, stacje kolejowe, metra i autobusowe były w coraz większym stopniu zintegrowane i tworzyły platformy połączeń multimodalnych dla podróźnych. W *Białej księdze* postawiono konkretne cele do osiągnięcia. Do 2030 r. 30% przewożonych towarów na odległości większe niż 300 km mają być przeniesione z transportu drogowego na kolej lub żeglugę. W drugim etapie do 2050 r. ponad połowa towarów ma być przeniesiona na ekologiczne formy transportu. W tym czasie także większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna dokonywać się koleją.

Ten plan działania oznacza położenie silnego nacisku na rozwój kolei, co jest kontynuacją kierunku podjętego już w *Białej księdze* z roku 2001. W odniesieniu do kolei za priorytet uważa się stworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, który obok jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma być główną częścią składową jednolitego europejskiego obszaru transportu.

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 15.

<sup>14</sup> Tamże, s. 29–30.



Konieczne są zmiany strukturalne umożliwiające transportowi kolejowemu skuteczne konkutowanie z innymi dziedzinami transportu i doprowadzenie do większego udziału kolei w przewozie towarów oraz osób na średnie i dalekie odległości. Komisja Europejska chce to uzyskać przez następujące działania:

- otwarcie wewnętrznego pasażerskiego rynku kolejowego na konkurencję, w tym wprowadzenie obowiązkowego przyznawania zamówień publicznych na usługi na podstawie konkurencyjnych przetargów,
- wprowadzenie jednolitej autoryzacji typu pojazdów oraz jednolitego świadectwa bezpieczeństwa przedsiębiorstwa kolejowego, co będzie wymagało wzmocnienia Europejskiej Agencji Kolejowej,
- przygotowanie zintegrowanego podejścia do zarządzania korytarzami transportu towarów, zwłaszcza jeśli chodzi o opłaty za dostęp do infrastruktury,
- zagwarantowanie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej i konsekwentne egzekwowanie rozdziału struktur zarządzających infrastrukturą od podmiotów świadczących usługi,
- wdrożenie pakietu działań podnoszących bezpieczeństwo kolei, m.in. poprzez stopniową harmonizację krajowych środków bezpieczeństwa i wprowadzenie nadzoru nad nimi ze strony Europejskiej Agencji Kolejowej<sup>15</sup>.

Ma temu towarzyszyć rozbudowa odpowiedniej infrastruktury. Przewiduje się ukończenie do 2050 r. szybkiej sieci kolejowej w UE. Do 2030 r. ma nastąpić trzykrotny wzrost tej sieci oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. W tym terminie ma być stworzona w pełni funkcjonalna ogólnounijna, multimodalna sieć bazowa TEN-T, która do 2050 r. powinna się cechować wysoką jakością i przepustowością wraz z odpowiednimi usługami informacyjnymi. Także do 2050 r. mają powstać połączenia wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową. Najważniejsze porty morskie mają uzyskać dobre połączenie z kolejowym transportem towarów i tam, gdzie to jest możliwe, z systemem wodnego transportu śródlądowego.

#### **4. Wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury**

Poprawa mobilności w Unii Europejskiej możliwa jest też dzięki wzrostowi efektywności korzystania z transportu i infrastruktury. Służy temu zastosowanie udoskonalonych systemów zarządzania ruchem i informacją oraz zaawansowanych środków logistycznych i rozwiązań rynkowych w postaci m.in. zintegrowanego rynku kolejowego, zniesienia ograniczeń w zakresie kabotażu, zniesienia barier w żegludze morskiej bliskiego zasięgu i braku zakłóceń cenowych. Komii-

---

<sup>15</sup> Tamże, s. 20, 25.

sja Europejska przewiduje wprowadzenie w Europie do 2020 r. pakietu inteligentnych systemów mobilności w postaci:

- europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo),
- zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR),
- europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz systemów informacji kolejowej,
- systemu nadzoru morskiego (SafeSeaNet i LRIT),
- usługi informacji rzecznej (RIS),
- inteligentnych systemów transportowych (ITS),
- interoperacyjnych rozwiązań dla systemów zarządzania i informacji w transporcie multimodalnym następnej generacji obejmujących systemy pobierania opłat.

Ważnym aspektem korzystania z infrastruktury transportowej jest bezpieczeństwo. W *Białej księdze* postawiono ambitny cel zmniejszenia o połowę ofiar wypadków drogowych do roku 2020. UE chce być światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony użytkowników wszystkich rodzajów transportu. Będzie dążyć do harmonizacji i wprowadzenia technologii w zakresie bezpieczeństwa na drogach w postaci:

- systemów wspomagających kierowców,
- inteligentnych ograniczników prędkości,
- systemów przypominania o zapięciu pasów bezpieczeństwa,
- systemów współpracy i interfejsów pojazd-infrastruktura,
- testów przydatności pojazdów do warunków drogowych obejmujących m.in. alternatywne układy napędowe,
- szkolenia i edukacji wszystkich użytkowników,
- bezpieczniejszej infrastruktury dla szczególnie zagrożonych użytkowników: pieszych, rowerzystów i motocyklistów.

Rozbudowa i dostosowanie infrastruktury do nowych rozwiązań wymaga znacznych nakładów finansowych. Komisja Europejska ten koszt oszacowała na ponad 2,5 trylioną euro w okresie 2010–2030. Dostosowanie samej sieci TEN-T do zamierzonych rozmiarów wymaga ok. 550 mld euro do roku 2020. Z tego ok. 215 mld euro trzeba przeznaczyć na likwidację wąskich gardeł. Inwestycje w tabor, sprzęt i infrastrukturę płatniczą, stosownie do postawionego celu w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, będą wymagały ok. 1 trylioną euro. Takich wydatków nie są w stanie pokryć dotychczasowe źródła finansowania publicznego. Proponuje się sięganie po nowe źródła, takie jak internalizacja kosztów zewnętrznych oraz dodatkowe opłaty za korzystanie z infrastruktury.

Oplaty i podatki związane z transportem mają być poddane restrukturyzacji w kierunku szerszego zastosowania zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. A obciążenia za usługę transportową ponoszone przez gospodarkę powinny uwzględniać całkowite koszty transportu wraz z kosztami infrastruktury i kosztami zewnętrznymi. Aby wybory dokonywane przez uczestników rynku transportowego były dostosowane do potrzeb zrównoważonego rozwoju, konieczna jest internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja zakłóceń podatkowych i dopłat oraz niezakłócona konkurencja na tym rynku. Koszty hałasu, zanieczyszczenia powietrza i zatorów komunikacyjnych jako lokalnych efektów zewnętrznych mogą być zinternalizowane poprzez opłaty za korzystanie z infrastruktury.

Dużą wagę przywiązuje się do finansowania ze źródeł prywatnych. Upowszechnienie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury na poziomie rzeczywistych kosztów jej wybudowania i utrzymania oznacza większą atrakcyjność inwestycji w infrastrukturę dla kapitału prywatnego. Komisja Europejska uważa, że wprowadzenie opłat drogowych także dla samochodów osobowych jest wskazane, gdyż oprócz pozyskania dodatkowych środków na finansowanie infrastruktury wpływa także na natężenie ruchu i zachowania związane z podróżowaniem. Przyciągnięciu do projektów infrastrukturalnych kapitału prywatnego mają służyć także lepsze ramy regulacyjne i stosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych<sup>16</sup>.

## **5. Podsumowanie**

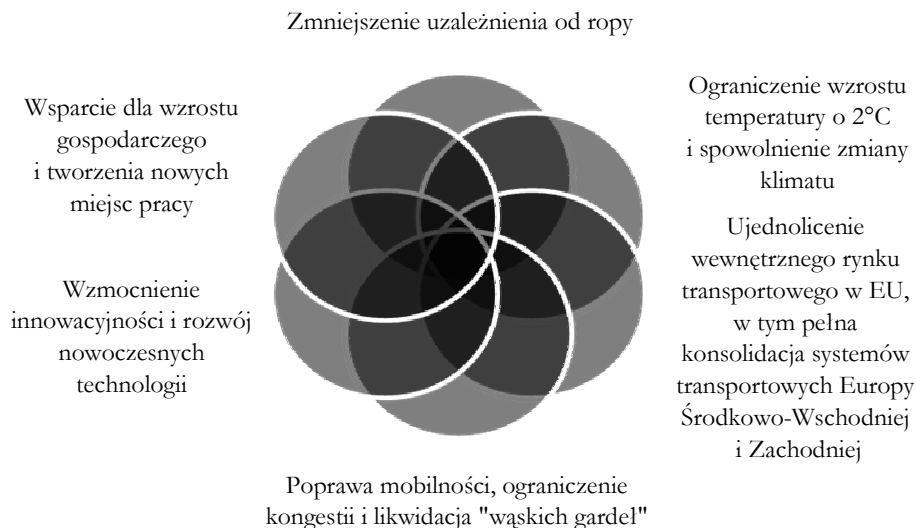
Analiza najnowszej *Białej księgi* wskazuje, że przed wspólnotową polityką transportową stawia się coraz rozleglejsze cele wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju łączące aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe, finansowe i inne (rys. 2). Wymaga to odpowiednio szerszego spojrzenia i oddziaływania na poszerzające się łańcuchy powiązanych ze sobą działań tworzących systemy wsparcia logistycznego dla życia społecznego i gospodarczego. Istotą tych zabiegów jest zapewnienie płynnego przepływu zasobów ludzkich, towarowych i informacyjnych, które powinny być dostarczone we właściwym czasie, miejscu, ilości oraz o właściwej jakości i koszcie, przy zachowaniu określonych potrzeb społecznych i środowiskowych. W procesie tym typowa usługa transportowa staje się tylko jedną z jego części. O jej jakości i koszcie rozstrzyga rozległy system działań podejmowanych, a następnie prowadzonych poza obszarem czynności bezpośrednio związanych z dostarczaniem samej usługi przewozowej. Zakres problemów związanych z tym procesem znacznie wykracza poza ramy dotychczasowej polityki transportowej. Dlatego coraz częściej w dokumentach unijnych używa się określenia „mobilność” i „polityka mobil-

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 16–17.

ności” jako równoważnego do pojęć „transport” i „polityka transportowa”, ale lepiej oddającego specyfikę podejmowanej problematyki.

#### OCZEKIWANE EFEKTY:



Rys. 2. Oczekiwane efekty realizacji *Białej księgi*

Źródło: opracowanie własne.

#### Literatura

- Burnewicz J., Polityka transportowa Unii Europejskiej i Polski. W: Gawlikowska-Hueckel K. (red.), *Polska – Unia Europejska. Problemy prawne i ekonomiczne*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju UG, 2000.
- Chaberek M., Logistyka w pracach Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonej mobilności. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2009, cz. VIII. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego; nr 38.
- Chaberek M., Problematyka logistyki w pracach Komisji i Parlamentu Europejskiego. W: Chaberek M., Jezierski A. (red.), *Modelowanie procesów i systemów logistycznych*. Gdańsk: Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 2010, cz. IX. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, nr 39.
- Grzelakowski A, Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydaw. Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008. ISBN 978-83-7421-062-1.

### **Dokumenty UE**

*Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu transportu, COM (2011) 144 final.*

*Europa 2020, COM (2010) 2020.*

*Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., COM (2011) 112.*

*Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średnio-okresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., COM (2006) 314 final.*

*Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu, COM (2009) 279 final.*



**AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA  
SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH  
W LATACH 2004–2009**

*Justyna Łukomska-Szarek, Alfreda Zachorowska*

**Abstrakt:** Przedmiotem dociekań naukowych w artykule jest wskaźnikowa ocena działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w Polsce. Na podstawie rozważań teoretycznych ocenie poddano wybrane wskaźniki finansowe. Tu w szczególności zbadano udział wydatków inwestycyjnych samorządów terytorialnych w wydatkach budżetowych ogółem i ich dynamikę, a także poniesione nakłady inwestycyjne na mieszkańca. Okres badawczy obejmuje lata 2004–2009, co umożliwiło dodatkowo ocenę tendencji zmian analizowanych wielkości w czasie.

**Słowa kluczowe:** inwestycje, samofinansowanie, samorząd terytorialny.

**JEL Classification:** H76 – State and Local Government: Other Expenditure Categories; H79 – Other; R53 – Public Facility Location Analysis; Public Investment and Capital Stock.

## **1. Wprowadzenie**

Głębokie przemiany jakościowe systemu społeczno-gospodarczego w Polsce wymusiły na jednostkach samorządu terytorialnego konieczność poszukiwania nowych sposobów i zasad funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Dla każdego podmiotu działającego w nowych warunkach inwestowanie uznaje się za obiektywną konieczność, jednak skutki błędnych decyzji inwestycyjnych ponoszą nie tylko samorządy, lecz także inne podmioty zaangażowane w finansowanie przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza społeczność lokalna. Ograniczoność zasobów, przesłanki społeczne i polityczne oraz inne determinanty przesądzają

o konieczności poszukiwania oraz identyfikowania możliwości inwestycyjnych w różnej postaci, miejscu czy czasie. Przedmiot, zakres oraz czas realizacji inwestycji są wstępnie ustalane w ramach strategii rozwoju oraz wieloletnich programów finansowych i inwestycyjnych samorządów terytorialnych. Efektem procesu inwestycyjnego jest poprawa efektywności gospodarowania tych podmiotów oraz rozwój w skali lokalnej i regionalnej.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu dokonano oceny aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w latach 2004–2009, a w szczególności poszczególnych województw. W tym układzie podjęto temat udziału ich nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem, poziomu wydatków inwestycyjnych *per capita*, atrakcyjności inwestycyjnej czy stopnia samofinansowania. Badania przeprowadzono na podstawie danych pozyskanych z witryny internetowej Ministerstwa Finansów<sup>1</sup> (sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego). Przyjęty okres badawczy umożliwił przeprowadzenie analizy *ex post* w ujęciu dynamicznym, co dało podstawę do porównania badanych wielkości w czasie.

## 2. Istota i pojęcie inwestycji samorządów terytorialnych

Proces inwestycyjny polega na kolejno następujących po sobie działaniach, związanych z podjęciem decyzji o realizacji zamierzenia inwestycyjnego, przygotowaniem i realizacją inwestycji oraz przekazaniem obiektów do użytkowania<sup>2</sup>. Wybory inwestycyjne dotyczą potrzeb odtworzeniowych, a przede wszystkim przedsięwzięć rozwojowych, w tym na ogół projektów infrastrukturalnych. Dysponowanie dużymi środkami finansowymi sprawia, że samorząd terytorialny staje się niezwykle interesującym zleceniodawcą towarów, usług i robót budowlanych<sup>3</sup>. Należy także zauważyć, że inwestycje często rozpatruje się w kontekście finansowego zaangażowania w przedsięwzięcie w celu uzyskania przyszłych korzyści. Jednak w przypadku jednostek samorządu terytorialnego na plan pierwszy wysuwają się inne niż zysk cele, do których należy zaliczyć poprawę infrastruktury komunalnej, spadek bezrobocia, ochronę środowiska naturalnego, aktywizację gospodarki, a nie rentowność czy okres zwrotu. Inwestycje realizowane przez samorządy terytorialne wpływają na poziom życia mieszkańców, a poprzez rozwój infrastruktury komunalnej mogą zachęcać inwestorów prywatnych do podejmowania na ich terenie działalności gospodarczej. Jednocześnie przyrost mienia komunalnego tworzy struktury przesądzające o przy-

---

<sup>1</sup> Ministerstwo Finansów [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.

<sup>2</sup> Dylewski M., Filipiak B., Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Muncipium, 2004, s. 164.

<sup>3</sup> Por. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin, 2003, s. 46.



szłych formach działalności bieżącej samorządów oraz rozmiarach kosztów ponoszonych na eksploatację utworzonego majątku.

Działalność inwestycyjna samorządów terytorialnych odbiega zatem od inwestycji podmiotów prywatnych, zwłaszcza jeżeli uwzględnia się aspekt ekonomicznej efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych<sup>4</sup>. Skuteczne i efektywne inwestowanie zależy niejednokrotnie od właściwych decyzji władz lokalnych i regionalnych, wymaga podejść zintegrowanych i uwzględniających specyfikę inwestycji publicznych. Podstawowym problemem władz samorządowych jest znalezienie rozwiązań zapewniających uzyskanie najlepszego efektu społecznego przy zaangażowaniu określonych i często ograniczonych zasobów finansowych<sup>5</sup>. W tym zakresie istotna jest racjonalizacja wydatków budżetowych, dostosowanie ich rozmiarów i struktury do poziomu wymaganego z punktu widzenia ich efektywności i skuteczności<sup>6</sup>.

### **3. Aktywność inwestycyjna samorządów terytorialnych w latach 2004–2009**

Aktywność inwestycyjna stymuluje rozwój samorządów terytorialnych. Warunkiem zapewnienia właściwej infrastruktury jest sprawny proces realizacji zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, choć należy podkreślić, że samorzady terytorialne często napotykać bariery, zwłaszcza w zakresie niewystarczających zasobów finansowych.

Dokonując analizy aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych, w pierwszej kolejności oceniono udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 1. Na ich podstawie można wnioskować, że największy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przypadł województwom, a oscylował w przedziale około 29–47%. Choć w latach 2007–2008 odnotowano w tym zakresie niewielki spadek wskaźnika w porównaniu do roku poprzedniego, to jednak amplituda wahań nie przekroczyła 1%. Stałą tendencją rosnącą

---

<sup>4</sup> Wojciech Misterek podkreśla, że samorzady nie są zwolnione z dążenia do efektywnego i sprawiedliwego gospodarowania środkami publicznymi, jednak wyliczenie ekonomicznych rezultatów działań jest bardzo trudne, a dodatkowo ze względu na cel często bezzasadne. Por. Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych*. Warszawa: Difin, 2008, s. 34–35.

<sup>5</sup> W ostatnich latach obserwuje się kryzys finansów samorządowych, przejawiający się głównie brakiem wystarczających środków własnych na wykonywanie zadań. W celu ich uzupełnienia samorzady terytorialne często wykorzystują inne źródła, tu w szczególności bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych czy środki o charakterze zwrotnym (kredyty, pożyczki, emitowane papiery wartościowe). Por. Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010, s. 126–127.

<sup>6</sup> Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010, s. 254.

wydatków inwestycyjnych charakteryzowały się miasta na prawach powiatu, ich udział w wydatkach ogółem z poziomu 13,6% w roku 2004 zwiększył się do 21,8% w roku 2008. Tylko w ostatnim roku podjętej analizy zauważalny jest spadek badanej miary dla miast na prawach powiatu, jako jedynych spośród ocenianych jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei powiaty tylko w roku 2007 wykazywały niższy wskaźnik struktury wydatków inwestycyjnych na poziomie 13% w porównaniu do ponad 14% w latach 2006 i 2008 oraz 19% w roku 2009. Samorzady gminne do 2008 r. odnotowały zarówno wzrosty, jak i spadki badanego wskaźnika, który oscylował na poziomie około 18–20%. W 2009 r. wskaźnik wzrósł do 22,5%.

Tab. 1. Wskaźnikowa ocena aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w latach 2004–2009

Nazwa wskaźnika		2004	2005	2006	2007	2008	2009
UWI*	Województwa	28,8	31,4	35,5	35,4	34,8	47,3
	Powiaty	10,1	11,6	14,6	13,1	14,4	19,1
	Miasta na prawach powiatu	13,6	15,2	19	21,5	21,8	21,5
	Gminy	18,1	17,9	20,1	18,5	19,9	22,5
DWI**	Województwa	109,3	140,83	149,58	110,39	115,27	214,38
	Powiaty	124,9	127,78	140,99	92,51	124,28	155,77
	Miasta na prawach powiatu	125,6	123,38	141,69	125,6	112,88	108,53
	Gminy	119,7	111,23	130,05	97	121,02	125,73
WWI***	Województwa	44,2	62,5	93,4	103,1	118,7	254
	Powiaty	49,6	63,5	89,6	82,7	102,6	159,3
	Miasta na prawach powiatu	349,4	431,6	613,7	773,1	875,4	951,9
	Gminy	281,9	324,3	421,6	408,6	494,3	494,3

\* UWI – udział wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach budżetowych ogółem (w %).  
 \*\* DWI – dynamika wydatków inwestycyjnych JST – indeksy łańcuchowe (w %). \*\*\* WWI – wydatki inwestycyjne JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>; *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=115262>.

Wyniki gospodarcze zanotowane w latach 2004–2007 wskazywały, że gospodarka polska wróciła na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, choć nie zostały jeszcze w pełni przezwyciężone negatywne tendencje obserwowane głównie w latach 2001–2002, gdy popyt inwestycyjny znajdował się w fazie stagnacji. W warunkach dobrej koniunktury, w okresie wysokiego tempa wzro-

stu PKB nastąpiło ożywienie inwestycyjne, choć należy zaznaczyć, że nie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego co roku zwiększał się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem<sup>7</sup>.

Możliwości inwestycyjne samorządów terytorialnych uzależnione są od zdolności do generowania nadwyżek wolnych środków, które wpływają na potencjał inwestycyjny analizowanych jednostek. Inwestycje do roku 2007 rosły dynamicznie, w przypadku indeksów łańcuchowych województwa wykazywały wzrost o 49%, powiaty i miasta na prawach powiatu o 40–41%, a gminy na poziomie 30%. Samorzady odnotowały największy wzrost wydatków inwestycyjnych w 2006 r. na poziomie 37,3% ogółem w porównaniu do roku poprzedniego. W Polsce indeks łańcuchowy dynamiki kształtował się wówczas na poziomie 17,9%. Spowolnienie dynamiki wydatków inwestycyjnych w 2007 r. było charakterystyczne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przy czym ujemną dynamikę odnotowały wówczas gminy, które wyróżniał regres na poziomie 3% w porównaniu do roku poprzedniego, oraz powiaty – 7,5% spadek. W roku 2008 nastąpiło ponowne osłabienie koniunktury gospodarczej w kraju, na co w głównej mierze wpłynął kryzys na światowym rynku finansowym. Mimo spowolnienia wzrostu PKB, a także niekorzystnych pozostałych wskaźników makroekonomicznych samorzady terytorialne kontynuowały podjęte działania inwestycyjne<sup>8</sup>. Jak podkreśla Marek Dylewski, były odporne na negatywne tendencje w sytuacji makroekonomicznej kraju i charakteryzowały się zachowaniem dużego, wręcz niezmiennego tempa w zakresie realizowanych inwestycji<sup>9</sup>. Ich aktywność inwestycyjna zwiększyła się, szczególnie jeśli chodzi o powiaty i województwa. Potwierdzeniem tej tezy są odnotowane wskaźniki dynamiki wydatków inwestycyjnych w porównaniu do roku poprzedniego – województwa odnotowały ich wzrost z 15% na 114%, a powiaty z 24% na 56% w roku 2009. Spośród analizowanych samorządów terytorialnych tylko miasta na prawach powiatu wykazywały spowolnienie dynamiki wydatków inwestycyjnych do 8% w roku 2009, nakłady inwestycyjne gmin natomiast nadal rosły, choć w mniejszym tempie, gdyż z 21% zwiększyły się do 26% w ostatnim roku analizy. Z kolei wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na przestrzeni badanych lat wyróżniał wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita*, oprócz roku 2007, w którym gminy wydatkowały o 13 zł mniej w porównaniu do roku poprzedniego oraz powiaty o 8,9 zł mniej niż w roku 2006. W przeliczeniu nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca w 2009 r. największe wartości –

---

<sup>7</sup> Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Management of investment activity in local self-governments*. W: Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Chosen problems of finance management of local self-government*. Częstochowa: Wydaw. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, 2010, s. 83–84.

<sup>8</sup> Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., dz. cyt., s. 83.

<sup>9</sup> Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010, s. 120.

około 952 zł – odnotowano w miastach na prawach powiatu, a najmniejsze w powiatach – 159 zł.

#### 4. Aktywność i atrakcyjność inwestycyjna poszczególnych województw w latach 2004–2009

W porównaniu do pozostałych jednostek samorządowych województwa wyróżniały się na przestrzeni badanych lat największym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, stąd w niniejszym opracowaniu podjęto szczegółową analizę ich aktywności inwestycyjnej. W latach 2004–2009 wydatki na inwestycje województw ogółem zwiększyły się z poziomu 1,69 mld zł do 9,69 mld zł, a zatem aż o 473%, przy czym w 2009 r. w porównaniu do roku poprzedniego dynamika stanowiła 144% wzrost. W celu oceny zmian udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem poszczególnych województw w tabeli 2 opracowano ranking. Na podstawie poniższych danych można wskazać, że w 2004 r. dość niskim poziomem wskaźnika charakteryzowały się województwa zachodniopomorskie (16,1%) oraz mazowieckie (18,1%), a najwyższym województwo śląskie (48,8%), przy czym wartość średnia kształtowała się na poziomie 28,8%. W 2005 r. nadal dominowało województwo śląskie z 45% udziałem wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków budżetowych, 19% poziom przypadł natomiast województwu łódzkiemu. W roku 2006 wskaźnik na poziomie 44,2% osiągnęło województwo podkarpackie, a 24,4% łódzkie. W 2007 r. pierwsze miejsce w rankingu uzyskało województwo opolskie z wartością 46,2%, a ostatnie lubelski – 26,6%. Województwo małopolskie objęło dominującą pozycję w roku 2008 (45,4%), dolnośląskie natomiast zamknęło listę rankingu z wartością 27,4%. W ostatnim roku najwyższe udziały analizowanego miernika wykazywały kolejno województwa: powyżej 60% wielkopolskie i lubuskie, powyżej 55% łódzkie, zachodniopomorskie i pomorskie, a najniższą wartość na poziomie 24,8% – województwo mazowieckie.

Miary określające zdolność do finansowania rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, a także pozwalające dokonać oceny jej atrakcyjności pod względem inwestycyjnym należy przeliczyć na jednego mieszkańca. Umożliwia to porównywalność poszczególnych wskaźników danej jednostki samorządu terytorialnego. Zmiany wydatków inwestycyjnych *per capita* województw w Polsce przedstawiono w tabeli 3. Na podstawie opracowanego rankingu można wskazać, że najwyższe wartości badanego miernika w roku 2004 odnotowano w województwie śląskim (81,7 zł), w latach 2005–2008 w województwie mazowieckim (z 101,5 zł do 199 zł) oraz w roku 2009 w województwie lubuskim (476,5 zł). Wartości minimalne w latach 2004–2006 cechowały województwo łódzkie (21–36,6 zł), w 2007 r. lubelskie (63,7 zł), w roku 2008 wielkopolskie (85,3 zł) i w roku 2009 mazowieckie (154,7 zł).

Tab. 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem samorządów wojewódzkich w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Dolnośląskie	21,8	13	22,7	15	29,3	12	29,7	15	27,4	16	47,0	10
Kujawsko-pomorskie	25,7	11	25,5	9	36,3	8	34,5	11	32,5	11	45,4	11
Lubelskie	27,0	8	24,1	12	27,6	13	26,6	16	41,6	2	35,5	15
Lubuskie	29,6	7	36,8	5	42,0	3	39,8	4	32,7	10	61,9	2
Łódzkie	20,8	14	19,0	16	24,4	16	39,4	5	34,5	6	58,0	3
Małopolskie	32,4	4	39,9	2	36,0	9	40,7	2	45,4	1	54,5	7
Mazowieckie	18,8	15	30,8	7	34,5	11	36,6	7	33,5	8	24,8	16
Opolskie	25,9	10	39,1	3	43,7	2	46,2	1	35,6	5	54,1	8
Podkarpackie	31,6	5	23,1	13	44,2	1	30,5	13	31,7	12	42,4	14
Podlaskie	24,0	12	22,9	14	40,7	6	34,8	10	31,1	13	55,0	6
Pomorskie	29,9	6	37,8	4	37,8	7	35,7	8	38,6	4	55,3	5
Śląskie	48,8	1	45,0	1	41,0	4	35,7	9	41,4	3	44,5	12
Świętokrzyskie	41,4	2	25,5	10	34,8	10	38,8	6	34,3	7	51,7	9
Warmińsko-mazurskie	35,0	3	24,4	11	27,4	14	39,9	3	27,9	15	43,0	13
Wielkopolskie	26,7	9	33,1	6	40,8	5	30,5	14	30,0	14	63,2	1
Zachodniopomorskie	16,1	16	25,7	8	26,3	15	33,5	12	33,1	9	57,1	4

\* W – wartość wskaźnika w %. \*\* R – pozycja w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.

Tab. 3. Wydatki inwestycyjne samorządów wojewódzkich na mieszkańca w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Dolnośląskie	31,3	14	44,7	11	80,6	10	90,5	8	95,9	12	259,6	9
Kujawsko-pomorskie	35,5	11	45,6	10	93,7	7	99,2	5	100,8	10	213,9	13
Lubelskie	41,4	8	40,2	12	61,6	14	63,7	16	134,0	2	156,8	15
Lubuskie	56,6	4	87,6	4	128,3	3	131,9	3	110,1	7	476,5	1
Łódzkie	21,0	16	23,7	16	36,6	16	86,0	12	89,8	13	324,1	5
Małopolskie	42,2	7	65,3	6	69,2	13	90,3	9	127,8	3	248,6	10
Mazowieckie	39,5	9	101,5	1	157,9	1	193,1	1	199,0	1	154,7	16

Opolskie	38,7	10	90,6	2	129,9	2	153,4	2	127,7	4	362,6	3
Podkarpackie	48,2	5	34,6	14	115,5	4	74,5	14	97,6	11	232,5	12
Podlaskie	34,1	13	34,9	13	97,7	5	88,8	11	87,1	15	284,5	8
Pomorskie	43,1	6	76,2	5	96,0	6	96,7	6	124,2	5	318,1	6
Śląskie	81,7	1	89,1	3	91,0	9	75,9	13	112,4	6	165,6	14
Świętokrzyskie	57,7	3	34,0	15	69,4	12	94,8	7	100,7	9	306,5	7
Warmińsko- mazurskie	62,8	2	49,7	9	72,6	11	123,2	4	88,1	14	244,4	11
Wielkopolskie	35,3	12	57,4	7	92,8	8	71,5	15	85,3	16	350,4	4
Zachodniopomorskie	22,3	15	49,8	8	58,4	15	89,4	10	104,7	8	368,4	2

\* W – wartość wskaźnika w zł. \*\* R – pozycja w rankingu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.

Podjęte przez samorzady wojewódzkie działania inwestycyjne wpłynęły na atrakcyjność inwestycyjną tych samorządów. Przez atrakcyjność inwestycyjną należy rozumieć zdolność skłonienia potencjalnych inwestorów do inwestycji, poprzez oferowanie kombinacji korzyści możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wynikają one ze specyficznych cech obszaru określanych mianem czynników lokalizacji<sup>10</sup>. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową przy syntetycznej ocenie atrakcyjności inwestycyjnej uwzględnia szerokie spektrum wskaźników opisujących bardzo dokładnie poszczególne czynniki lokalizacji, do których należy zaliczyć dostępność transportową, koszty pracy, wielkość i jakość zasobów pracy, chłonność rynku zbytu, poziom rozwoju infrastruktury, gospodarczej i społecznej, poziom rozwoju gospodarczego czy poziom bezpieczeństwa powszechnego<sup>11</sup>. Na podstawie powyższych wskaźników po nadaniu im odpowiednich wag otrzymuje się wskaźnik syntetyczny, określający zmiany w zakresie atrakcyjności województw w latach 2005–2010. Ranking poszczególnych województw w zakresie zmian atrakcyjności inwestycyjnej przedstawiono w tabeli 4. Dominującą pozycję w analizowanych latach w zaprezentowanym rankingu odnotowało województwo śląskie, druga lokata w pierwszych dwóch latach przypadła województwu mazowieckiemu, a w kolejnych dolnośląskiemu. Najmniej atrakcyjne pod względem inwestycyjnym okazały się województwa: świętokrzyskie, lubelskie i podlaskie.

<sup>10</sup> Hildebrant A., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 11.

<sup>11</sup> Tamże, s. 11–12.

Tab. 4. Zmiany atrakcyjności inwestycyjnej województw w latach 2005–2010

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	W*	R**	W	R	W	R	W	R	W	R	W	R
Śląskie	0,93	1	0,92	1	0,86	1	0,85	1	0,872	1	0,810	1
Dolnośląskie	0,47	4	0,73	3	0,73	2	0,50	2	0,689	2	0,615	2
Mazowieckie	0,62	2	0,75	2	0,61	3	0,58	3	0,605	3	0,504	3
Małopolskie	0,49	3	0,35	4	0,31	4	0,25	5	0,319	5	0,423	4
Wielkopolskie	0,31	5	0,32	5	0,30	5	0,41	4	0,434	4	0,302	5
Zachodnio-pomorskie	- 0,09	8	0,01	8	0,30	8	0,02	6	0,074	6	0,293	6
Łódzkie	0,04	6	0,01	7	0,90	6	0,10	8	0,017	8	- 0,034	7
Pomorskie	- 0,08	7	0,09	6	0,30	7	0,14	7	0,024	7	- 0,042	8
Opolskie	- 0,11	9	- 0,09	9	0,00	9	- 0,08	10	- 0,111	10	- 0,078	9
Lubuskie	- 0,13	10	- 0,14	10	- 0,60	10	0,01	9	0,109	9	- 0,089	10
Kujawsko-pomorskie	- 0,31	12	- 0,30	11	- 0,31	11	- 0,21	11	- 0,224	11	- 0,235	11
Podkarpackie	- 0,29	11	- 0,45	13	- 0,35	12	- 0,34	12	- 0,384	13	- 0,389	12
Warmińsko-mazurskie	- 0,39	13	- 0,34	12	- 0,38	13	- 0,40	13	- 0,380	12	- 0,431	13
Świętokrzyskie	- 0,40	14	- 0,54	14	- 0,55	14	- 0,55	14	- 0,561	14	- 0,509	14
Lubelskie	- 0,49	15	- 0,61	15	- 0,64	15	- 0,61	15	- 0,648	16	- 0,566	15
Podlaskie	- 0,58	16	- 0,68	16	- 0,69	16	- 0,67	16	- 0,618	15	- 0,577	16

\* W – wartość wskaźnika syntetycznego atrakcyjności inwestycyjnej województw. \*\* R – pozycja w rankingu.

Źródło: Hildebrant A., Nowicki M., Susmarski P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 67.

Ostatnim wskaźnikiem przyjętym do analizy działalności inwestycyjnej samorządów wojewódzkich jest udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych JST – tzw. wskaźnik samofinansowania. Samofinansowanie często określa się jako zdolność do pokrywania swoich wydatków i zobowiązań z własnych środków<sup>12</sup>. Według Jolanty Zawory pojęcie samofinansowania, oznaczające gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskane z różnych źródeł, choć ściśle powiązane z samodzielnością finansową, nie powinno być z nią utożsamiane. Samodzielność finansowa jest bowiem pojęciem bardziej złożonym, niekoniecznie ozna-

<sup>12</sup> Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin, 2003, s. 10.

cza wymóg tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania środkami, które mogą pochodzić także z budżetu państwa<sup>13</sup>. Należy zaznaczyć, że im wyższy jest udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, tym niższe ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Z kolei zbyt duże wartości wskaźnika mogą świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości finansowych.

Tab. 5. Wskaźnik samofinansowania samorządów wojewódzkich w Polsce w latach 2004–2009

Wyszczególnienie	Wskaźnik samofinansowania (%)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dolnośląskie	173,4	133,0	69,9	138,0	123,3	88,9
Kujawsko-pomorskie	156,1	59,7	51,7	72,4	92,8	95,0
Lubelskie	89,3	28,9	84,8	128,5	82,3	109,9
Lubuskie	136,4	61,4	79,6	116,7	109,5	95,6
Łódzkie	215,4	84,8	142,1	101,0	92,0	88,5
Małopolskie	139,7	71,4	99,9	106,6	101,6	91,7
Mazowieckie	291,6	83,3	70,7	76,8	55,9	68,7
Opolskie	112,9	74,8	73,5	68,1	119,1	85,9
Podkarpackie	123,9	92,3	72,1	118,8	125,1	79,7
Podlaskie	104,2	66,9	74,9	145,2	155,2	118,0
Pomorskie	162,7	70,4	95,4	114,9	113,1	86,5
Śląskie	159,1	97,6	119,4	137,2	77,1	75,8
Świętokrzyskie	127,5	102,2	122,6	126,2	181,3	107,5
Warmińsko-mazurskie	97,4	15,8	63,0	96,1	147,2	92,6
Wielkopolskie	176,3	84,9	88,9	150,1	84,6	102,6
Zachodniopomorskie	151,7	34,4	99,0	121,8	102,7	97,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>; *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=115262>.

W latach 2004–2009 pełne zdolności do samofinansowania działalności inwestycyjnej miało województwo świętokrzyskie, wskaźnik oscylował na poziomie 102–181%. Najniższe możliwości w zakresie finansowania inwestycji

<sup>13</sup> Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydaw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2008, s. 22.



można zauważyć w roku 2005, w którym udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych dla województwa warmińsko-mazurskiego stanowił zaledwie 15,8%, lubelskiego 28,9%, a zachodniopomorskiego 34,4%.

Z kolei w pierwszym roku analizy pełne możliwości samofinansowania miały wszystkie województwa samorządowe, oprócz lubelskiego i warmińsko-mazurskiego, choć i te jednostki odnotowały bardzo wysokie wartości badanej miary. W roku 2006 wartości powyżej 100% odnotowano w województwie łódzkim (142,1%), świętokrzyskim (122,6%) oraz śląskim (119,4%), a minimalną wartością na poziomie 51,7% charakteryzowało się województwo kujawsko-pomorskie. W 2007 r. wszystkie województwa, oprócz warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i opolskiego (68,1%), wykazywały pełne zdolności do samofinansowania działalności inwestycyjnej. W roku 2008 województwo świętokrzyskie odnotowało maksymalną wartość wskaźnika – 181,3%, a województwo mazowieckie minimalną na poziomie 55,9%<sup>14</sup>.

## **5. Podsumowanie**

Inwestycje są jedną z bardziej istotnych determinant rozwoju samorządów terytorialnych. Wpływ inwestycji na rozwój tych podmiotów jest jednak różny, w zależności od typu inwestora, stosowanej strategii rozwoju, metod zarządzania oraz obszaru, na jakim są dokonywane. Przeprowadzona analiza wskaźnikowa wskazuje na ożywienie działalności inwestycyjnej podmiotów samorządowych w latach 2004–2009. Ich sytuacja finansowa uległa poprawie, zmniejszyło się ryzyko utraty płynności finansowej, większość podmiotów nie wykazywała problemów z ryzykiem zadłużenia, a stały wzrost nakładów inwestycyjnych pozwolił odrobić straty z poprzednich lat. Największą aktywnością inwestycyjną charakteryzowały się województwa, udział ich wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem oscylował w przedziale około 29–47%. Stałą tendencję rosnącą wydatków inwestycyjnych do roku 2008 wykazywały także miasta na prawach powiatu (ich udział w strukturze wydatków ogółem kształtował się na poziomie 13,6–21,8%), a z wyjątkiem 2007 r. także powiaty (wydatki inwestycyjne stanowiły w ich przypadku od 10–19% wydatków ogółem). Samorządy gminne odnotowały zarówno wzrosty, jak i spadki badanego wskaźnika, który oscylował na poziomie około 18–22,5%. Liderem atrakcyjności inwestycyjnej nadal pozostaje województwo śląskie. Wysoka atrakcyjność inwestycyjna cechuje województwa małopolskie, mazowieckie i dolnośląskie. Grupę regionów o wyraźnie ponadprzeciętnej atrakcyjności tworzą województwa zachodniopomorskie i wielkopolskie. Reasumując podjęte rozważania, można stwierdzić, że mimo kryzysu finansowego na rynkach światowych oraz

---

<sup>14</sup> Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., dz. cyt., s. 86.

spowolnienia gospodarczego samorządy terytorialne realizowały podjęte przedsięwzięcia inwestycyjne, co umożliwiły wysokie wskaźniki samofinansowania, ale także przelożyło się to bezpośrednio na wzrost ich zadłużenia.

## Literatura

- Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=115262>.
- Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2010. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 112. ISBN 978-83-7695-093-8, ISSN 1899-3192.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium, 2004. ISBN 83-86691-94-8.
- Hildebrant A., Nowicki M., Susmarsi P., Tarkowski M., *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010. ISBN 978-83-7615-066-6.
- Kolaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010. ISBN 978-83-264-0240-1.
- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin, 2003. ISBN 83-7251-374-0.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych*. Warszawa: Difin, 2008. ISBN 978-83-7251-995-5.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. ISBN 978-83-7695-058-7.
- Roczne sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5>.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin, 2003. ISBN 83-7251-313-9.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009* [on-line]. [Dostęp 15.04.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=227690>.
- Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Management of Investment Activity in Local Self-Governments*. W: Zachorowska A., Łukomska-Szarek J., *Chosen problems of finance management of local self-government*. Częstochowa: Wydaw. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, 2010. ISBN 978-83-61118-02-2, ISSN 1428-1600.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*. Rzeszów: Wydaw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2008. ISBN 978-83-7338-416-3.

**CHALLENGES FOR BUDGETARY POLICY  
OF EUROPEAN UNION**  
**WYZWANIA DLA POLITYKI BUDŻETOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

*Ona Gražina Rakauskienė, Ilona Alisbanskaite*

**Abstrakt:** Celem artykułu jest wskazanie kluczowych problemów związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej i polityką budżetową Wspólnoty, a także analiza i ocena rozwoju oraz struktury przychodów i wydatków budżetowych UE, aby dowieść konieczności szukania dodatkowych źródeł przychodu dla budżetu unijnego, umożliwiających rozwiązywanie nowych problemów związanych z procesem integracji i spójności europejskiej. Budżet UE powinien w większym stopniu przyczyniać się do pogłębiania gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności oraz solidarności państw członkowskich. Powinien być również na tyle aktualny i elastyczny, by odpowiadać na nowe wyzwania.

**Słowa kluczowe:** dynamika oraz struktura przychodów i wydatków budżetu Unii Europejskiej, system finansowy Unii Europejskiej, unijna reforma budżetowa.

**JEL Classifications:** F36 – Financial Aspects of Economic Integration; H30 – General; H61 – Budget, Budget Systems.

### **1. Challenges for EU economic and budgetary policy**

The European Union's increasing international activity and significant role in the world economy attaches a growing importance to the processes taking place in the economic life of the 'new Europe'. A variety of questions arise in the process. Is the development of the EU heading in the right direction? Were there mistakes made in adopting the decision for the EU enlargement? Is the enlargement of the EU economically justified? Why is it that some EU

economies flourish based on their competitiveness rating, whereas other economies are in stagnation, with a near zero or negative growth rates? What changes, both positive and negative, have taken place in the economies of the new EU Member States following accession? What place do the new Member States of Central and Eastern Europe take in this context; what should be done to make their integration into the common EU market more successful, enhancing their competitiveness and economic growth rates? What is the expected future impact of the accession of new EU members, such as Balkan region applicant countries?

As the processes of globalisation and global economic development intensify, the 21st century brings myriad new challenges for the European Union. Globalisation has fomented complex and pressing problems, not only in the weaker Central and Eastern European countries, but also in the Western countries leading the EU economy. Yet, over recent years, the EU has been increasingly lagging behind other global economies, the buoyancy of its development and innovation being in decline. To what extent, if any, has this decline been mitigated by EU policies, or perhaps contributed to? All of these threatens the EU's historically strong position of international competitiveness. The EU, uniting almost all Western, Central and, to an increasing extent, Eastern European countries, is undergoing a transformation, while at the same time expanding, deepening and qualitatively developing its integrated structure. This process carries both new threats and tremendous opportunities for development. Whether the new situation will be favourable for the sustainable and effective development of the EU economy depends on the implementation of the EU's economic welfare model and the response to the new challenges of the pursued cohesion policy in the future.

### **1.1. Contradictions between the EU monetary and fiscal policy**

During the first decade of the 21st century, it was hoped that the Economic and Monetary Union (EMU) would provide a strong impetus to the dynamics of the European economic development, whereas a single monetary and currency policy and the introduction of the euro would have a positive effect on the EU economy. However, the EMU started functioning after severe deterioration of the world market conjuncture and after the occurrence of the global financial and economic crisis. During the economic recession, it became evident that the decreasing competitiveness in Western Europe was determined not only by temporary circumstances (global crisis), but also by the discrepancy between the EU monetary and fiscal policy, as well as structural economic policy problems. The same countries which tried to ensure sound activities of the EMU and implement the provisions of the Stability and Growth Pact started to grossly violate them. This resulted not only in an increase in the state budget deficit and a surge in inflation, but also in structural problems, especially in the area of

social security. It is evident that there is a necessity to reform the social and financial areas. Both of these areas are closely related and intertwined. Therefore, their reformation in the leading countries of the EU is a complex and common task for the entire EU. However, at the same time, the economy of each Member State is characterised by certain specific features, and therefore, their changes should also be analysed separately.

## **1.2. Modernisation of the EU budgetary policy**

However, one of the key problems of the EU fiscal policy is not linked to the process of integration, but with a budget impeding the EU's economic development and limited future possibilities to preserve the present-day version of EU integration based on the sources of revenue for the current EU budget.

The formation of the common EU budget with a view to financing the common agricultural policy, regional policy, as well as cohesion policy, makes it possible to talk about the functioning of a common EU budgetary policy within the European Union. Although the EU budget revenues account for a mere 1,0 per cent of the GNP of the EU, the funds allocated from the common EU budget to individual Member States constitute a significant financial assistance for implementing the structural policy and ensuring of economic growth. Therefore, the revenue and expenditure policy of the common EU budget is a highly topical and important issue.

The majority of the EU countries implementing a model of European welfare, based on a socially oriented market economy, are not willing and are not ready to reform it. This is absolutely understandable. They are not going to modernise their fiscal systems through reducing taxes and social contributions. They are facing the problem of modernisation of fiscal relations while preserving the principles of social justice and solidarity, environmental protection, i.e., the principles which make the EU economy unique, and, simultaneously, consolidating and expanding the responsibility of the Member States for the competitiveness of their own economy.

The modernisation of the fiscal policy is bringing major changes to the continental model of European welfare – the model of a socially oriented market economy. As a result, the economic models of other countries could be modified too.

On the one hand, the EU newcomers should not copy the economic models of the USA or the big states of Western Europe, but should understand the specific features of their small countries, the mentality of the nation, the long-established traditions, the system of the nation's cultural, moral, ethical and spiritual values. On the other hand, they should not go to extremes in applying the model of economic individuality – they should learn from the experience of other countries, take account of the latest global tendencies, and become aware of the present-day circumstances in an increasingly global world. It is a matter

of utmost relevance for us to develop awareness of the processes currently taking place, understand their essence and mechanisms, because in the course of formation of a modern model of European welfare, we need to know all the threats and challenges which our country could face in the future in order to avoid dead-end and misleading decisions.

It is not without reason that the experts examining the EU budget are not unanimous about the results of the proposed EU fiscal reform. This is influenced by such factors as a long-term conflict between the EU Member States which are 'net payers', and which are beneficiaries, specific national interests, the absence of a clear assessment of the impact of the EU budget expenditure. However, the review offered by the EU budget, regardless of its results, is beneficial as it emphasises the need for adjustment of the EU budget in line with new challenges, and forces Europe to consider the future priorities reflected in the new Europe 2020 strategy of the EU.

### **1.3. The concept of development of a two-speed Europe**

The practical enlargement of the EU to 27 countries has divided the EU Member States into two unequal groups. In fact, Europe is divided into two parts – Western Europe and Eastern Europe. One group of politicians, having no doubts as to the development of the EU, supports the concept of the development of a 'two-speed' Europe – let the new EU Member States continue integrating and attain the current level of integration, while the 'hardcore', or the most advanced Member States, must take the road of deeper integration, that is, a certain vanguard group will function within the EU confederation and will have to assume, in proportion to its economic weight, also an appropriate political responsibility for development of the entire EU. According to this view, the enlarged EU must be left as it is today, but the so-called euro-area Member States will move forward, i.e., will integrate in a comprehensive manner.

Another group of politicians has a different vision of the EU's future and claims that division of the EU into two unequal parts is impermissible. For all the countries to accept and develop trust in the project of a unified European Union, the economy of the entire EU must be oriented towards the enhancement of competitiveness and aim at achieving a true equality between the states. In order to achieve a breakthrough in this field, a much deeper mutual understanding and co-operation between the new and old EU Member States is needed.

A particular problem is compliance with provisions of the EU Stability and Growth Pact and the Maastricht criteria with a view to entering the EMU. A debate about the implementation of the Stability Pact under the conditions of the crisis became especially heated in 2008–2010. Presently, two directions are clearly visible and they constitute double standards policy. In the old Member States of the EU (Germany, France, Great Britain), the overcoming of the crisis

is linked to loosening of the fiscal policy, i.e., in aiming to promote economic growth and reduce unemployment, state expenditure is being increased and taxes are being reduced. In a number of weaker (Greece, Spain, Portugal, Italy) and new EU Member States (Lithuania, Latvia, Estonia), the EU fiscal policy reforms are being implemented during the crisis in an opposite manner – by increasing taxes and reducing the expenditure of the state budget. So far, it has not been possible to claim that these countries are successful in combating the crisis and the economic decline.

#### **1.4. Disparities between EU Member States and Regions**

The long term challenges – the competition of new emerging global economic powerhouses, climate change, diversifying supply channels, developing new energy sources, increasing energy efficiency and its implications for public finance, the growth of unemployment, and the risk of poverty and social exclusion – all generate pressure for structural change across Europe. Inevitably, some EU countries are likely to benefit, while the others face the risk of losing out. This may exacerbate the problems of some existing economies in the Union and result in new patterns of winners and losers.

The financial crisis and subsequent economic recession has revealed inherent structural weaknesses in many countries and regions in Europe, regardless of their level of economic and social development. Processes of convergence between the Member States and regions could be slowed over the coming years by lower growth rates, weaker public investment and fiscal retrenchment. It will be essential to find the right exit strategies from the crisis to better position CEEC economies for the long run to ensure that the full benefits of economic cohesion are reaped over the coming years.

However, the new economic context outlined above also presents a window of opportunity to implement structural reforms, re-assess comparative and competitive advantages, identify new sources of growth and design development strategies with accompanying policy instruments. In this respect, Member States and regions are essential actors for providing structural responses to these challenges within the changing economic environment.

The financial and economic crisis has dramatically changed the economic landscape of the EU. In 2008, GDP growth in the EU was already very low (0.8%) and it shrank by more than 4% on average in 2009. The recession was particularly severe in the Baltic States, with negative rates declining to between 14% and 18%. Only Poland enjoyed economic growth in 2009 (1.2%). Furthermore, the crisis has also increased regional disparities in the labour market, with unemployment at 22% in Latvia and 18.8% in Lithuania.

The enlargement to 27 member states in 2007 has brought an entirely new order. While the area of the EU has increased by over 25%, and its population by over 20%, EU wealth has increased by only 5%. The average GDP per cap-

ita in the EU has fallen by more than 10%, and regional disparities have doubled. Since 60% of the regions suffering from lagging development are in the 12 Member States that joined the EU in 2004, the centre of gravity is shifting eastwards.

At national income level, the Union of 27 countries can be separated into three main groups. The most prosperous group comprises 12 of the current Member States of the Union – all except Greece, Spain and Portugal - where income is about average. This is followed by an intermediate group of Greece, Spain and Portugal, together with Cyprus, Malta, Slovenia and Czech Republic, where the income per head is around 80% of the EU27 average, with 13% of the total EU27 population. The third group comprises the Central and Eastern European countries: Slovakia, Baltic States, Romania and Bulgaria, where income per head is around 40% of the EU27 average. This is a significant group accounting for around 16% population of the EU27.

At the regional level, the average income per head for the bottom 10% of population, living in the least prosperous regions in EU27, is as low as 31% of the EU27. In the EU15 today, the income per head of the bottom 10% of the population equates to 61% of the average. Disparity patterns of the CEEC include the following: GDP per capita in CEE regions is less than the EU average; regional unemployment is low in the CEE in comparison to the EU; CEE regions are, in general, more sparsely populated than those within the EU, and agriculture dominates regional employment structures in some CEECs (such as Romania, Bulgaria and Poland) to much a greater extent than in the EU.

The EU financial system and budgetary policy have to be provided and reformed in the context of economic and social cohesion, the improvement of the economic development level and the quality of life, as well as solidarity between the regions and the Member States.

## **2. The budgetary system of the EU**

### **2.1. The development and structure of the EU's budgetary system**

European integration is frequently viewed in the world, just like in the new EU Member States, as some sort of unification under the current political and economic circumstances. The EU is perceived as an international organisation, as a certain foreign trade union (block) similar to the WTO, or as one of international economic organisations. Meanwhile, the EU is a unique alliance which qualitatively differs from any international organisations, combining the features of not only an international organisation but also of a state, formally being neither of the two.

First of all, the EU is not an inter-state union which is based on the norms of international law like international organisations. The system of European



institutions has an altogether different political, economic and legal nature. At its core lies the supranational principle. Thus, the main peculiar feature of the EU is that the Member States have renounced a part of their national sovereignty and have transferred it to the supranational institutions of the EU with a view to creating a political and economic union with a uniform structure. All this has an influence on the formation of the financial system of the EU. When delegating specific functions to the EU, the Member States had to agree that it is necessary to assume certain costs related to the implementation of those functions. Since the very beginning, there has been a position that the EU budget may not be in deficit. This means that various new integration initiatives require additional funds from the Member States. In order to ensure financial autonomy of the EU, the own resources system was introduced in 1970. The current financial system of the EU covers the EU budget and non-budget funding, which includes the European Development Fund, the Community loan operations and the European Investment Bank loan operations.

To compare with the countries' national budgets, the general budget of the EU is limited in scope. It only constitutes approximately 1 per cent of the EU's GDP. However, the amounts paid to the Member States receiving funds from the EU budget are quite large (EU's GDP in 2009 amounted to USD 16 523 trillion). It has to be stressed that the EU differs significantly from other international organisations in terms of its key objectives and measures of their implementation. The objectives are namely sustainable economic development, economic and social cohesion, the improvement of the level and quality of life and solidarity between the Member States.

As a rule, unions of states set up common budgets to make a small annual contribution to the total amount and ensure the activities of administrative bodies. During the early stages, the same principle applied in the economic environment of the Community. It was typical that individual Member States frequently impeded the process by delaying to make their financial contributions which resulted in the shortage of funds for the implementation of major economic objectives of international importance. It was in particular the need for sufficient funding of common European measures that was one of the urges to withdraw such a principle of the formation of the general EU budget – the partial contribution system by the Member States in 1970. The decision came as a result of establishing the Customs Union in the territory of the EU in 1968. It was specifically customs tariffs and their collection when importing agricultural products that became the first own resources of the EU budget and the sources of its income.

The EU budget is financed from the following four own resources: agricultural duties – these duties apply to agricultural products and sugar products from third countries by virtue of the common agricultural policy (CAP); customs duties – common customs tariffs and other taxes on goods imported from third countries; value added tax (VAT) – a harmonised tax rate applicable to all

the Member States; ‘fourth own resource’ – GNP-based contributions – based on Member States’ GNP, the aim of which is to cover the difference between the envisaged expenditure and revenue obtained from the first three resources.

In addition to customs duties, which had to be paid by importers of agricultural products, based on the tariffs set by the Commission with a view to keeping the prices of agricultural products (fruit and vegetables) of EU producers, the so-called compensatory levies also applied. Subsequently, a tax levy on sugar, glucose and other monosaccharides (as of 2004 – also on insulin syrup) imported to the EU was singled out in the collection of agricultural duties and customs duties. This levy accounted for 1 per cent of the total amount of indirect VAT; however, since 1985, it rose to 1.4 per cent. With a view to expanding the financial opportunities of the EU budget, at the end of the 1980’s (in 1989), it was decided to look for new additional financial resources. This allowed for reducing the portion of VAT back to 1 per cent, however, it was not the end of it. In 2002–2003, a new VAT rate was set in the EU at 0.75 per cent, which was again reduced to 0.5 per cent in 2004. The levy was further reduced to 0.31 per cent.

The revenue generated in the EU budget by other additional resources may vary significantly from year to year, depending on other sources of funds. Each year a fixed percentage of GNP is approved for each Member State. Furthermore, ‘additional’ resources are envisaged in the event of failure to form a non-deficit EU budget.

The key limitation of the own resources system is its ceiling defined in terms of its ratio to the EU’s GNP. The ceiling is introduced in order to prevent uncontrolled increase in expenditure and bring order to the EU financial sector. In 1988, the maximum amount of resources based on GNP was established. In view of that, as of 1992, the EU budget revenue could not exceed 1.2 per cent of the Member States’ GNP; as of 1994, the amount increased to 1.27 per cent. It did not change in the Financial Perspective 2000–2006 and amounted to 1.27 per cent of GNP. At the end of 2001, this index, the Gross National Product (GNP), was replaced by the Gross National Income (GNI) and it was returned to 1.24 per cent of GNI in the Financial Perspective 2007–2013.

When assessing the importance of the EU budget, the role played by the budgets of separate Member States could be invoked. Although it only amounts to 1 per cent of the EU’s GNI, whereas the income (or expenditure) of the Member States’ budgets amounts to approximately 40–50 per cent of their GDP, the size of the EU budget, which constitutes the key EU financial resource, reflects the economic and financial state of the EU integration. The single EU budget is distinguished from the budget of other integrated structures (e.g., the UN) not only in terms of its size but also in terms of its structure. The funds of the EU budget may only be appropriated to target strictly limited fields. Spending on education, national defence, healthcare, etc. is not financed from the EU budget. Solely, the funds of national budgets of Member States are used for those purposes.

## **2.2. Analysis of the EU budget revenue**

Pursuant to the EC Treaty (Article 269), ‘without prejudice to other revenue, the budget shall be financed wholly from own resources.’ The practical implementation of this requirement means that the budget expenditure is financed predominantly from own resources, with other revenue being of minor importance (accounting for 1–2 per cent).

The main purpose of the own resources system is to ensure the autonomy of the EU in respect of the Member States, which is necessary for the harmonious functioning of the EU. These monetary funds can be defined as quotas intended for the financing of the EU budget expenditure. The essential issue is that those funds must be transferred into the budget automatically, without any additional decisions taken by the Member States on every single occasion.

During the period of 1971–2010, the total amount of the EU budget funds has risen over 60 times: from EUR 2.33 billion to EUR 122.9 billion. The structure of the EU budget funds also underwent major changes: whereas the traditional resources of revenue (agricultural and sugar levies and other customs duties from third countries) accounted for over 55 per cent of the total budget revenue in 1971, in 2010 their relative weight decreased to 11.6 per cent; VAT respectively accounted for 57.2 per cent in 1988, and only for 11.3 per cent of the total revenue in 2010. Whereas the ‘fourth resource’, i.e., the portion of the GNP, in 1988 accounted for only 10.6 per cent of revenue, in 2010 it increased sevenfold and accounted for the largest portion of revenue at 75.9 per cent; other expenditure in 1971 accounted for 44.4 per cent, whereas in 2010 they decreased to account for only 1.2 per cent (Tab. 1).

From a historical perspective, the structure of the EU budget revenue and the importance of certain own resources have changed significantly. Until 1988, the traditional and VAT-based own resources prevailed in the system of own resources, whereas from 1988, when the GNP-based own resource was introduced, its importance started to grow. During the last two decades the share of traditional resources has decreased more than twice, and the share of VAT-based resource has decreased six times. Whereas the share of GNP-based resource has increased significantly, and in 2013 it is to account for over 70 per cent of the total EU budget revenue.

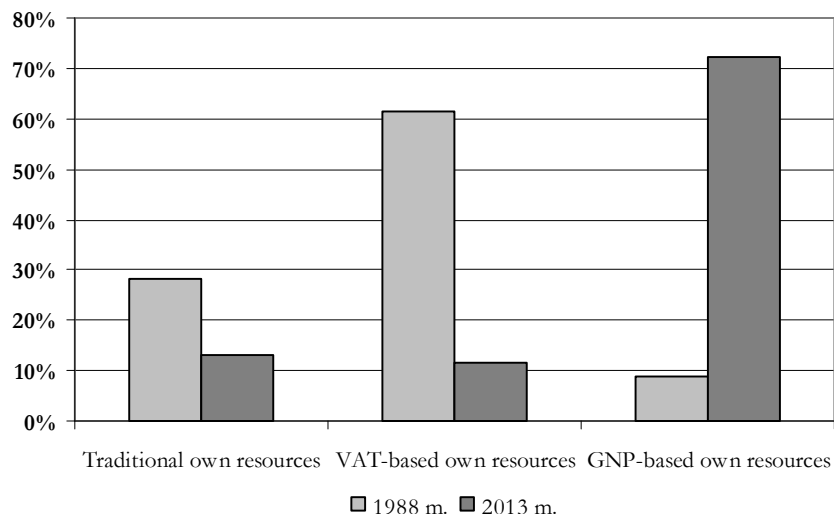


Chart 1. Structure of the EU budget revenue

Source: *The Community budget: facts in figures: European Communities*, 2000.

Tab. 1. Development of the EU budget structure, per cent

Type of revenue	1971	1988	1993	1998	2003	2008	2009	2010
Agricultural and sugar duties	30.6	6.2	2.9	2.3	1.5	1.7	1.3	1.2
Other duties on industrial goods imported from third countries	25.0	22.3	16.8	14.4	11.0	12.9	11.6	10.4
VAT-based resource	-	57.2	52.5	39.2	24.7	15.6	12.1	11.3
'Fourth resource'-percentage of GNP	-	10.6	25.2	41.4	60.9	63.3	72.5	75.9
Other resources	44.4	3.7	2.6	2.7	1.9	6.5	2.5	1.2
<b>Per cent in total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Billion EUR</b>	<b>2.33</b>	<b>41.84</b>	<b>65.67</b>	<b>84.53</b>	<b>97.50</b>	<b>115.77</b>	<b>116.10</b>	<b>122.94</b>

Source: *General Budget of EU*. Brussels, Luxembourg, January 2010.

These changes were a result of a number of factors: first of all, a significant increase in the total amount of revenue, which was due to the EU integration process and EU activities involving new areas. All this called for additional financing. Changes in the structure of revenue were also influenced by an even distribution of the budgetary tax burden among the Member States having regard to their financial and tax possibilities.

The traditional own resources consist of sugar levies, agricultural duties and customs duties on industrial goods imported from third countries.

**Sugar levies** are paid by sugar producers (manufacturers of glucose and insulin syrup) and intended: firstly, to finance the export of these products when the supply of the products within the EU exceeds the demand and, secondly, to cover the costs of the product market regulation when stockpiling for the market. The importance of customs duties (and sugar levies) has been constantly decreasing and they currently constitute the smallest resource of the EU budget at 1.5 per cent in 2010, as compared to 30.6 per cent of the total revenue in 1971. Such a drastic change is the result of the increasing importance of all the other resources.

**Agricultural duties** apply to agricultural products from third countries by virtue of the common agricultural policy (CAP). They replaced the former compensatory levies on agricultural products which applied before 1995. The purpose of these levies was to compensate for the differences between global prices and higher EU prices pursuant to the CAP. On 1 July 1995 under the GATT (WTO) Agreement, levies were replaced by agricultural duties.

**Customs duties on products imported from third countries** are collected on imported industrial products from third countries under the Common Customs Tariff and, in addition, include other (anti-dumping) duties. Their role has been constantly decreasing. In 1971, the income from this resource accounted for 25 per cent of the total revenue, whereas in 2010 – 10.4 per cent. This is the consequence of the WTO agreements and negotiations held in the last decades. Similar results have been achieved as a result of preferential trade agreements, which were concluded between the EU and other countries. The decrease in income from these customs duties was also influenced by the fact that as of 1 January 2001 the Member States have had the right to keep 25 per cent of quotas collected from customs duties to cover the costs of their collection. Previously, the rate was 10 per cent.

**VAT-based resource.** Revenue from traditional resources was insufficient and therefore in 1971 the Council adopted a decision on additional resources. VAT-based income, as an additional resource, was introduced in 1979. The essence of this contribution is the general VAT rate, calculated similarly for each Member State. The importance of VAT-based revenue in the budget has been increasing since 1979, when it amounted to 31.8 per cent of revenue, and already in the following year it became the main resource of the EU budget, it remained so until 1997 and in 1998 the ‘fourth resource’ was introduced for the first time, being GNP-based contributions. The subsequent years saw the decrease in VAT-based revenue. In 2003, it decreased to 24.7 per cent, in 2008 – to 15.6 per cent, and in 2010, it amounted to 11.3 per cent.

The decrease in VAT-based revenue was due to the deliberate EU financial policy, the target of which was the creation of a system based on prosperity of

the Member States. The VAT base, on the basis of which the Member States' VAT was calculated, was reduced and so was the VAT rate itself.

**'The fourth resource' – GNP-based own resources.** One of the consequences of the 1988–1992 reforms was the introduction of the 'fourth resource' based on the Gross National Product. In 1988, its relative weight amounted to 10.6 per cent of the budget revenue, in 2003 – to as much as 60.9 per cent, and in 2008 – 68 per cent of the total revenue, whereas in 2010, the income from this resource amounted to 75.9 per cent of the total revenue. This means that over two-thirds of the EU budget revenue, and, at the same time, expenditure financed from the budget, depend on direct contributions from the Member States.

The aim of the 'fourth resource' is to cover the budget expenditure which may not be financed from traditional resources (customs duties) and VAT in a given budget year. The 'fourth resource' may be used to regulate the balancing of the EU budget to avoid budget deficit. Obviously, it has to be taken into consideration that its quota should not exceed 1.24 per cent of GNP. However, in practice, the deficit may be inevitable, since the budget is influenced by many factors, e.g., the crisis, decrease in the collection of import duties, natural forces, etc. Having regard to that, the budget expenditure may rise. Direct GNP-based contributions allow for fair distribution of budgetary tax burden among the Member States.

In assessing the importance of the 'fourth resource', certain peculiarities cannot be omitted. For example, opponents of the integration frequently raise an issue that the 'fourth resource', a percentage of GNP, is the exploitation of the Member States by imposing on them the EU tax burden. In practice, all the countries try to reduce the quota (France, the UK, Germany) and bargain for tax rebates. Thus, the EU financial autonomy faces serious problems.

However, when assessing revenue resources in terms of effectiveness for generating budget revenue and their role in seeking the EU financial autonomy, it can be said that it is largely the traditional resources that ensure such autonomy, since they are excluded from the Member States' budgetary procedure. In that sense, they are not an issue of conflict between the Member States and the EU and in the relations between the Member States themselves. However, their weakness is high costs of collection; in addition, there's a risk of unfairness, fraud and non-transparency. Therefore, the EU authorities' position is that control should be tightened, e.g., the collection of VAT-based contributions and the 'fourth resource' does not involve such high costs as the collection of traditional resources. But their weakness, in turn, is a strong link to national budgets, causing a clash between the interests of the EU and national interests of the Member States. Having regard to the aforementioned disruptions in the EU financial system, the European Commission suggests, as a possible solution, that the EU budgetary authorities be granted more powers in forming the general budget revenue. It is believed that an essential different

would be achieved by introducing a provision under which the revenue from one or several taxes should be attributed only to the financing of budget revenue rather than expenditure. It could also help to better identify the fates of EU citizens in EU integration process. The issue of introducing the EU tax is associated with the prospect of the EU budget evolution towards the federal EU budget and political integration of the EU. It is a fundamental strategic issue which needs to be resolved in a sustainable way.

Other income has little influence on the EU budget. In 2010, it only amounted to 1.2 per cent (as opposed to 44.4 per cent in 1971). Currently it includes very limited resources: taxes on awards to persons working with EU institutions, interest on engagement in the administrative operation of the EU institutions, late payment interest, fines imposed by the Commission on enterprises violating the rules of competition, revenue accruing from services rendered by the Commission.

### **3. Analysis of the EU budget expenditure**

Having regard to the budgetary principle of equilibrium, the structure of expenditure has to be organised in a way as to offer possibilities to fully cover it and so that the Member States agree to ensure it. It is necessary to take into account the various existing revenue restrictions since it is what determines the possibilities of financing of expenditure in a given budget year.

Changes in the structure of the EU budget expenditure occurred in the following directions: reduced spending for agricultural purposes resulted in the parallel increase in spending for integration purposes (Tab. 2). It was the consequence of purposeful activities by the Member States during which conditions for integration were created also in other areas, not just in the area of agriculture.

#### **3.1. Expenditure on the common agricultural policy**

The common agricultural policy is traditionally the most costly of the Community's policies (at the beginning it accounted for 90 per cent of the total expenditure). When analysing the structure of the EU budget expenditure, it has to be stressed that the expenditure on the common agricultural policy still accounts for the largest portion of expenditure (Tab. 2) from the Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

The portion of this Fund in 2006 amounted to 44.6 per cent, which constituted EUR 99.6 billion. 20 years ago it amounted to as much as 79.6 per cent. It can be stated that the role of this Fund (and the expenditure) has been gradually decreasing, which is due to changes in agricultural policy and the growing importance of other policies.

Tab. 2. Structure of the EU budget expenditure, per cent

Types of expenditure	1971	1988	1993	1998	2003	2006
Common agricultural policy	79.6	64.3	53.9	48.2	44.9	44.6
Structural policy	5.3	15.6	31.6	35.4	34.3	34.6
Internal policies	3.0	2.7	3.4	3.6	4.1	6.4
External policies	-	1.8	4.4	5.2	5.3	5.0
Administrative expenditure	6.2	4.6	5.1	5.6	5.4	5.0
Other expenditure (guarantees and reserve)	5.9	11.0	1.6	2.0	0.2	1.0
Pre-accession assistance	-	-	-	-	3.2	3.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Source: *General Budget of EU* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>.

The main objectives of this expenditure are: to ensure productivity in the agricultural sector by promoting technological advancement; to ensure development of national agricultural products; to make optimum use of the elements of production, especially labour force; to ensure the standard of living of rural population by increasing their income; to stabilise the agricultural products market; to ensure accessibility of agricultural products; to ensure food sufficiency; and to ensure reasonable and affordable prices to consumers of agricultural products. With a view to achieving these objectives, the key prerequisite is the existence of a single market, application of the system of preferences in respect of EU products and financial solidarity. A small portion of funds is assigned to support activities for crop production and improvement of livestock farming.

### 3.2. Expenditure for structural purposes and on cohesion policy

The second, in terms of importance, is expenditure on structural changes, financed from structural funds and the Cohesion Fund, which constitutes an integral part of expenditure. In 2006, it amounted to 34.3 per cent, whereas in 1971 – to only 5.3 per cent.

Structural funds constitute a fundamental instrument of the EU regional and cohesion policy. Structural policy is not solely the competence of the EU. It largely remains in hands of the Member States which are responsible for regional development. The activities of the EU in this area are directed towards support based on the principle of assistance, meaning that EU authorities may



interfere only when they seek better implementation of the set objectives than can be done by the Member States themselves.

The essence of regional policy at the national level is to reduce disparities between regions. The disparities are determined by the geographical factors of the regions (access to resources, among them being energy resources), political and social factors (labour force resources) and economic factors (infrastructure – transport, etc.), which determine high economic development of some regions and a lower level of development of other regions (roads, bridges, railway, communications, electric, water-supply and sewage systems), as well as a level of social development (housing, schools, hospitals, cultural and sports centres). As a result, economic development was encouraged by attracting investment from other countries and regions. Under the market economy, economically strong regions were getting even richer, while those economically weak were lagging behind even more, thus causing economic disparities between the regions. The aim of the EU economic policy was to tackle the phenomenon and create conditions for reducing disparities among regions. An active role of states became important, with their function being to reduce these regional disparities and disproportions. Weaker regions are characterised by such phenomena as high unemployment rate, low income rate, migration of the population, criminality. Problems of development in strong regions are posed by overcrowded cities, pollution, unhealthy natural environment, strain on transport and housing.

At the EU level, regional problems arise between Member States with different levels of economic development. If the process of economic integration was based only on the levers of a free market, the existing differences between the states would only become more evident. With the single EU market for goods and services and an open economy, with free movement of capital and workforce, the risk level of differences increases even more.

This has been understood by the EU since its establishment and initiatives have been taken to reduce the disparities by allocating funding for that purpose. At the beginning of the 1990s, 52 per cent of EU population resided in regions with a lower level of development. GDP per capita in ten least prosperous EU Member States amounted to only one fourth (i.e., 25 per cent) of GDP level of the wealthiest EU countries. The unemployment rate in those ten regions was seven times bigger than that in the wealthy EU countries.

It has to be stressed that when shaping and implementing EU regional policy on the EU level, account is taken of the fact that the Community at large misses the benefit which could be enjoyed if the potential of all the Member States was used to the full. As a result, it has an influence not only on a lower level of welfare in less developed Member States, but also on the level of competitiveness of the EU at large. That is why so much attention is devoted to the EU structural assistance to weaker regions.

The general objectives and principles of operation of the EU structural funds are defined in Articles 158–162 of the EC Treaty. The main objective of financing expenditure on structural changes is to strengthen the EU's social and economic cohesion, which, in practice, means reducing disparities between the levels of development in countries and regions. Funds for the financing of these objectives were allocated from the following resources: European Regional Development Fund – ERDF; European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF; Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG; European Social Fund – ESF; European Cohesion Fund – ECF.

However, in 2007–2013 this system is undergoing reforms, and only three funds have remained: the European Regional Development Fund, Social Fund and Cohesion Fund, with considerable funds from the latter being assigned for the development of infrastructure and the protection of the environment.

### **3.3. Financial Perspective 2007–2013**

The EU's own resources are limited. One of the main problems arising in 2007–2013 is the issue of allocation of these modest resources. In the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: “Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007–2013”, which presented the draft budget for 2007–2013, the Commission brought forward three principal priorities according to which the resources must be distributed: sustainable development; creation of the area of freedom, justice and security; raising of EU's capacities as a global player (Tab. 3).

**First goal – sustainable development.** With regards to the long-term EU strategy (the Lisbon Strategy), laying down of a foundation for sustainable development, through creation of new and permanent jobs, requires the enhancement of the competitiveness of the EU economy, which is based on knowledge economy. The enhancement of economic competitiveness must proceed taking into consideration the principles of sustainable development, safe environment, preservation of natural resources.

**Second goal – European identity.** Creation of the area of freedom, justice and security is based on the consolidation of the security of the EU external borders, use of migration policy for the needs of the EU's economy, cooperation in the field of foreign affairs, justice, securing access of EU citizens to economic resources with a view to introducing a political model of European society, cooperation in the cultural area.

**Third goal – consolidation of the role of the EU in the process of globalisation** – requires intensive cooperation with neighbouring countries, development of bilateral relations and active participation in international organisations.

Tab. 3. The EU Financial Perspective 2007–2013, per cent

<b>Expenditure</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total over 2007-2013, EUR million</b>
1. Sustainable growth	<b>44.9</b>	<b>45.3</b>	<b>46.0</b>	<b>46.5</b>	<b>47.0</b>	<b>47.8</b>	<b>48.5</b>	<b>382 139</b>
Competitiveness for growth and employment	9.3	10.4	11.7	12.9	14.1	15.3	16.3	77 098
Cohesion for growth and employment	35.6	34.9	34.3	33.6	32.9	32.5	32.2	308 041
2. Protection and management of natural resources	<b>42.8</b>	<b>52.0</b>	<b>50.9</b>	<b>49.7</b>	<b>48.6</b>	<b>47.4</b>	<b>46.3</b>	<b>371 344</b>
Agriculture	32.6	41.7	40.6	39.5	38.5	37.5	36.5	360 574
3. EU identity <sup>1</sup> Citizenship, freedom, security and justice	<b>1.2</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>2.1</b>	<b>2.3</b>	<b>10 770</b>
4. EU as a global partner	<b>8.5</b>	<b>8.8</b>	<b>9.0</b>	<b>9.4</b>	<b>9.7</b>	<b>9.8</b>	<b>9.9</b>	<b>49 463</b>
5. Administration	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>4980</b>
Commitment appropriations, total (EUR million, then-current prices)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Own resources ceiling, in per cent of GNI	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24 %	1.24%
Calculated by the author according to sources: <i>General Budget of EU 2010</i> . Brussels, Luxembourg, January 2010.								
<sup>1</sup> Mattlin M., Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies. In <i>Cooperation and Conflict</i> 2005, p. 403–421.								

The Financial Perspective 2007–2013 has identified six priorities: sustainable development consisting of two elements, that is, competitiveness for growth and employment and cohesion for growth and employment; management and conservation of natural resources; citizenship, freedom, security, justice; EU as a global partner; administration; accession of new Member States and sustainable development – compensation for the support allocated to them.

The total amount of budget commitment appropriations for 2007–2013 – EUR 974.8 billion. This amount makes up 1.24 per cent of Community GNP. Of this amount, the largest share of the EU budget is devoted to expenditure for sustainable development and cohesion policy (48.5 per cent), the purpose of which is to reduce economic, social and territorial disparities between EU regions, as well as rich and poor countries. Under current economic circumstances, determination is necessary in seeking to achieve mutually complementary goals of **competitiveness and cohesion for growth and employment**, which have been allocated the largest share of the budget: 32.2 per cent or EUR 308 billion.

The second largest share (46.3 per cent) – EUR 371 billion – have been allocated to **conservation and management of EU's natural resources**, out of this amount 360 million have been allocated to agriculture and rural development (36.5 per cent) – for provision of urgent aid to dairy farmers and support of sustainable rural development.

Although expenditure on regional policy accounts for a considerable share of the EU budget, the main beneficiaries of cohesion assistance are the 'old' large EU Member States, which are much more advanced in their level of development than the new Member States. Thus, during 2004–2006 the 'old' Member States received 88 per cent of assistance to increase cohesion, while the new Member States were allocated just 12 per cent of such assistance.

One tenth of the budget is allocated to boost and promote the EU's competitiveness. It needs to be acknowledged that the structure of the EU budget expenditure does not conform to priorities of 'modern' Europe (primarily the objectives stipulated by the Lisbon Agenda) – the larger proportion of the EU budget expenditure is still allocated to agriculture, even though its economic weight is decreasing, and the largest proportion of funds of structural assistance is bagged by rich countries.

The European Union promotes economic growth and protects natural resources, also aims at easing the concerns of citizens in the field of *freedom, security and justice*. Approximately EUR 10 billion have been earmarked for this purpose in the budget, another EUR 0.7 billion have been allocated to programmes in the field of *citizenship*, for instance, to support youth and culture.

The European Union will maintain its central role of *a global partner* – the EU's external action budget has grown up to EUR 49.5 billion. The *administration* expenditure of all EU institutions accounts for less than EUR 5 billion, i.e., as little as 2.8 per cent of the total budget.

#### 4. Main directions of the EU budgetary reform in a long-term perspective

The budget of the European Union is among the most important instruments of the European Union intended to deal with the rising challenges, new tasks

and topical issues. The crisis has dealt a hard blow: communities, citizens and business entities across Europe have felt its heavy burden. The review of the EU's budget is first and foremost intended to review in essence the structure of the long-term EU budget (revenue, expenditure) and to reconsider its place in implementing the EU's goals.

On 12 September 2007, the European Commission issued a communication "Reforming the Budget, Changing Europe".<sup>1</sup> In this document, the European Commission stresses that the review of the budget offers a unique opportunity for a comprehensive evaluation of the EU budget and its funding. It covers a much longer period than a financial programme, and aims at identifying the structure and directions of EU's future expenditure based on the added value and efficiency of EU level spending. Moreover, the aim is to perform an analysis of the entire budget evaluating from anew the resources of the EU's budget. The aim of the Communication is to initiate broad consultations with interested parties at all levels – EU institutions, the Member States, their governments, parliaments, academic experts, non-governmental organisations, citizens.

According to a number of experts worldwide, the current EU's economic condition does not inspire much optimism. Although in 2000 and 2005 ambitious goals of the Lisbon Agenda were raised, today there is hardly anyone who still believes that they will be attained. Even the old EU Member States (EU 15) lag behind the United States of America (USA) in terms of the standard of living, which in EU 15 is lower by 30 per cent. These tendencies are unlikely to change in the near future – the annual growth of the EU's gross domestic product makes up as little as 2 per cent, while the economic development gap between the EU and developing countries (China, countries of South East Asia, etc.) is rapidly decreasing, which poses a considerable threat to the competitiveness of the European economy in the future. Apart from some highly criticised features of the current structure of the EU budget, the main shortcomings of the budget are inflexibility of financial programmes and explicit inability to promptly adjust to changes.

In search for new sources of income, the European Commission identifies two possible directions of development of EU's own resources.

**The first direction** would replace the existing sources of income with a single (GNI-based) one. This would simplify the current system of finances and would increase its transparency. However, the specific disadvantage in this case is the fact that 'the EU is losing its special status in the context of other international organisations'<sup>2</sup>, because this implies waiving the EU's financial autonomy and return to the system based on partial payments. **The second**

---

<sup>1</sup> European Commission, *Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Consultation report* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/summary\\_consultation\\_doc\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf).

<sup>2</sup> European Commission, *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.

**direction** would signify the creation of new sources of the EU's income by increasing a tax base. The creation of potential sources of income is a long-term process covering modified VAT, excise duty, the revenue of the European System of Central Banks, communications tax, corporate income tax, personal income tax, energy tax, saving tax and a Tobin tax (a currency transaction tax). Moreover, the introduction of the so-called European Union tax has recently become a highly topical issue.

Each submitted proposal must meet the following requirements: yield adequate income – revenue from a specific source must be proportionate to expenditure; guarantee a fair distribution of contributions – there must be a fair tax burden-sharing among the Member States; ensure financial autonomy, which means independence of the EU budget as regards budgets of the Member States; the system must be transparent and simple – the introduced tax must be easy to understand for EU citizens; the system must be cheap – collection and administration of the tax in question must have a small relative weighting in the income earned from this tax.

In the document “Financing the European Union”, the European Commission<sup>3</sup> proposes three candidate taxes: energy tax; VAT (EU citizens would pay a Community tax in addition to the national VAT, for instance, if the VAT rate in country X is 21 per cent, 20 per cent could be collected to the national budget, and 1 per cent – to the EU budget); corporate income tax (the European Commission estimates that as little as one fourth of the current 2.6 per cent of tax revenue collected to national budgets from the corporate income tax would be sufficient to meet the needs of the EU budget).

The pragmatic approach of the European Commission to the balance of the EU's finances leaves the ‘fourth source’ – a percentage of GNI – as additional to supplement the necessary revenue for the purpose of covering expenditure. This resource would supplement the EU's budget revenue and would ensure a balance between expenditure and irregular revenue.

Previous experience shows that it is a highly difficult task to obtain the consent and approval of all the Member States. The energy tax has for years raised a huge opposition of the countries of the Mediterranean based on the argument that introduction of such a tax would place them under an intolerable burden. The introduction of the European VAT rate does not receive an enthusiastic welcome, because this tax accounts for a large share of revenue of the EU Member States, and the unwillingness to share with the ‘body of the European fan’ is visible within the existing system.

The introduction of corporate income tax is also a complicated issue. It has long been attempted to harmonise this tax, but the outcome is the absence of any progress even as regards laying down of the foundation, namely, the establishment of the tax base. In light of the fact that no country agrees with these

---

<sup>3</sup> Ibidem.

ideas concerning the revenue structure reform proposed by the Commission, this reform is postponed to a rather distant future after 2013.

Taking into consideration the raised problems of the EU budget and absorption of the EU structural assistance allocated to the Member States, the long-term economic development strategies of the EU Member States should be developed with considerable responsibility in the context of the EU's strategy "Europe 2020". The first political step made by the new European Commission was to present without any delay the main initiative, namely, "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth",<sup>4</sup> which makes it clear that the EU is capable of overcoming the crisis and ensuring a more sustainable and dynamic economic growth and a higher level of employment, productivity and social cohesion. The EU's strategy "Europe 2020" provides for the EU's activity and work directions for the coming decade which will affect the future EU budget: counteracting the crisis and preservation of Europe's social market economy; citizens' agenda under which EU's action would primarily be oriented towards the benefit of its citizens; the external dimension of the agenda; a consistent and strong European Union; modernisation of the EU's instruments and working methods. The economic and financial future of the EU and the Member States will depend on their implementation.

## **Literature**

- Communication from the Commission Reforming the Budget, Changing Europe* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: [ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf).
- EC COM (2010) 2020. 03.03.2010.
- European Commission, *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14 July 2004, COM (2004), 505 final.
- European Commission, *Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Consultation report* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/summary\\_consultation\\_doc\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf).
- General Budget of EU* [on-line]. [Date 2007-09-12]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010.pdf>.
- General Budget of EU*. Brussels, Luxembourg, January 2010.
- Mattlin M., Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies. In *Cooperation and Conflict* 2005.
- Oreziak L., *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa: PWN, 2005. ISBN 83-01-14589-7.
- The Community budget: facts in figures: European Communities*, 2000.

---

<sup>4</sup> EC COM (2010) 2020, 3.3.2010.





## PROGRAM OPERACYJNY ROZWÓJ POLSKI WSCHODNIEJ W ŚWIETLE POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

*Katarzyna Smolny*

**Abstrakt:** Od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej charakterystyczną cechą procesu pozyskiwania dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych jest drastyczne zróżnicowanie absorpcji środków funduszowych w poszczególnych województwach. Poziom absorpcji funduszy podzielił Polskę na ściany: wschodnią i zachodnią. Ze względu na ww. okoliczności prezydencja luksemburska w 2005 r. zaproponowała utworzenie na okres 2007–2013 specjalnego funduszu skierowanego do pięciu najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej. Regiony te to tzw. polska ściana wschodnia. Artykuł prezentuje program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej w świetle polityki regionalnej UE.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna UE, pozyskiwanie funduszy, program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

**JEL Classification:** G69 – Other.

### 1. Wprowadzenie

Podstawą prowadzonej przez Unię Europejską polityki spójności społeczno-gospodarczej jest zasada solidarności między krajami członkowskimi i unijnymi regionami. Jej zasadniczym celem jest dostarczenie wszystkim regionom instrumentów umożliwiających im rozwój gospodarczy i uczynienie z Unii spójnego terytorium. Biorąc pod uwagę duże rozbieżności między krajami i regionami Unii Europejskiej pod względem relatywnego poziomu bogactwa i dobrobytu, polityka spójności społeczno-gospodarczej jest próbą maksymalnego zmniejszenia tych różnic poprzez koncentrację środków ekonomicznych po-

chodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w krajach mniej zamożnych<sup>1</sup>.

Zasada solidarności miała być podstawą długookresowej polityki regionalnej Unii Europejskiej, która pojawiła się jako zespół czynników politycznych i finansowych na przełomie lat 70. i 80. XX wieku. Idea wyrównywania różnic między regionami wynika z preambuły traktatu rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w roku 1958<sup>2</sup>.

## 2. Absorpcja środków unijnych przez Polskę w okresie 2004–2006

Moment powstania polityki regionalnej jest sporny: 1973–1975 lub 1985 r. To w tym okresie zwiększono kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie planowania polityki regionalnej, włącznie z udzieleniem jej prawa do wstępnej alokacji środków na poszczególne regiony i swobodnego dysponowania 9% środków. W roku 1968 doszło do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która stała się podstawowym organem odpowiedzialnym za politykę regionalną. Ciągłe poszerzanie się Wspólnoty powoduje wzrost roli polityki regionalnej, a od roku 1988 można zauważyć jej faktyczny rozwój.

W 1991 r. w Maastricht po raz kolejny zwiększono ilość środków przeznaczonych na fundusze strukturalne i wykrystalizowano zasady ich przyznawania. Kolejnym przełomowym momentem był marzec 1999 r., kiedy to w Berlinie powstał dokument *Agenda 2000* zakładający przede wszystkim dalsze rozszerzanie Unii, zwiększenie spójności między krajami Wspólnoty oraz redukcję celów określających ramy programów<sup>3</sup>.

Od początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej charakterystyczną cechą procesu pozyskiwania dochodów z bezzwrotnych źródeł zagranicznych jest drastyczne zróżnicowanie absorpcji środków funduszowych w poszczególnych województwach. Zjawisko to jest widoczne zarówno w ujęciu nominalnym, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i procentowym w stosunku do dochodów ogółem. W początkowym okresie uczestnictwa Polski w polityce regionalnej UE można było ponadto zaobserwować widoczną tendencję wysokiej absorpcji środków unijnych przez województwa ściany zachodniej, co objawia się wysokim udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i przedakcesyjnych w ogólnej sumie dochodów pochodzących z bezzwrotnych

---

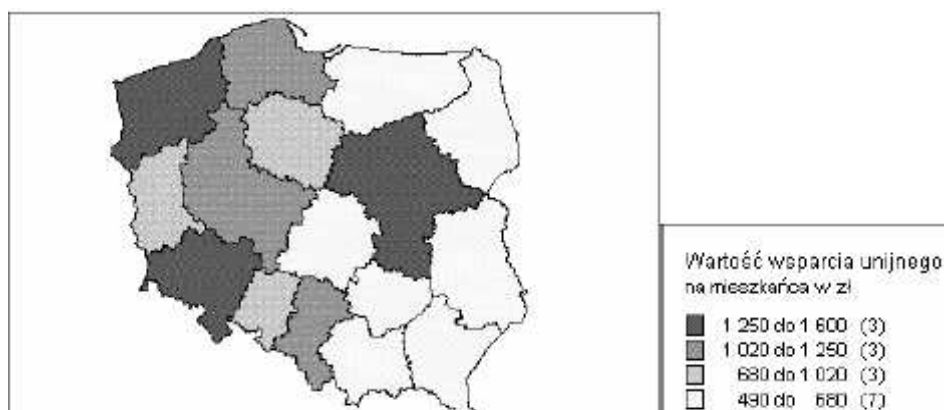
<sup>1</sup> Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2010, s. 47.

<sup>2</sup> Sulej M., *Zasady i instytucje Unii Europejskiej*. W: Marczevska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2010, s. 75.

<sup>3</sup> Sierak J., Górniak R., Maśloch G., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w latach 2004–2006*. W: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010, s. 157.

środków zagranicznych. W województwach dolnośląskim, lubuskim, wielkopolskim udział ten znacznie przekraczał 50%<sup>4</sup>.

W przeciwieństwie do regionów zachodnich, np. dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, województwa wschodnie: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie jawiły się jako biała plama na mapie Polski w pozyskiwaniu bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej. Poziom pozyskanych środków w tych województwach był niejednokrotnie nawet trzykrotnie niższy niż w regionach zachodnich.



Rys. 1. Wysokość udzielonego wsparcia w regionach na koniec 2005 r. w przeliczeniu na mieszkańca

Źródło: na podstawie raportu: *Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce* [on-line]. Warszawa: Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006 [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/wykorzystanie\\_funduszy/Pozostale/Dokumenty/raport2lataefekty.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/wykorzystanie_funduszy/Pozostale/Dokumenty/raport2lataefekty.pdf).

Dodatkowo wsparcie tych regionów przez inne środki, np. dofinansowanie z budżetu państwa zadań realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich w latach 2001–2005 dla ww. województw, stanowiło jedynie 22,4% wszystkich środków wykorzystanych na ten cel<sup>5</sup>.

Paradoksalnie więc polityka regionalna, której celem ma być wyrównywanie poziomu życia w regionach Unii Europejskiej, zwiększała dysproporcje w poziomie relatywnego bogactwa między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami w Polsce. W praktyce wrażenie to jest spotęgowane bezpośrednim są-

<sup>4</sup> Badania własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2004 (<http://www.rio.gov.pl>), danych za rok 2005 opublikowanych przez Ministerstwo Finansów (<http://www.mf.gov.pl>) oraz danych uzyskanych z RIO Wrocław.

<sup>5</sup> *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011], s. 49. Dostępny w World Wide Web: [http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO\\_RPW\\_17072009\\_met.pdf](http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO_RPW_17072009_met.pdf).

siedztwem województwa mazowieckiego, w którym wszelkie wskaźniki makroekonomiczne są najwyższe.

Obszar ten charakteryzuje się również innymi negatywnymi zjawiskami, takimi jak mała aktywność społeczna, brak bodźców do zainicjowania trwałego rozwoju i przedsiębiorczości, utrwalający się niski poziom życia mieszkańców<sup>6</sup>. Zjawiska te wynikają z uwarunkowań kulturowych i historycznych, a także z dotychczasowego udziału regionów w podziale pracy. Konsekwencją tych zjawisk jest stale zwiększanie się dysproporcji między tym obszarem a regionami o większej aktywności, co nie jest korzystne w skali rozwoju całego kraju i Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

### 3. Program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej

Właśnie ze względu na wymienione okoliczności prezydencja luksemburska w 2005 r. zaproponowała utworzenie na okres 2007–2013 specjalnego funduszu skierowanego do pięciu najbiedniejszych regionów według wskaźnika PKB *per capita* w rozszerzonej Unii Europejskiej. Regiony te to tzw. polska ściana wschodnia, czyli województwa: warmińsko-mazurskie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie. W grudniu 2005 r. decyzją Rady Europejskiej przyznano tym regionom dodatkowe środki 992 mln euro (po 107 na mieszkańca) z budżetu Unii w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na podstawie tej decyzji Rząd RP wystąpił z inicjatywą powołania specjalnego programu operacyjnego skierowanego właśnie do tych województw jako szczególnego instrumentu wspierającego procesy restrukturyzacji i modernizacji ściany wschodniej<sup>8</sup>. Rząd wyposażył program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) w dodatkowe fundusze z budżetu państwa.

Dodatkowo fakt, że polska ściana wschodnia stanowiła jedną z najbiedniejszych części zjednoczonej Europy, spowodował objęcie tego regionu przez inne dokumenty programowe. Priorytetem *Strategii rozwoju kraju na lata 2007–2013* jest rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej, czyli wsparcie obszarów najsłabiej rozwiniętych, a zwłaszcza pięciu województw ściany wschodniej charakteryzujących się najniższym PKB *per capita* w Europie. Cel ten został wyrażony jako strategiczny także w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia 2007–2013* oraz w wytycznych Wspólnoty.

Polska Wschodnia to zatem obszar obejmujący województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Są to re-

---

<sup>6</sup> Przeciętne wynagrodzenie w woj. lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim w latach 2004–2008 wynosiło poniżej 85% średniej krajowej, za: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010, s. 45.

<sup>7</sup> *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej* [on-line], dz. cyt., s. 6.

<sup>8</sup> Tamże.

giony UE, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca nie przekracza obecnie 40% średniej Unii Europejskiej. Obszar ten stanowi 32% powierzchni Polski i jest zamieszkały przez niecałe 22% mieszkańców kraju, wytwarzających około 16% produktu krajowego brutto. Podstawowym problemem tego makroregionu jest bardzo niski poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej<sup>9</sup>.

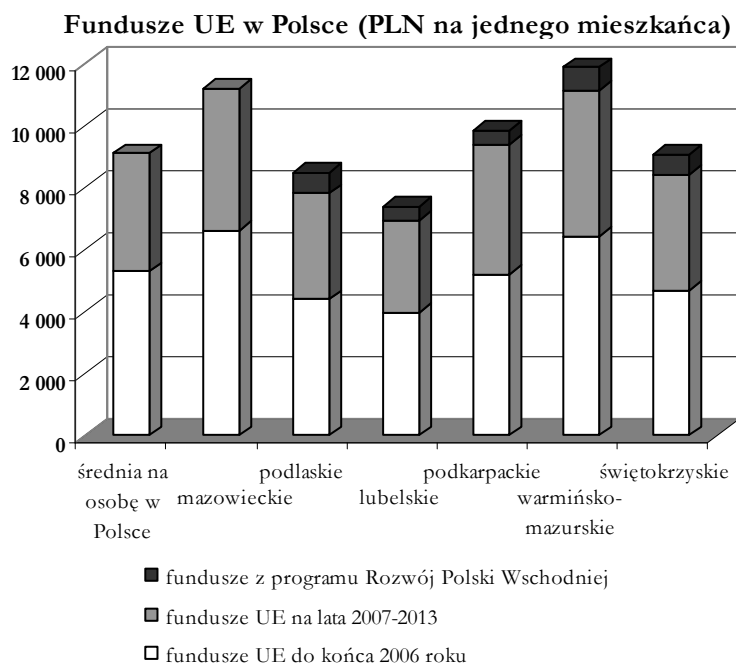
Głównym celem programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej było przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to jedyny program operacyjny skierowany do określonego terytorium i niemający charakteru branżowego. Ma on ogólnie wspierać infrastrukturę i gospodarkę w celu uzyskania lepszego tempa rozwoju tych obszarów i został wyposażony w sumę około 2,27 mld euro, w tym w około 992 mln euro specjalnych środków przeznaczonych, decyzją Rady Europejskiej, dla pięciu regionów Unii Europejskiej o najniższym poziomie PKB na mieszkańca.

Obecne dane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pokazują, że przyspieszenie rozwoju wymienionych regionów i wyrównywanie poziomu życia udaje się realizować jedynie częściowo, choć województwa śląskie i łódzkie starają się pozyskiwać przyznane im środki. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż program Rozwój Polski Wschodniej nie jest w stanie wyrównać zaistniałych dysproporcji. Wyraźnym tego przykładem jest województwo podlaskie charakteryzujące się wysokim poziomem pozyskania środków z tego programu, co jednak nie wpływa na podciągnięcie wskaźników makroekonomicznych, a nawet nie pozwala dorównać poziomem pozyskiwanych środków z funduszy strukturalnych ogółem województwom o najwyższym poziomie absorpcji.

Sytuacja w województwie lubelskim wygląda podobnie i jest ona wyjątkowo niekorzystna, ponieważ obok niskiej absorpcji środków przeznaczonych wyłącznie dla śląskiego i łódzkiego niski jest ogólny stan pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE. Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się natomiast najwyższym poziomem absorpcji środków z programu Rozwój Polski Wschodniej, ale stanowią one obecnie jedynie niewiele ponad 18% wszystkich uzyskanych funduszy unijnych. Województwo to bowiem jednocześnie wykazuje wysoki poziom absorpcji funduszy w ogóle, co pozwala twierdzić, że program nie jest w stanie wyrównać dysproporcji między polskimi regionami w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Podobna sytuacja panuje w województwie podkarpackim, gdzie mimo średniego poziomu wykorzystania funduszy z programu ogólny poziom absorpcji funduszy unijnych jest stosunkowo wysoki, przekracza on bowiem średnią absorpcję z terenu całego kraju.

---

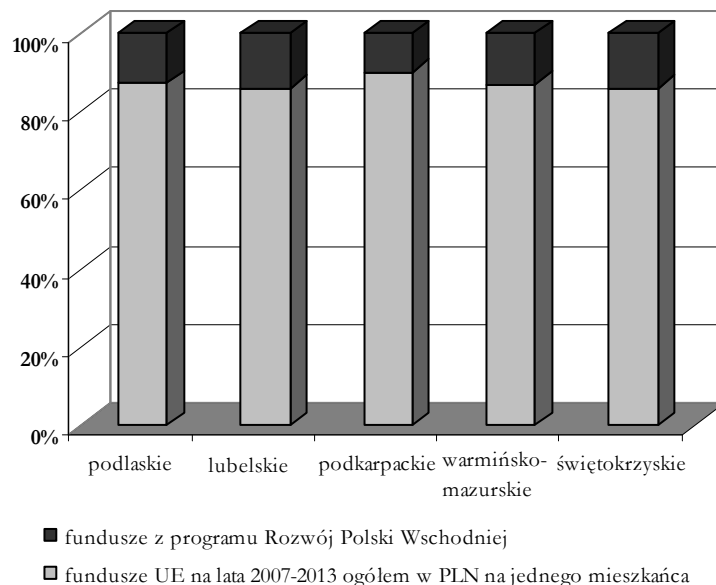
<sup>9</sup> *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_regionalna/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/strony/podstawowe\\_informacje.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/strony/podstawowe_informacje.aspx).



Wykr. 1. Poziom pozyskania funduszy europejskich w Polsce w poszczególnych okresach finansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na dzień 14.04.2011 r.

Można zatem stwierdzić, że instrument ten nie ma decydującego znaczenia w wyrównywaniu różnic między regionami, gdyż udział środków pozyskanych z programu Rozwój Polski Wschodniej stanowi od niecałych 11% w województwie podkarpackim do niespełna 19% w podlaskim. Trzeba przy tym podkreślić, że pomimo najniższej absorpcji funduszy z tego programu województwo podkarpackie w sumie uzyskało znacznie więcej środków niż województwo podlaskie. Podstawowe znaczenie dla rozwoju tego obszaru ma zatem maksymalne wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów, a dopiero wówczas specjalny program operacyjny jest w stanie podnieść pozyskiwanie środków przez ten region ponad przeciętną krajową.



Wykr. 2. Udział środków z programu Rozwój Polski Wschodniej w ogólnej puli uzyskanego wsparcia w latach 2007–2011 ( w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na dzień 14.04.2011 r.

#### 4. Podsumowanie

Po raz kolejny zatem instrumenty i mechanizmy polityki regionalnej nie w pełni realizują jej zamierzenia. Regiony bogatsze szybciej się rozwijają niż biedniejsze, co zwiększa dysproporcje. Dodatkowe środki i specjalny program jest w stanie przeciwdziałać tej tendencji tylko i wyłącznie przy maksymalnej absorpcji pozostałych potencjalnie dostępnych funduszy. Jedynie pełna mobilizacja i korzystanie ze wszystkich możliwych instrumentów pozwala na zwiększenie wskaźników makroekonomicznych.

#### Literatura

Ministerstwo Finansów [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl>.

Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Warszawa: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-83-255-1788-5.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO\\_RPW\\_17072009\\_met.pdf](http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PO_RPW_17072009_met.pdf).

- Regionalne Izby Obrachunkowe* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.rio.gov.pl>.
- Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010. ISBN 978-83-7378-520-5.
- Sierak J., Górnjak R., Maśloch G., Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej w latach 2004–2006. W: Sierak J. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2010. ISBN 978-83-7378-520-5.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* [on-line]. [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_regionalna/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/strony/podstawowe\\_informacje.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/strony/podstawowe_informacje.aspx).
- Sulej M., *Zasady i instytucje Unii Europejskiej*. W: Marczevska-Rytko M. (red.), *Polska w strukturach Unii Europejskiej*. Lublin: Wydaw. UMCS, 2010. ISBN 978-83-227-3161-1.
- Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce* [on-line]. Warszawa: Instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006 [Dostęp 6.11.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/wykorzystanie\\_funduszy/Pozostale/Documents/raport2lataefekty.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/wykorzystanie_funduszy/Pozostale/Documents/raport2lataefekty.pdf).



**FINANSE ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO  
A FINANSE PUBLICZNE**

*Marek Stefański*

**Abstrakt:** W opracowaniu autor podejmuje problemy finansowe dotyczące zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz ich związek z finansami publicznymi. Główny problem stanowi obecnie część kapitałowa systemu, która wpływa na wzrost deficytu budżetowego i dług publiczny. Analizie towarzyszy hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo, uzupełniane przez dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Podstawową metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu, informacji statystycznych związanych z finansowaniem świadczeń emerytalnych oraz badania własne. Na bazie dokonanych ocen funkcjonującego w Polsce systemu emerytalnego autor dochodzi do wniosku, że jego część kapitałowa przyczynia się do wzrostu deficytu budżetowego i zadłużenia państwa w relacji do PKB. Przedstawione przez rząd Polski propozycje zmian w systemie emerytalnym nie idą w pożądanym kierunku. Kryzys finansowy i gospodarczy ukazał słabości emerytur kapitałowych, dlatego należy zastanowić się nad innymi rozwiązaniami. Autor podjął próbę ich określenia.

**Słowa kluczowe:** adekwatność, stabilność i bezpieczeństwo systemu emerytalnego, dobrowolne formy oszczędzania na emeryturę, Otwarte Fundusze Emerytalne, system emerytalny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

**JEL:** H55 – Social security and Public Pensions; H11 – Structure, Scope, and Performance of Government; H23 – Externalities; Redistributive Effects; Environmental taxes and Subsidies.

## 1. Wprowadzenie

Adekwatne, stabilne i bezpieczne dochody emerytalne dla obywateli wszystkich państw Unii Europejskiej powinny być priorytetem dla Komisji Europejskiej i rządów poszczególnych krajów. Na problemy systemów emerytalnych zwróciła uwagę Komisja Europejska, która opublikowała specjalny dokument<sup>1</sup>. Faktycznie zagadnienie to jest przedmiotem dyskusji politycznych, czego przykładem jest Polska, działań w kierunku wydłużenia wieku emerytalnego (Francja) lub wprowadzenia dobrowolności uczestnictwa w kapitałowej części systemu (Słowacja). Węgry dokonały nacjonalizacji funduszy emerytalnych. Niektóre państwa członkowskie w wyniku kryzysu zmniejszyły świadczenia emerytalne (Litwa), wstrzymały indeksację emerytur (Słowenia), wydłużyły wiek emerytalny (Szwecja, Wielka Brytania), podwyższyły składkę na ubezpieczenie emerytalne (Wielka Brytania o 3%). W wielu krajach UE zawieszono lub obniżono przekazywane składki na ubezpieczenie społeczne do obowiązkowych systemów kapitałowych<sup>2</sup>. Do głównych czynników wymuszających modernizację polityki emerytalnej należy zaliczyć: demograficzne, ekonomiczne i prawne (regulacje dotyczące systemów emerytalnych)<sup>3</sup>. Kryzys finansowy zaostrił i obnażył problem podwójnej płatności, ponieważ dziewięć krajów (w tym Polska), które wprowadziły reformę systemów ubezpieczeń społecznych, pogorszyło swój stan finansów publicznych. Nie mogą one odliczać przekazywanych środków na ubezpieczenie emerytalne do prywatnych funduszy od długu publicznego i deficytu budżetowego. Komisja Europejska nie wyraża zgody na takie działania, co powoduje wzrost zadłużenia publicznego i wskaźnika deficytu budżetowego, pogarszając sytuację tych państw w staraniach o wejście do strefy euro<sup>4</sup>. Kryzys przyczynił się do powstania dużych strat emerytalnych systemów kapitałowych. W 2008 r. prywatne fundusze emerytalne straciły średnio 23% swoich aktywów<sup>5</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie finansów zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz ich związku z finansami publicznymi. Główny problem stanowi obecnie w Polsce część kapitałowa systemu, która wpływa na wzrost

---

<sup>1</sup> Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie [on-line]. Komisja Europejska, Bruksela, dnia 7.07.2010 r., KOM (2010) 365 wersja ostateczna [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>.

<sup>2</sup> Walewska D., Cięcie wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 230, s. B6–B7.

<sup>3</sup> Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010, s. 89–96. Zob.: *The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU – 27 Member States (2007–2060)* [on-line]. European Commission [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance\\_publications13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance_publications13782_en.pdf).

<sup>4</sup> OFE, dług i deficyt: w piątek Unia zdecyduje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 252, s. B3.

<sup>5</sup> *Pensions and the crisis* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>.

deficytu budżetowego i długu publicznego. Analizie towarzyszy hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo, a jako uzupełnienie – dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Aby to było możliwe, niezbędne jest podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości obywateli o konieczności gromadzenia środków na przyszłą emeryturę również we własnym zakresie. Zainteresowanie tym zagadnieniem z ich strony jest niewielkie. Autor analizuje finanse powszechnego systemu emerytalnego.

Podstawową metodą badawczą są: analiza literatury przedmiotu, dyskusji prowadzonych w przedmiocie badań, informacji statystycznych związanych z finansowaniem świadczeń emerytalnych oraz własne badania ankietowe. Badania przeprowadzono w styczniu i lutym 2011 r. na próbie 300 losowo wybranych członków otwartych funduszy emerytalnych zamieszkałych w województwie kujawsko-pomorskim. Wzór ankiety dostępny jest na stronie internetowej ([http://www.wshe.pl/media/1/word/ankieta\\_ofe.doc](http://www.wshe.pl/media/1/word/ankieta_ofe.doc)).

## **2. Działania na rzecz adekwatnego, stabilnego i bezpiecznego systemu emerytalnego w Polsce**

W 1999 r. wprowadzono w Polsce reformę systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego. Na jej temat istnieje bogata literatura, a więc zdaniem autora niecelowe byłoby przedstawianie wdrożonych rozwiązań<sup>6</sup>. Zasadniczą zmianą było wprowadzenie elementu kapitałowego, dzięki czemu system emerytalny przybrał charakter repartycyjno-kapitałowy z trzema filarami. Filar I ma charakter publiczny, zarządzany jest przez państwo. Filar II ma charakter prywatny i tworzą go powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), które zarządzają otwartymi funduszami emerytalnymi (OFE). Uczestnictwo w filarze I jest obowiązkowe, natomiast w filarze II obowiązek uczestnictwa dotyczy osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Filar III jest całkowicie dobrowolny i tworzą go pracownicze towarzystwa emerytalne (PTE) i zarządzane przez nie pracownicze programy emerytalne (PPE) oraz indywidualne konta emerytalne (IKE). Filar I reprezentowany jest przez ZUS, który zarządza Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W wyniku reformy systemu w 1999 r. powstał fundusz emerytalny w ramach FUS. Wpływy na ten fundusz nie pokrywają jego wydatków (tab. 1).

---

<sup>6</sup> Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*. Bydgoszcz – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006, s. 217–278; Góra M., *System emerytalny*. Warszawa: PWE, 2003.

Tab. 1. Fundusz emerytalny w latach 2006–2009, 2011 i 2015 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2011	2015
1. Wpływ składek	39 031,8	45 063,5	47 018,6	49 562,0	48 284,0	57 587,0
2. Wydatki (świadczenia)	69 161,7	73 698,2	84 120,8	95 343,4	104 952,0	124 499,0
3. Saldo (1–2)	-30 129,9	-28 634,7	-37 102,2	-45 781,4	-56 668,0	-66 912,0

Źródło: Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010, s. 98; *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011–2015*. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010, s. 16.

Jak wynika z informacji zawartych w tabeli 1, deficyt Funduszu Emerytalnego był wysoki w latach 2006–2009. W 2010 r. powiększył się do 54 mld zł i będzie systematycznie wzrastał do 2015 r., a także do 2060 r., w którym może osiągnąć kwotę ponad 160 mld zł, co potwierdzają prognozy ZUS<sup>7</sup>. Jest to kolejny dylemat, jak zrównoważyć bilans Funduszu Emerytalnego. W latach 2010–2011 nie wystarczy składek na wypłaty emerytur i rent i innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Konieczne będą dotacje budżetu państwa, kredyty i inne źródła (tab. 2).

Tab. 2. Środki finansowe na ubezpieczenia społeczne w FUS w latach 2010–2011 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2010	2011
— składki	90,4	95,5
— dotacje budżetu państwa	37,9	37,1
— refundacja składek do OFE	22,5	23,9
— pożyczki z budżetu państwa	10,8 <sup>1</sup>	13,8 <sup>2</sup>
— środki finansowe z Funduszu Rezerwy Demograficznej	7,5	4,0
— kredyty komercyjne w trakcie roku	4,3	5,0
— kredyty komercyjne na koniec roku	0,0	1,6

<sup>1</sup> W tym 5,5 mld zł pożyczone w grudniu 2009 r. <sup>2</sup> W tym 10,8 mld zł pożyczone w latach 2009–2010.

Źródło: opracowanie na podstawie informacji Ministerstwa Finansów i ZUS oraz ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150).

Część składek z ubezpieczenia emerytalnego ZUS przekazuje do OFE (2,3% z 19,52% podstawy wymiaru od 1 maja 2011 r.). OFE powołano w celu pomnażania składek przyszłych emerytów, jednak określono im kierunki inwe-

<sup>7</sup> *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r.* Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010, s. 19.

stowania i limity<sup>8</sup>. Początkowo OFE pobierały dość wysokie prowizje (nawet do 10% wartości składek) oraz dodatkowo opłaty za zarządzanie, co znacznie pomniejszało kwotę inwestycji<sup>9</sup>. W kolejnych nowelizacjach ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w art. 134 określono, że opłata nie może przekroczyć 3,5% kwoty wpłacanych składek, a w art. 136 ustalono górne limity kosztów za zarządzanie funduszem, które może on pokrywać z aktywów i przekazywać PTE<sup>10</sup>. Z perspektywy jedenastu lat funkcjonowania OFE należy ocenić, że jest to drogi system emerytalny, a przeprowadzane analizy wskazują, że w okresie maj 1999 – luty 2010 waloryzacja składek w ZUS była korzystniejsza niż wyniki ich inwestowania przez fundusze emerytalne. Takie wnioski można wysnuć z opracowania Polskiej Izby Ubezpieczeń<sup>11</sup>. Ponadto należy podkreślić, że przyszli emeryci nie mają żadnego wpływu na kierunki inwestowania, bo decydują o tym zarządy OFE. Analiza kierunków inwestowania OFE w ciągu dwunastu lat działalności wskazuje, że średnio najchętniej inwestują one składki w obligacje (około 65% portfela, w tym około 60% w obligacje Skarbu Państwa) oraz w akcje (około 31,5% portfela, największy udział w 2010 r. — 36,4%, najmniejszy w 2008 r. — 21,6%). W portfelu obligacji dominują obligacje skarbowe, a więc przyszli emeryci finansują zadłużenie rządu. OFE nie są tak bezpieczną formą inwestowania, jak są traktowane. Mechanizm wyznaczania minimalnej wymaganej stopy zwrotu nie chroni członków tych funduszy przed stratami, jakie ponoszą one na rynku finansowym<sup>12</sup>. Straty obciążają członków funduszy. Minimalna stopa zwrotu ma również inne wady, które są prezentowane w literaturze<sup>13</sup>. Badania przeprowadzone przez GfK Polonia wskazują, że Polacy źle oceniają fundusze emerytalne, a ponad połowa badanych sądzi, że nieefektywnie zarządzają one składkami<sup>14</sup>.

Powszechnie Towarzystwa Emerytalne, a więc zarządzający OFE, zostały utworzone w zdecydowanej większości przez kapitał zagraniczny. W kapitałowej części systemu emerytalnego decyzje inwestycyjne zostały przekazane w ręce obcego kapitału. Jednocześnie powstaje problem etyki inwestowania. Zarządzający aktywami deklarują, że nie zainwestowaliby w branżę społecznie nieakceptowane, chociażby przynosiły one duże korzyści. Ma to związek ze składem akcjonariatu PTE<sup>15</sup>. Nie należy także spodziewać się wysokich emerytur z OFE (szacunki dokonano do 2049 r.)<sup>16</sup>. Opinię taką potwierdzają dotych-

<sup>8</sup> Stefański M., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce, wybrane problemy*. Włocławek: WTN, 2004, s. 130–133.

<sup>9</sup> Tamże, s. 191–194.

<sup>10</sup> Dz.U. 2010, nr 34, poz. 189.

<sup>11</sup> Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja. *Rzeczpospolita*, 28.10.2010, dodatek pt. *Pomóżanie kapitału*, s. 21.

<sup>12</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.* Warszawa: NBP, s. 91–92.

<sup>13</sup> Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*. Toruń: UMK, 2004, s. 233, 287.

<sup>14</sup> Ostrowska K., Nielubiane i niechciane OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 17, s. B.

<sup>15</sup> Ostrowska K., Etyczne inwestycje w OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 247, s. B9.

<sup>16</sup> Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja, s. 22.

czasowe kwoty wypłat okresowych emerytur kapitałowych ze środków zgromadzonych w OFE. W 2010 r. średnia emerytura okresowa wyniosła 99,25 zł<sup>17</sup>. Wyniki inwestowania w poszczególnych OFE są zróżnicowane, a więc wybór OFE nie może być obojętny dla przyszłego emeryta. Kwota wypłat emerytur będzie zatem zróżnicowana. W okresie grudzień 1999 – grudzień 2010 r. najlepsze wyniki osiągnął OFE Polsat, a najslabsze OFE Aegon. Średnia roczna stopa zwrotu wyniosła odpowiednio: 17,36% i 13,56%<sup>18</sup>. W dłuższym okresie zróżnicowanie efektywności inwestowania będzie jeszcze większe. Z obliczeń autora wynika, że rentowność OFE, mierzona przeciętną stopą zwrotu, nie była wysoka i wynosiła w procentach: 2005 r. – 14,0; 2006 r. – 15,9; 2007 r. – 5,2; 2008 r. – 13,9; 2009 r. – 14,3. W 2010 r. wyniosła 11%<sup>19</sup>. W systemach kapitałowych konieczne jest także zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego, szczególnie blisko lub w trakcie fazy wypłaty. Należałoby także rozważyć podział ryzyka pomiędzy uczestnikami kapitałowych funduszy emerytalnych a podmiotami wypłacającymi emerytury. A. Sławiński sądzi, że w przypadku inwestorów długoterminowych, a więc takich jak fundusze emerytalne, lepszą formą zarządzania portfelem aktywów jest połączenie zarządzania pasywnego z dywersyfikacją<sup>20</sup>. Należy w tym miejscu określić zarządzanie aktywne, które polega na poszukiwaniu na rynku anomalii cenowych i osiąganiu dodatkowych zysków z ich wykorzystania. Żaden inwestor nie może zagwarantować, że silny i długotrwały spadek cen akcji może nastąpić krótko przed terminem wypłat emerytur kapitałowych. Na niepewność co do efektów społecznych systemu emerytalnego, który w dużym stopniu związany jest z gospodarką, szczególnie gdy jest ona niestabilna, zwraca się uwagę w literaturze<sup>21</sup>.

Kryzys finansowy uświadomił rządowi, że drugi filar ubezpieczeń społecznych jest drogi i niekorzystny dla państwa i przyszłych emerytur. Stąd pojawiły się pierwsze propozycje jego modyfikacji<sup>22</sup>. Ministerstwo Finansów wyliczyło, że dług publiczny z tytułu reformy emerytalnej zwiększył się o 261,2 mld zł w latach 1999–2009, co stanowiło 19,5% PKB<sup>23</sup>. Z tej kwoty ponad 64 mld zł wynika z faktu zwolnienia części najlepiej zarabiających z obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, 33,3 mld zł stanowiły koszty obsługi długu. Na koniec 2010 r. skutki reformy emerytalnej wyniosły około

---

<sup>17</sup> Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, 2011, s. 23, tablica 1 (22).

<sup>18</sup> Obliczenia własne na podstawie: Stopy zwrotu OFE w kilkuletnich okresach. *Rzeczpospolita* 2011, nr 15, dodatek *Moje pieniądze*, s. F2.

<sup>19</sup> *Rynek otwartych funduszy emerytalnych 2010*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2011, s. 5.

<sup>20</sup> Sławiński A., Reforma OFE: modyfikacja status quo. *Rzeczpospolita* 2010, nr 235, s. B8.

<sup>21</sup> Golimowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994, s. 85.

<sup>22</sup> Stefański M., *Dylematy zabezpieczenia...*, s. 101–102.

<sup>23</sup> Glapiak E., OFE w grze o dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2010, nr 280, s. B5.

284 mld zł. Z badań wynika, że utworzenie OFE ma jednoznaczny, negatywny wpływ na budżet państwa<sup>24</sup>. Opinię taką potwierdzają niektórzy ekonomiści<sup>25</sup>. Szacuje się, że skumulowany koszt utworzenia OFE, może w roku 2060, wynieść około 94% PKB. W dyskusji nad reformą systemu emerytalnego pojawiały się także głosy, że proponowany przez rząd kierunek zmian nie poprawi jego efektywności. Wskazuje się na poważne jego braki, a mianowicie:

- wszystkie trzy filary oparte są na zdefiniowanej składce, a pierwszy powinien funkcjonować na zasadzie zdefiniowanego świadczenia;
- w funduszach emerytalnych występuje specyficzny konflikt agencyjny, czyli rozbieżność interesów między właścicielem a wynajętymi przez niego menedżerem, który zarządza powierzonymi aktywami (ponieważ trudno jest ustalić właściciela, rozstrzygnięto, że istotne znaczenie ma nie własność, ale ponoszone przez strony ryzyko);
- stosunkowo niski poziom nadzoru właścicielskiego nad PTE, co może być przyczyną niskiej rentowności OFE<sup>26</sup>.

Były także wnioski, aby zastanowić się nad możliwością tworzenia różnych funduszy dla klientów, którzy różnią się podejściem do ryzyka, oraz zweryfikować opłaty pobierane przez OFE<sup>27</sup>. Proponowano również utworzenie polskiego funduszu majątkowego w formie spółki akcyjnej, gwarantowanej przez państwo. Państwo wniosłoby do niej wszystkie akcje spółek publicznych, decydowałoby o aktywach i zarządzałoby nimi. Nadal transferowałoby należne kwoty, poprzez ZUS do OFE, jednak częściowo w gotówce, a częściowo w akcjach funduszu. Taki transfer nie powiększałby księgowego długu publicznego<sup>28</sup>. Kolejnym pomysłem było powołanie pełnomocnika do spraw systemu zabezpieczenia społecznego, którego zadaniem byłoby przedstawienie raportu. Opinie na ten temat są podzielone, chociaż przeważa pogląd, że nie jest potrzebne powoływanie kolejnego urzędu<sup>29</sup>. Proponowana emisja obligacji emerytalnych była także krytykowana przez niektórych ekonomistów, przyniosłaby bowiem szkodę dla przejrzystości rynku kapitałowego oraz obniżyła wiarygodność OFE<sup>30</sup>. Zdaniem ministra finansów OFE miały wzmocnić finanse publiczne, tymcza-

---

<sup>24</sup> Kempa M., Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego. W: *Ministerstwo Finansów* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011], s. 1, 15. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2911&cid=227003>.

<sup>25</sup> Podkaminer L., Kożę..., wyprowadzić! *Rzeczpospolita* 2011, nr 70, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 54, s. E15.

<sup>26</sup> Kowalewski O., Grzech pierworodny systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 282, dodatek *ekonomia&rynek*, s. E15.

<sup>27</sup> Kluza S., W OFE bez rewolucji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284, s. B16.

<sup>28</sup> Adamski J., Fundusz majątkowy ulgą dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284, s. B6.

<sup>29</sup> Ostrowska K., Pełnomocnik do OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 297, s. B11.

<sup>30</sup> Czekał J., OFE: mniejsza składka albo obligacje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 300, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 41, s. E15.

sem okazało się, że je osłabiły. Ten błąd należy naprawić<sup>31</sup>. Jednak stanowisko takie spotkało się z ostrą krytyką, a obrońcy OFE twierdzą, że rządy popełniły w latach 1999–2010 wiele błędów, które spowodowały podwyższenie kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego. Oto one:

- nie zrefundowano składek przekazywanych do OFE przychodami z prywatyzacji w wysokości 14% PKB;
- nie podwyższono wieku emerytalnego kobiet;
- w 2003 r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego pracowników służb mundurowych, a w 2005 r. górników;
- o dwa lata (2007–2008) przedłużono możliwość przejścia na wcześniejsze emerytury<sup>32</sup>.

Ponadto spotyka się także twierdzenie, że obecny system emerytalny jest dobry, a główną jego wadą jest to, że OFE nie mogą swobodnie inwestować na rynku kapitałowym w Polsce i w innych krajach, gdyż kierunki inwestowania ściśle określa prawo<sup>33</sup>. Trudno jest jednoznacznie ocenić, czy swobodne inwestowanie przez OFE, a szczególnie na rynkach kapitałowych w innych krajach, byłoby korzystne dla polskich emerytów. Dlaczego osiemnaście krajów Unii Europejskiej nie wprowadziło kapitałowej części systemu emerytalnego, jeżeli jest on taki dobry? Są także ekonomiści, którzy zgadzają się, że zmiany systemu emerytalnego są konieczne, ale powinny się opierać na wszechstronnej diagnozie obecnej sytuacji. Według nich dobry system emerytalny musi się opierać na trzech fundamentalnych zasadach: zdefiniowanej składce, dywersyfikacji ryzyka, długookresowo zrównoważonych finansach publicznych. Analizując te zasady, twierdzą oni, że nowy system emerytalny uwzględnia je lepiej niż większość systemów w innych krajach. Ich zdaniem wpływ OFE na zadłużenie finansów publicznych jest niewielki<sup>34</sup>. Tak twierdzą twórcy reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Nie chcą jednak przyznać się do błędów. Za główny błąd w przygotowaniu i wdrażaniu reformy systemu ubezpieczeń społecznych uważa się brak kompleksowych rozwiązań, a dokładnie konsekwentnego wdrażania ustaw towarzyszących. Te rozwiązania dotyczą emerytur pomostowych, wypłat z drugiego filara, podniesienia wieku emerytalnego, rent inwalidzkich i rodzinnych. W 2009 r. wprowadzono jedynie emerytury pomostowe<sup>35</sup>. R. Bugaj twierdzi wprost, że reforma emerytalna z 1999 r. była niefortunna<sup>36</sup>. Jego zdaniem obecny system emerytalny jawnie preferuje interesy pewnej grupy biznesu,

---

<sup>31</sup> Rostowski J., Tylko głęboki kryzys zmusi mnie do terapii szokowej. *Rzeczpospolita* 2010, nr 301, s. B5.

<sup>32</sup> Bukowski M., Jankowiak J., Dyskredytacja zamiast dyskusji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 304, s. B12.

<sup>33</sup> Chłopecki A., Bronię mojej przyszłej emerytury. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305, s. B12.

<sup>34</sup> Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutkowski M., Groźny demontaż podstaw systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 303, s. B9.

<sup>35</sup> Wiktorow A., System nie do utrzymania. *Rzeczpospolita* 2011, nr 2, s. B15.

<sup>36</sup> Bugaj R., Wypłatywanie ubezpieczeń z OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 27, s. A16.



ignoruje natomiast interesy wielkich grup społecznych. Ubezpieczenia komercyjno-rynkowe nie mogą być składnikiem ubezpieczeń społecznych, powinny być dobrowolne. W. Modzelewski sądzi, że względy polityczne spowodują likwidację OFE<sup>37</sup>. Raport GUS nie pozostawia cienia wątpliwości, że reforma systemu ubezpieczeń w 1999 r. (szczególnie wprowadzenie OFE) była niekorzystna dla państwa i obywateli: *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych naruszyła solidaryzm społeczny w osiąganiu dobra publicznego. Dotychczas najjaskrawiej wystąpiło to w ochronie ryzyka dożycia wieku emerytalnego. Połączenie umowy pokoleniowej (zgodnie z którą pokolenie pracujących finansuje bieżąco wypłacane emerytury) z modelem emerytur kapitałowych, zniszczyło logikę systemu repartycyjnego, zburzyło funkcjonowanie mechanizmu redystrybucji środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń*<sup>38</sup>.

Po długich dyskusjach rząd 30 grudnia 2010 r. przedstawił propozycje zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, w tym również emerytalno-rentowym. Oto one:

- składka do OFE zostanie zmniejszona z 7,3% do 2,3%, z tym, że od 2013 r. będzie stopniowo podwyższana, aby w 2017 r. osiągnąć poziom 3,5%;
- 5% składki przekazywane będzie na specjalne subkonto w ZUS, ale od 2013 r. będzie ona obniżana tak, aby w 2017 r. osiągnąć poziom 3,8%;
- specjalne subkonto w ZUS będzie waloryzowane średnią roczną stopą nominalnego wzrostu PKB z ostatnich pięciu lat, zgromadzone środki będą dziedziczone jak w OFE;
- od 2012 r. każdy Polak będzie mógł oszczędzać na indywidualnym koncie zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) i 2% tych oszczędności odliczać od podstawy opodatkowania (od 2017 r. – 4%), ale kwota oszczędności nie będzie mogła przekroczyć trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia;
- wypłaty z tytułu dodatkowego oszczędzania będą zwolnione z podatku dochodowego po uzyskaniu wieku emerytalnego<sup>39</sup>;
- wyższy będzie limit inwestycji w akcje (do 2020 r. wzrośnie do 62%, z możliwością dalszego wzrostu do 95% oraz wprowadzone zostaną subfundusze ze zróżnicowaną strategią inwestowania w zależności od wieku)<sup>40</sup>.

Przedstawione propozycje rządowe nie wnoszą nowych elementów do systemu ubezpieczeń społecznych, a szczególnie do systemu emerytalnego. Pozostawienie 5% składki w ZUS na specjalnym subkoncie będzie z pewnością wy-

<sup>37</sup> Modzelewski W., Podzwonne dla OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 76, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 55, s. E12, E13.

<sup>38</sup> *Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*. Warszawa: GUS, grudzień 2010, s. 127.

<sup>39</sup> Ostrowska K., Koniec reformy OFE w imię ratowania budżetu. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305, s. B4, B5.

<sup>40</sup> Ostrowska K., Mniej do OFE, co z emeryturą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 19, s. B2, B3.

korzystane na finansowanie bieżących świadczeń emerytalnych. Docelowo 3,5% składki emerytalnej w OFE nie spowoduje akumulacji kapitału, który pozwoliłby na znaczący wzrost świadczenia (przy średnim wynagrodzeniu 3400 zł kapitał w OFE wyniesie nieco ponad 55 tys. zł po 40 latach oszczędzania, bez zysku inwestycyjnego, który obecnie trudno oszacować).

Rządowy plan reformy spotkał się z krytyką ekonomistów. J. Czekaj twierdzi, że decydujące znaczenie dla poziomu życia emerytów mają: dynamika wzrostu gospodarczego, relacja między liczbą pracujących i emerytów oraz sposób finansowania systemu emerytalnego. Podkreśla, że system emerytalny może sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Fundusze emerytalne dysponują kapitałami długookresowymi, które mogą być wykorzystane na sfinansowanie inwestycji oraz wpływać na funkcjonowanie rynku kapitałowego<sup>41</sup>. D. Filar broni OFE i sądzi, że redukcja składki powinna być przejściowa, na okres najtrudniejszych lat dla finansów publicznych<sup>42</sup>. Inni autorzy twierdzą, że pilniejszą sprawą jest przygotowanie i uchwalenie zasad wypłat emerytur kapitałowych, jest to bowiem problem kluczowy dla systemu, a dotychczas odkładany<sup>43</sup>. Proponuje się oddzielenie debaty o finansach publicznych od debaty o zreformowanym systemie emerytalnym. Są to wprawdzie kwestie związane, ale w dłuższym okresie pogarszają sytuację finansów publicznych, w krótkim okresie natomiast ją poprawiają<sup>44</sup>. A. Wojtyna nazywa rządowe plany reformy emerytalnej trikiem<sup>45</sup>. Za największe niedociągnięcia ekonomista uważa mało przejrzyste motywy, brak analiz finansowych i dokumentu reformy, który mógłby się stać przedmiotem publicznej, fachowej dyskusji. Ten sam ekonomista zwraca uwagę na niską skłonność do oszczędzania Polaków, stąd zwrot w kierunku pełnej dobrowolności w kapitałowej części systemu emerytalnego jest bardzo ryzykowny<sup>46</sup>. M. Belka proponuje czasowe zawieszenie wpłat do OFE lub emisję obligacji hipotecznych, które stanowiłyby zabezpieczenie kredytów długoterminowych służących rozwojowi gospodarczemu<sup>47</sup>. Zdecydowanie przeciwny propozycjom rządu jest L. Balcerowicz. Jego zdaniem konieczne są szersze rozwiązania w uzdrawianiu finansów publicznych niż tylko reforma emerytalna, a mianowicie: przyspieszenie prywatyzacji majątku państwowego; dokończenie reformy emerytalnej; zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych (obniżenie zasiłków chorobowych z 80% do 60%, obniżenie zasiłku pogrzebowego do 1100 zł);

---

<sup>41</sup> Czekaj J., Ograniczenie roli OFE to błąd. *Rzeczpospolita* 2010, nr 4, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 43, s. E14, E15.

<sup>42</sup> Filar D., Między pryncypiami a udawaną cnotą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 34, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 48, s. E12 i E13.

<sup>43</sup> Pelc P., Reformę emerytalną trzeba dokończyć, a nie psuć. *Rzeczpospolita* 2011, nr 6, s. B12.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Wojtyna A., Rządowy trik, a nie reforma OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 10, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 44, s. E12, E13.

<sup>46</sup> Wojtyna A., Niebezpieczny melanż. *Rzeczpospolita* 2011, nr 46, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 50, E13.

<sup>47</sup> Belka M., Nie poszukujmy straconego czasu. *Rzeczpospolita* 2011, nr 40, s. B8, B9.

ograniczenie wydatków publicznych; uproszczenie i zmiany w ulgach podatkowych; zwiększenie dochodów finansów publicznych.

Ekonomiści z Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju przedstawili swoje propozycje reformy części kapitałowej systemu emerytalnego, zmierzające głównie do zwiększenia efektywności otwartych funduszy emerytalnych<sup>48</sup>. Ich zdaniem likwidacja wpłat do OFE jest niekorzystna zarówno dla finansów publicznych, jak i dla emerytów<sup>49</sup>. B. Grabowski sądzi jednak, że OFE generują dług publiczny i popiera ograniczenie wysokości przekazywanej do nich składek<sup>50</sup>. Inni ekonomiści twierdzą, że problem OFE i świadczeń emerytalnych należy rozpatrywać w płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej. Ta pierwsza musi uwzględniać takie czynniki, jak: stabilizacja systemu społeczno-politycznego; poczucie bezpieczeństwa obywateli; potrzeby rozwojowe państwa; zobowiązania międzynarodowe; przyjęte w przeszłości rozwiązania i zwyczaje istniejące w systemie emerytalnym; zasady sprawiedliwości społecznej. Druga płaszczyzna powinna się koncentrować na efektywności systemu emerytalnego<sup>51</sup>. S. Golimowska twierdzi, że w debacie na temat reformy emerytalnej i OFE jest dużo demagogii, brak natomiast troski o wymiar społeczny reformy i zrównoważony rozwój<sup>52</sup>. J. Hausner twierdzi, że ograniczenie składek przekazywanych do OFE przyniesie finansom publicznym mało korzyści i nie rozwiąże wszystkich problemów sektora finansów publicznych<sup>53</sup>. W. Otto i M. Wiśniewski są przeciwni ograniczeniu wpłat składki do OFE, ich zdaniem bowiem pierwszorzędne obligacje skarbowe zostaną zamienione na papiery śmieciowe<sup>54</sup>. Doświadczenia Chile wskazują, że pozytywnie oceniono kapitałowy system emerytalny (bo tylko taki funkcjonuje), chociaż wymaga on obniżenia kosztów operacyjnych. Nie spełniły się jednak oczekiwania co do masowego w nim uczestnictwa. Rozwiązanie problemu emerytów należy wiązać z rynkiem pracy<sup>55</sup>.

Propozycja wnoszenia dobrowolnych wpłat na przyszłą emeryturę jest słuszną, ponieważ wzmocniłaby filar III. Dobrowolne oszczędzanie nie cieszy się jednak dużym zainteresowaniem pracodawców i obywateli. Polskie społeczeństwo charakteryzuje się niską zdolnością do oszczędzania. Według badań IRG

<sup>48</sup> Wojciechowski W., *Propozycja reformy części kapitałowej systemu emerytalnego* [on-line]. [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.for.org.pl/upload/File/OFE\\_25\\_01\\_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/OFE_25_01_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf).

<sup>49</sup> *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce* [on-line]. Warszawa: FOR, listopad 2010 [Dostęp 29.03.2011], s. 28. Dostępny w World Wide Web: [http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_FOR\\_Reforma\\_emerytalna\\_a\\_finance\\_publiczne\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_FOR_Reforma_emerytalna_a_finance_publiczne_w_Polsce.pdf).

<sup>50</sup> Grabowski B., OFE generują dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 63, s. B16.

<sup>51</sup> Báltowski M., Rząd działa na krótką metę. *Rzeczpospolita* 2011, nr 28, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 47, s. E15.

<sup>52</sup> Golimowska S., Co czeka przyszłych emerytów. *Rzeczpospolita* 2011, nr 58, s. A16.

<sup>53</sup> Hausner J., Zmiany w OFE burzą ład korporacyjny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 61, s. B16.

<sup>54</sup> Otto W., Wiśniewski M., Reforma czy demontaż OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 64, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 53, s. E12, E13.

<sup>55</sup> Iglesias-Palau A., *Pension reform in Chile revisited. What has been learned?* OECD 2009.

SGH w Warszawie prawie połowa badanych deklaruje niską zdolność do oszczędzania, ponad 40% w ogóle jej nie posiada w roku 2011<sup>56</sup>. Krytycznie należy ocenić tworzenie nowego konta IKZE, jeżeli w systemie funkcjonuje IKE.

Sejm RP dokonał zmian w systemie emerytalnym w części dotyczącej finansów, zasadniczo zgodnie z projektem rządowym, które zaczną obowiązywać od 1 maja 2011 r.<sup>57</sup> Ulga 4% w PIT odliczana od podstawy opodatkowania dla osób dodatkowo oszczędzających na IKZE, która miała obowiązywać od roku 2017, zostanie wprowadzona już od roku 2012. Będzie ona miała zastosowanie do wpłat na konto, które nie przekroczy 4% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne ustalonej za rok poprzedni. Dla osób mniej zamożnych, których kwota wpłat nie przekroczy dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, stworzono możliwość wpłat do tej wysokości.

### 3. Wyniki badań własnych

Wyniki badań ankietowych udostępniono na stronie internetowej WSHE<sup>58</sup>. Charakterystyka badanych respondentów według płci, wieku, wykształcenia, statusu zawodowego i miejsca zamieszkania, znajduje się na stronach 7 i 8 raportu. Brak jest odpowiednich informacji statystycznych, aby według badanych parametrów porównać próbę z populacją generalną, gdyż OFE takich nie posiadają, szczególnie w skali województwa. Stąd prezentowane wnioski z badań należy traktować jako opinie.

Pierwsze pytanie dotyczyło znajomości nazwy OFE, którego badany jest członkiem. 59% respondentów potwierdziło znajomość OFE i prawidłowo podało jego nazwę. 23% wprawdzie przyznało, że zna OFE, ale nie podało nazwy lub podało nazwę nieprawidłową. Można więc sądzić, że 41% badanych nie zna OFE, którego jest członkiem i nie interesuje się jego działalnością. Odpowiedzi kobiet były zbieżne z mężczyznami, odpowiednio: 59% i 60% zna OFE. Jednak co piąty mężczyzna przyznał, że w ogóle nie zna OFE, wśród kobiet ten wskaźnik wyniósł 8%. Najwyższą znajomością nazwy OFE wykazali się badani w grupach wiekowych 21–35 lat i powyżej 50 lat, odpowiednio: 65% i 71%. Także najwyższy stopień znajomości nazwy OFE zanotowano wśród badanych z wykształceniem wyższym I stopnia (78%) i wyższym niż wyższe I stopnia (85%), prowadzących działalność gospodarczą (75%), pracujących (60%), mieszkańców miast średniej wielkości (51–200 tys. – 67%) oraz mieszkańców wsi (59%).

---

<sup>56</sup> Reda Z., Polacy nie czują się bezpiecznie finansowo. *Rzeczpospolita* 2011, nr 32, s. B.

<sup>57</sup> *Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.

<sup>58</sup> *Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.wshe.pl/media/1/word/raport\\_II\\_filar.pdf](http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf).

Drugie pytanie dotyczyło sposobu uczestnictwa w OFE. Badani mieli do wyboru trzy możliwości: samodzielny wybór, rekomendacja innej osoby lub agenta, losowanie w ZUS. Wskazali, że rekomendacja była najważniejsza przy wstąpieniu do OFE (46%), a następnie samodzielny wybór (44%). Co dziesiąty ankietowany stał się członkiem OFE w drodze losowania. Samodzielnego wyboru w większym stopniu dokonywali mężczyźni niż kobiety (odpowiednio 49% i 41%), ale z rekomendacji częściej korzystały kobiety niż mężczyźni (odpowiednio 51% i 38%). Samodzielnego wyboru dokonywały częściej osoby w wieku powyżej 50 lat (57%), a z rekomendacji w dużym stopniu korzystały osoby w wieku do 20 lat (64%). Osoby z wykształceniem wyższym niż wyższe I stopnia dokonywały głównie samodzielnego wyboru (65%), ale posiadające wykształcenie wyższe I stopnia częściej korzystały z rekomendacji (57%). Można stwierdzić, że wykształcenie badanych nie miało istotnego wpływu na decyzje wyboru OFE, jeżeli 57% z wykształceniem podstawowym dokonało samodzielnego wyboru, a dla badanych z wykształceniem wyższym I stopnia wskaźnik ten wyniósł 38%. Status zawodowy badanych nie miał wpływu na przystąpienie do OFE. Mieszkańcy wsi częściej korzystali z rekomendacji niż mieszkańcy miast.

Trzecie pytanie związane było z opłatą pobieraną przez OFE od wnoszonych składek. 89% badanych nie posiadało wiedzy na temat wysokości tej opłaty. Tylko czterech badanych (1,3%) podało prawidłową odpowiedź. Czwarte pytanie dotyczyło wiedzy na temat zarządzania OFE. 91% badanych stwierdziło, że nie wie, jaka instytucja zarządza funduszem, którego jest członkiem (16 osób – 5,4% podało prawidłową nazwę). Podobnie w pytaniu piątym, w którym należało wykazać się wiedzą w zakresie opłat pobieranych przez PTE za zarządzanie OFE. 90% badanych stwierdziło, że nie zna opłat lub nie interesuje się tą sprawą. Członkowie OFE muszą także płacić za transfer środków do innego funduszu, jeżeli członkostwo w danym funduszu nie przekroczyło dwóch lat. To zagadnienie było przedmiotem pytania szóstego. O takich opłatach wiedziało 41% badanych, 20% w ogóle o tym nie wiedziało, a 39% nie interesowało się tą sprawą. W większym stopniu wiedzę na ten temat posiadały kobiety (47%) niż mężczyźni (28%), osoby w wieku powyżej 50 lat (71%) i pracujące (42%). Wyniki z pytań trzeciego, czwartego, piątego i szóstego świadczą o bardzo niskim stopniu wiedzy badanych o kosztach kapitałowej części systemu emerytalnego.

W pytaniu siódmym badani mieli podać pieniężną wartość zgromadzonych środków na rachunku OFE. Tylko 10% podało kwotę, drugie 10% przyznało, że ją zna, ale jej nie podało. 80% badanych stwierdziło, że nie zna stanu swojego konta w OFE oraz że nie interesuje się tą sprawą. Jeżeli zadaniem OFE jest pomnażanie składek członków, to nie powinna dla nich być obojętna ich działalność lokacyjna. Została ona określona w rozdziale 15 cytowanej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w rozporządzeniu

Rady Ministrów<sup>59</sup>. OFE stosują różne strategie inwestowania, które są publikowane. W pytaniu ósmym poproszono badanych o podanie trzech głównych kierunków inwestowania składek przez OFE, którego są członkami. 93% badanych nie miało żadnej wiedzy na ten temat. W rozdziale 20 cytowanej ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych określono ich obowiązki informacyjne. W art. 191 podano zakres tej informacji (o środkach, obrotach na rachunku, działalności lokacyjnej) oraz ustalono, że ma być ona dostarczana członkom w regularnych odstępach czasu, nie rzadziej niż raz w roku. Pytanie dziewiąte dotyczyło tego zagadnienia. 63% badanych potwierdziło, że otrzymuje takie informacje i podało, w jakich okresach czasu (najczęściej rok), 11% stwierdziło, że otrzymuje, ale nie potrafiło określić zakresu czasowego, ale 25% przyznało, że takiej informacji nie otrzymuje. Trudno jest określić przyczynę takiego stanu rzeczy. Zestawienie odpowiedzi z pytań siedem, osiem i dziewięć pozwala sądzić, że badani członkowie OFE raczej nie interesują się informacjami publikowanymi przez OFE.

W art. 189 cytowanej ustawy zobowiązano fundusze do publikowania raz w roku prospektu informacyjnego w dzienniku o zasięgu krajowym. W pytaniu dziesiątym przyjęto za cel zbadanie, czy członkowie OFE zapoznają się z tymi prospektami. 37% przyznało, że zapoznaje się z nimi, 63% nie czyta ich w ogóle. Kobiety w większym stopniu interesowały się prospektami (40%) niż mężczyźni (31%). W największym stopniu prospektami interesowały się osoby w wieku powyżej 50 lat (86%), prowadzące działalność gospodarczą (53%) i z wykształceniem wyższym (39%).

Z uwagi na sytuację finansów publicznych Rząd RP podjął pewne działania, w tym w grudniu 2010 r. ogłosił propozycje zmian w systemie emerytalnym, głównie w organizacji i funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych. Zagadnienie to było przedmiotem pytania jedenastego. 41% badanych stwierdziło, że zapoznalo się z propozycjami rządowymi, 39% nie, a 12% nie było zainteresowanych tą sprawą. W sumie 51% badanych nie zna propozycji rządowych. Mężczyźni stwierdzili w większym stopniu, że znają propozycje rządu (52%) niż kobiety (47%). Najwyższą znajomością propozycji zmian wykazały się osoby w wieku powyżej 50 lat (71%) oraz w przedziale wieku 36–50 lat (60%). Stąd wniosek, że im bliżej wieku emerytalnego, tym większe zainteresowanie systemem emerytalnym. Duże zainteresowanie propozycjami zmian w systemie emerytalnym wykazali badani z wykształceniem wyższym (55%), prowadzący działalność gospodarczą (58%), a także pracujący (50%).

W związku z tym, że OFE są obecnie przedmiotem ożywionej dyskusji, zapytano badanych o formę uczestnictwa w tych funduszach, dając do wyboru trzy warianty: obowiązkowa, dobrowolna, nie wiem. 14% spośród nich wybrało obecną, obowiązkową przynależność do OFE, 81% dobrowolną, 5% wyraziło opinię wątpliwą. Kobiety opowiedziały się za dobrowolną formą w 86%, męż-

---

<sup>59</sup> Dz.U. 2004, nr 32, poz. 276, nr 175, poz. 1814 oraz Dz.U. 2006, nr 13, poz. 91.

czyżni w 73%. Za dobrowolną formą uczestnictwa w OFE w 100% opowiedzieli się badani w wieku do 20 lat, powyżej 50 lat oraz z wykształceniem podstawowym. Wskazali ją także w najwyższym stopniu badani bezrobotni i pracujący (83%).

W pytaniu trzynastym respondenci mieli za zadanie ocenić, według rang od 1 do 4, kto ich zdaniem powinien odgrywać największą rolę w zabezpieczeniu świadczeń emerytalnych obywateli. Do wyboru mieli cztery warianty: państwo, pracodawcy, fundusze emerytalne, sami obywatele, a ocena 1 oznaczała największą rolę, 4 odpowiednio najmniejszą. Odpowiedzi badanych zaprezentowano w tabeli 3.

Tab. 3. Odpowiedzi badanych na temat odpowiedzialności za zabezpieczenie świadczeń emerytalnych obywateli (w %)

Wyszczególnienie	1*	2	3	4
Państwo	62,6	12,6	8,5	16,3
Pracodawcy	5,1	35,7	40,5	18,7
Fundusze emerytalne	8,2	40,5	30,6	20,7
Sami obywatele	24,2	11,2	20,4	44,2

\* miejsce w rankingu (ocenie).

Źródło: *Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011], s. 6. Dostępny w World Wide Web: [http://www.wshe.pl/media/1/word/raport\\_II\\_filar.pdf](http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf).

Badani sądzą, że państwo w największym stopniu powinno być odpowiedzialne za świadczenia emerytalne obywateli (62,6% wskazań na pierwszym miejscu). W dużym stopniu wskazano także, że sami obywatele powinni odpowiadać za świadczenia emerytalne (prawie co piąty badany). Na drugim miejscu najczęściej wskazań było na fundusze emerytalne i pracodawców. Na trzecim miejscu najczęściej wskazań było odwrotnie, na pracodawców i fundusze emerytalne. Na czwartym miejscu badani najczęściej wskazywali, że sami obywatele powinni odpowiadać za zabezpieczenie świadczeń emerytalnych, następnie fundusze emerytalne. Zgodność odpowiedzi została wyrażona wskaźnikiem konkordancji Kendalla<sup>60</sup>. Wskaźnik ten wyniósł 0,1404. Hipotezę o zgodności między odpowiedziami respondentów potwierdzono testem Chi-kwadrat (Pearsona)<sup>61</sup>. Zgodność odpowiedzi mężczyzn była wyższa (0,1898) niż kobiet (0,1195). W grupie wiekowej badanych 36–50 lat zanotowano najwyższy wskaźnik zgodności odpowiedzi (0,1984), najniższy wśród badanych w wieku powyżej 50 lat (0,0557). Duże zróżnicowanie zgodności odpowiedzi zanotowano wśród badanych z wykształceniem podstawowym (0,8531) i wyższym I stopnia (0,0598).

<sup>60</sup> Szwed R., *Metody statystyczne w naukach społecznych. Elementy teorii i zadania*. Wyd. 2 popr. Lublin: Wydaw. KUL, 2009, s. 327–328.

<sup>61</sup> *Raport z badań...*, dz. cyt., s. 5.

Najbardziej zgodni w odpowiedziach byli emeryci i renciści (0,4240) oraz osoby prowadzące działalność gospodarczą (0,2861). Najwyższe wskaźniki zgodności zanotowano wśród badanych mieszkających w dużych miastach<sup>62</sup>.

Znaczenie państwa w zabezpieczeniu emerytalnym potwierdza N.A. Barr. Według niego nie jest możliwe, aby uwolniło się ono od organizowania zabezpieczenia emerytalnego z różnych przyczyn, w tym głównie politycznych<sup>63</sup>.

#### 4. Zakończenie

Władze Rzeczypospolitej Polskiej w 1999 r. podjęły śmiałą reformę systemu ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego. Po jedenastu latach okazało się, że funkcjonujący system emerytalny wywiera niekorzystny wpływ na finanse publiczne, a szacowane kwoty przyszłych emerytur nie będą gwarantować godnego życia na starość, nawet jeżeli uwzględni się sumę końcową wypłaty z trzech filarów. Szczególne niepokoje budzi filar II, ponieważ ubezpieczony nie ma wpływu na kierunki inwestowania, a efekty inwestycyjne poszczególnych OFE są zróżnicowane, co przyczynia się do różnic w wypłacanych kwotach. W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie została zweryfikowana hipoteza badawcza, że najważniejszą rolę w zabezpieczeniu emerytalnym powinno odgrywać państwo uzupełniane przez dobrowolne formy gromadzenia środków na ten cel. Państwo powinno być gwarantem świadczeń emerytalnych dla obywateli. Można sądzić, że zmiany systemu powinny zmierzać w następujących kierunkach:

1. Zwiększenie dochodów Funduszu Emerytalnego poprzez zniesienie limitu podstawy opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej.
2. Wprowadzenie zasady dobrowolności uczestnictwa w OFE, stworzenie uczestnikom możliwości decydowania o kierunkach inwestowania, a obecnym członkom OFE umożliwienie powrotu do ZUS. OFE, PPE i IKE tworzyłyby drugi filar ubezpieczeń społecznych. Dobrowolne oszczędzanie na emeryturę powinno być popierane przez państwo w różnych formach, głównie w postaci bodźców ekonomicznych.
3. Wskazana byłaby dywersyfikacja dobrowolnych form oszczędzania na emeryturę, np. emisja emerytalnych obligacji.
4. Konieczna jest edukacja społeczeństwa w zakresie ubezpieczenia emerytalnego i konieczności dobrowolnego gromadzenia środków finansowych na emeryturę.

---

<sup>62</sup> Tamże, s. 35.

<sup>63</sup> Barr N.A., *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices* [on-line]. London 2002 [Dostęp 29.03.2011], s. 28. Dostępny w World Wide Web: <http://eprints.Ise.ac.uk/archive/00000286>.



## Literatura

- Adamski J., Fundusz majątkowy ulgą dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284.
- Baltowski M., Rząd działa na krótką metę. *Rzeczpospolita* 2011, nr 28, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 47.
- Barr N.A., *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices* [on-line]. London 2002 [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eprints.Ise.ac.uk/archive/00000286>.
- Belka M., Nie poszukujmy straconego czasu. *Rzeczpospolita* 2011, nr 40.
- Bugaj R., Wyplątywanie ubezpieczeń z OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 27.
- Bukowski M., Jankowiak J., Dyskredytacja zamiast dyskusji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 304.
- Chłoń-Domińczak A., Góra M., Rutkowski M., Groźny demontaż podstaw systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 303.
- Chłopecki A., Bronię mojej przyszłej emerytury. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305.
- Czekaj J., OFE: mniejsza składka albo obligacje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 300, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 41.
- Czekaj J., Ograniczenie roli OFE to błąd. *Rzeczpospolita* 2010, nr 4, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 43.
- Filar D., Między pryncypiami a udawaną cnotą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 34, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 48.
- Głapiak E., OFE w grze o dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2010, nr 280.
- Golimowska S., Co czeka przyszłych emerytów. *Rzeczpospolita* 2011, nr 58.
- Golimowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN, 1994.
- Góra M., *System emerytalny*. Warszawa: PWE, 2003. ISBN 83-208-1451-0.
- Grabowski B., OFE generują dług publiczny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 63.
- Hausner J., Zmiany w OFE burzą ład korporacyjny. *Rzeczpospolita* 2011, nr 61.
- Iglesias-Palau A., *Pension reform in Chile revisited. What has been learned?* OECD 2009. Social Employment and Migration Working Papers, No 86.
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: ZUS, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, 2011.
- Kempa M., Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego. W: *Ministerstwo Finansów* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2911&id=227003>. Working Paper Series No 07-2010.
- Kluza S., W OFE bez rewolucji. *Rzeczpospolita* 2010, nr 284.
- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*. Toruń: UMK, 2004. ISBN 83-231-1670-9.
- Kowalewski O., Grzech pierworodny systemu emerytalnego. *Rzeczpospolita* 2010, nr 282, dodatek *ekonomia&rynek*.
- Modzelewski W., Podzwonne dla OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 76, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 55.
- OFE, dług i deficyt: w piątek Unia zdecyduje. *Rzeczpospolita* 2010, nr 252.
- Ostrowska K., Etyczne inwestycje w OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 247.

- Ostrowska K., Koniec reformy OFE w imię ratowania budżetu. *Rzeczpospolita* 2010, nr 305.
- Ostrowska K., Mniej do OFE, co z emeryturą. *Rzeczpospolita* 2011, nr 19.
- Ostrowska K., Nielubiane i niechciane OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 17.
- Ostrowska K., Pełnomocnik do OFE. *Rzeczpospolita* 2010, nr 297.
- Ostrowska K., Zyski czy waloryzacja. *Rzeczpospolita*, 28.10.2010, dodatek pt. *Pomnażanie kapitału*.
- Otto W., Wiśniewski M., Reforma czy demontaż OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 64, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 53.
- Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*. Warszawa: GUS, grudzień 2010.
- Pelc P., Reformę emerytalną trzeba dokończyć, a nie psuć. *Rzeczpospolita* 2011, nr 6.
- Pensions and the crisis* [on-line]. OECD [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf>.
- Podkaminer L., Kożę..., wyprowadzić! *Rzeczpospolita* 2011, nr 70, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 54.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2060 r.* Warszawa: ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010.
- Raport o stabilności systemu finansowego lipiec 2010 r.* Warszawa: NBP.
- Raport z badań ankietowych o funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych* [on-line]. [Dostęp 1.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.wshe.pl/media/1/word/raport\\_II\\_filar.pdf](http://www.wshe.pl/media/1/word/raport_II_filar.pdf).
- Reda Z., Polacy nie czują się bezpiecznie finansowo. *Rzeczpospolita* 2011, nr 32.
- Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce* [on-line]. Warszawa: FOR, listopad 2010 [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_FOR\\_Reforma\\_emerytalna\\_a\\_finance\\_publiczne\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_FOR_Reforma_emerytalna_a_finance_publiczne_w_Polsce.pdf).
- Rostowski J., Tylko głęboki kryzys zmusi mnie do terapii szokowej. *Rzeczpospolita* 2010, nr 301.
- Rynek otwartych funduszy emerytalnych 2010*. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2011.
- Sławiński A., Reforma OFE: modyfikacja status quo. *Rzeczpospolita* 2010, nr 235.
- Stefański M., Dylematy zabezpieczenia emerytalnego. W: Włosiński M. (red.), *Pedagogia afirmacji człowieka jako osoby*. Włocławek: WSHE, 2010.
- Stefański M., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce, wybrane problemy*. Włocławek: WTN, 2004. ISBN 83-88115-84-7.
- Stopy zwrotu OFE w kilkuletnich okresach. *Rzeczpospolita* 2011, nr 15, dodatek *Moje pieniądze*.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*. Bydgoszcz – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.
- Szwed R., *Metody statystyczne w naukach społecznych. Elementy teorii i zadania*. Wyd. 2 popr. Lublin: Wydaw. KUL, 2009. ISBN 978-83-7363-801-3.
- The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU – 27 Member States (2007–2060)* [on-line]. European Commission [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance\\_publications/13782\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance_publications/13782_en.pdf).

- Walewska D., Cięcie wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych. *Rzeczpospolita* 2010, nr 230.
- Wiktorow A., System nie do utrzymania. *Rzeczpospolita* 2011, nr 2.
- Wojciechowski W., *Propozycja reformy części kapitałowej systemu emerytalnego* [on-line]. [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.for.org.pl/upload/File/OFE\\_25\\_01\\_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/OFE_25_01_2011/PropozycjareformyczescikapitalowejsystemuemerytalnegFOR25012011.pdf).
- Wojtyna A., Niebezpieczny melanz. *Rzeczpospolita* 2011, nr 46, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 50.
- Wojtyna A., Rządowy trik, a nie reforma OFE. *Rzeczpospolita* 2011, nr 10, dodatek *ekonomia&rynek*, nr 44.
- Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* [on-line]. Komisja Europejska, Bruksela, dnia 7.07.2010 r., KOM (2010) 365 wersja ostateczna [Dostęp 29.03.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>.

#### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, Dz.U. 2010, nr 34, poz. 189.
- Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.*, Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz.U. 2011, nr 75, poz. 398.



## DETERMINANTY DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE

*Tomasz Stryjewski*

**Abstrakt:** Kryzys rozpoczęty w roku 2007 przerodził się w kryzys zadłużenia państw. Przykłady Grecji, Irlandii, Islandii czy Hiszpanii pokazały kategorię długu publicznego w nowym świetle. Polska na przełomie lat 2010 i 2011 również osiągnęła górny pułap ustawowo dopuszczalnego długu publicznego. W obecnej sytuacji zadłużenia krajów Unii Europejskiej, a nawet ich niewypłacalności, sytuacja obserwowana w Polsce staje się jeszcze bardziej ryzykowna. W artykule podjęto próbę empirycznej weryfikacji determinantów długu publicznego w Polsce na przestrzeni 95 miesięcy (dane pochodzą z okresu od stycznia 2003 r. do listopada 2010 r.). Weryfikacja głównych czynników powodujących kształtowanie się długu publicznego odbywa się za pomocą odpowiednio zweryfikowanego modelu ekonometrycznego.

**Słowa kluczowe:** model ekonometryczny, polski dług publiczny.

**JEL Classification:** C59 – Other; E62 – Fiscal Policy.

### 1. Wprowadzenie

Dług publiczny jest ważną kategorią makroekonomiczną. Jego wielkość ma poważny wpływ nie tylko na bieżące funkcjonowanie gospodarki państwa, lecz także na jej przyszły rozwój. Dług publiczny ma dwa oblicza:

- jest obciążeniem dla bieżącego budżetu państwa oraz przyszłych pokoleń,
- może być inwestycją w przyszły rozwój kraju.

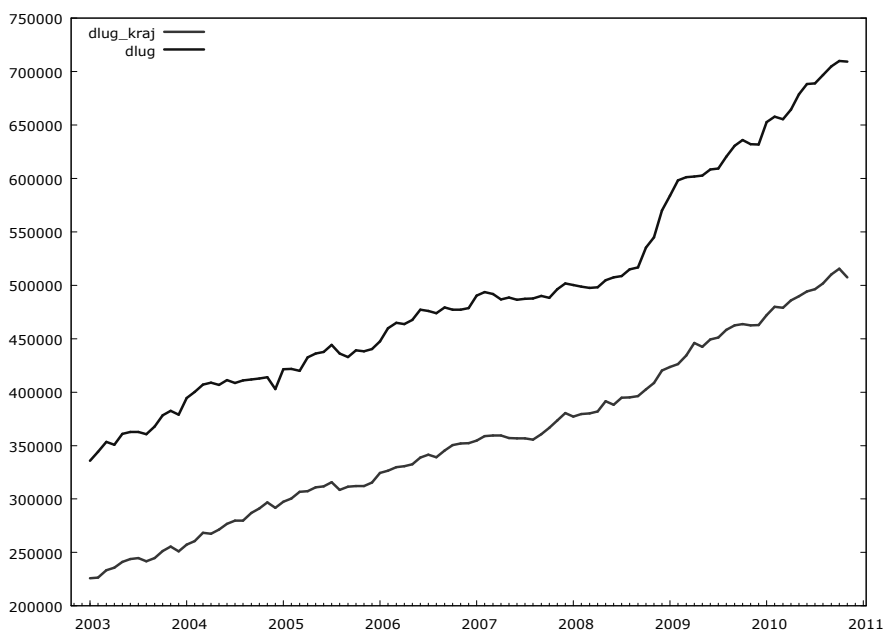
O ile pierwsza kategoria nie jest pożądana z punktu widzenia efektywności gospodarczej, to o tyle druga posiada w sobie znamiona inwestycji w przyszłość.

Postrzeżenie długu jako obciążenia łączy się przede wszystkim z kosztami jego zaciągania. Zasadniczo należy stwierdzić, że im większy dług w stosunku do PKB, tym wyższe koszty pozyskania nowego finansowania. Ponadto wysoki dług publiczny stanowi przyczynę niewypłacalności państwa.

O kategorii użyteczności długu publicznego stanowi jego struktura. Struktura ta informuje, jaka część zadłużenia jest wykorzystywana na inwestycje, a jaka na szeroko rozumianą konsumpcję.

Cechy polskiego długu publicznego to przede wszystkim: szybki wzrost jego wartości (rys. 1) oraz wysokie koszty obsługi (w 2010 r. koszt obsługi długu publicznego wyniósł ok. 38 mld zł<sup>1</sup>). Dług publiczny w Polsce kształtował się w stosunku do PKB w przeciągu kilku ostatnich lat następująco<sup>2</sup>:

- 2000 – 36,8%
- 2003 – 47,1%
- 2009 – 50,9%
- 2010 – 53–55%



Rys. 1. Dynamika i struktura długu publicznego Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

<sup>1</sup> Co jest groźnego w polskim długu publicznym? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1422,Co-jest-groznego-w-polskim-dlugu-publicznym>.

<sup>2</sup> *Dług Publiczny* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dlugpubliczny.org.pl/pl>.

Szybki przyrost długu publicznego w ciągu ostatnich trzech lat wynika z dwóch przyczyn<sup>3</sup>:

1. Kryzysu gospodarczego na świecie i spowolnienia gospodarczego w Polsce, co spowodowało spadek wpływów z podatków i wzrost wydatków.
2. Obniżki podatków i składek, której nie towarzyszyło proporcjonalne obniżenie wydatków publicznych.

Ponadto do innych przyczyn powstawania długu publicznego należy zaliczyć<sup>4</sup>:

- uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy,
- okresy wzmożonych wydatków, np. wojny,
- realizowana interwencyjna doktryna ekonomiczna,
- osiąganie celów politycznych przez rządzące elity,
- pułapka zadłużenia.

Warto zauważyć, że wzrost długu publicznego jest finansowany głównie z zadłużenia krajowego. Poziom zadłużenia zagranicznego utrzymywał się w latach 2003–2011 na stałym poziomie.

Celem artykułu jest identyfikacja determinant długu publicznego Polski.

## **2. Metodologia badania**

Badanie istotności wpływu poszczególnych zmiennych gospodarczych na kształtowanie się długu publicznego polegało na prawidłowej weryfikacji istotności zmiennych objaśniających w liniowym modelu ekonometrycznym, przy założeniu statystycznie dobrych pozostałych jego własności. Za główną determinantę długu publicznego uznano deficyt budżetowy państwa. Dlatego też w badaniu wykorzystano rekurencyjny model wielorównaniowy o następujących zmiennych endogenicznych:

- deficyt budżetowy,
- przyrost długu publicznego.

Założona relacja między tymi zmiennymi zakłada, że deficyt budżetowy wpływa na przyrost długu publicznego. Wysokość długu publicznego na deficyt budżetowy nie ma bezpośredniego wpływu, posiada natomiast wpływ pośredni – poprzez koszty obsługi długu publicznego. W związku z tym założono, że zestawy zmiennych egzogenicznych w równaniu pierwszym i drugim będą inne,

---

<sup>3</sup> Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużały? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1441,6-Kiedy-powstal-ten-dlug-publiczny-Moze-dlug-powinny-splacac-te-pokolenia-ktore-najbardziej-sie-zadluzaly>.

<sup>4</sup> Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN, 1999.

gdyż zmienne wpływające bezpośrednio na deficyt budżetowy mogą wpływać na zmianę długu tylko pośrednio poprzez pewien mechanizm transmisyjny.

Należy też zauważyć, że jako drugą zmienną endogeniczną wybrano przyrost długu publicznego, a nie jego poziom. Wynika to z faktu, że poziom długu publicznego zależy od kształtowania się relacji między wydatkami a dochodami budżetowymi przez wiele lat. Wartość tej relacji w jednym roku powoduje jedynie ujemną bądź dodatnią zmianę poziomu długu. Zmiany (przyrosty) pozostałych zmiennych egzogenicznych w równaniu drugim powinny przyjąć tę samą relację jak poziom zmiennej egzogenicznej dla poziomu zmiennej endogenicznej.

Dla poszczególnych równań wybrano następujące potencjalne zmienne endogeniczne:

1. Równanie deficytu budżetowego (*Def\_bud*):
  - a) po stronie dochodów:
    - podatki pośrednie (*podat\_pos*)
    - vat
    - akcyza
    - cit
    - pit
    - dywidendy (*dym*)
    - cło (*clo*)
  - b) po stronie wydatków
    - wydatki na ubezpieczenia społeczne (*ubezp\_spol*)
    - wydatki jednostek budżetowych (*jedn\_budz*)
    - obsługa długu krajowego (*dl\_kraj*)
    - obsługa długu zagranicznego (*dl\_zag*)
    - subwencje dla gmin (*sub\_gmin*)
    - inwestycje (*invest*)
2. Równanie zmiany długu publicznego (*dlug*):
  - a) saldo finansowania zagranicznego (*fin\_zag*)
  - b) podaż pieniądza (*pieniadz*)
  - c) wskaźnik klimatu koniunktury produkcji (*wsk\_kon\_prod*)
  - d) wskaźnik klimatu koniunktury budownictwa (*wsk\_kon\_bud*)
  - e) wartość eksportu (*eksport*)
  - f) wartość importu (*import*)
  - g) zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw (*zat\_przed*)
  - h) wskaźnik klimatu konsumenta bieżący (*wsk\_kons\_biez*)
  - i) wskaźnik klimatu konsumenta wyprzedzający – prognoza (*wsk\_kons\_wyp*)
  - j) deficyt handlowy (*def\_handl*)

W drugim równaniu nie uwzględniono ważnej zmiennej egzogenicznej, która powinna w istotny sposób wpływać zarówno na poziom, jak i na przyrost



długu publicznego – produktu krajowego brutto (PKB). Wynika to z niemożności uzyskania wartości PKB w ujęciu miesięcznym, a jedynie kwartalnym dla całego okresu próby. Wówczas należy się spodziewać włączenia do modelu zmiennej, która również wyznacza ogólny poziom wytworzonego bogactwa, będącą w sposób istotny skorelowaną z PKB. Hipoteza modelowa wygląda zatem następująco:

$$A(u)Def\_bud_t = \alpha_0 + \sum_{i=0}^M \alpha_{i+1} B(u)zm\_egzo\_row1_{t-i} + \varepsilon_{t1}$$

$$C(u)\Delta dlug_t = \beta_0 + \sum_{i=0}^N \beta_{i+1} D(u)\Delta zm\_egzo\_row2_{t-i} + \sum_{j=0}^K \gamma_{j+1} A(u)Def\_bud^{teor}_{t-j} + \varepsilon_{t2}$$

gdzie:

$zm\_egzo\_row$  – potencjalne zmienne równania określone powyżej,

$Def\_bud^{teor}$  – wartości teoretyczne zmiennej endogenicznej z równania pierwszego,

$A(u)$ ,  $B(u)$ ,  $C(u)$ ,  $D(u)$  – autoregresyjne operatory jednakowego lub różnego rzędu dla poszczególnych procesów,

$\Delta$  – operator różnicowania,

$\varepsilon_t$  – procesy resztowe.

### 3. Analiza danych

Analizę determinant długu publicznego oraz deficytu budżetowego wykonano dla danych z okresu od stycznia 2003 r. do listopada 2010 r. – razem 95 obserwacji. Uzyskane dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego<sup>5</sup>. W analizie wykorzystano model zgodny, który uwzględnia własności badanych procesów tak, aby zgadzały się struktury harmoniczne obu stron równania, a proces resztowy był białym szumem<sup>6</sup>. Dlatego też pierwszym krokiem analizy jest określenie własności badanych procesów. Własności te dla poszczególnych równań przedstawiają tabele 1 i 2.

Ponieważ analizowane dane po usunięciu trendu i sezonowości wykazywały wysokie rzędy autoregresji (rzędu 12–13), co jest podyktowane roczną inercją działań i wartości związanych z budżetem państwa oraz relatywnie małą próbą (95 obserwacji), należało tak ograniczyć liczbę potencjalnych zmiennych objaśniających, aby uzyskać właściwą liczbę stopni swobody. Zdecydowano, że modelowaniu podlegać będą szeregi oczyszczone z trendu i sezonowości (reszty modeli trendowo-sezonowych o specyfikacji zgodnej z tabelami 1 i 2) oraz takie

<sup>5</sup> Biuletyn Statystyczny. W: GUS [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2919\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_HTML.htm).

<sup>6</sup> Talaga L., Zieliński Z., *Analiza spektralna w modelowaniu ekonometrycznym*. Warszawa: PWN, 1986.

Tab. 1. Własności szeregów czasowych z równania pierwszego

Zmienna	Wielomian trendu	Sezonowość	Stopień autoregresji	Stopień zintegrowania	Opóźnienia zmiennych w modelu pełnym
<i>podat_pos</i>	1	t	0	0	0
<i>vat</i>	1	t	12	0	3, 5, 12
<i>akcyza</i>	1	t	11	0	11
<i>cit</i>	1	t	14	0	11
<i>pit</i>	1	t	13	0	1, 2, 12, 13
<i>dym</i>	1	t	0	0	0
<i>clo</i>	0	n	13	1	1, 2, 4, 12, 13
<i>ubezp_spol</i>	1	t	13	0	11
<i>jedn_budz</i>	1	t	0	0	0
<i>dl_kraj</i>	0	t	6	0	6
<i>dl_zag</i>	1	t	12	0	12
<i>sub_gmin</i>	1	t	13	0	1, 12, 13
<i>invest</i>	0	t	13	0	2, 11, 13
<i>Def_bud</i>	0	t	8	0	8

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Własności szeregów czasowych z równania drugiego

Zmienna	Wielomian trendu	Sezonowość	Stopień autoregresji	Stopień zintegrowania	Opóźnienia zmiennych w modelu pełnym
<i>def_handl</i> <sup>7</sup>	0	n	3	0	2, 3
$\Delta$ <i>pieniadz</i>	0	t	0	0	
$\Delta$ <i>dlug</i>	0	t	0	0	
$\Delta$ <i>zat_przed</i>	0	t	1	0	
$\Delta$ <i>msk_kon_prod</i>	0	t	5	0	1, 4, 5
$\Delta$ <i>msk_kons_biez</i>	0	t	12	0	12
$\Delta$ <i>msk_kons_wyp</i>	0	t	1	0	
$\Delta$ <i>msk_kon_bud</i>	0	t	3	0	1, 3
$\Delta$ <i>fin_zag</i>	0	t	2	0	2
$\Delta$ <i>eksport</i>	0	t	3	0	1, 3
$\Delta$ <i>import</i>	0	t	13	0	1, 12, 13

Źródło: opracowanie własne.

<sup>7</sup> Zmienna nieróżnicowana w równaniu 2.

rzędy opóźnień, które wyjdą istotne w teście t-Studenta w modelach autoregresyjnych na poziomie 5%. Tak wyspecyfikowane zmienne prezentują table 1 i 2 (kolumna 6).

Ponieważ jak w przypadku PKB lista potencjalnych zmiennych nie wyczerpuje wszystkich możliwości, oceny parametrów analizowanego modelu będą przedstawiały wpływ całkowity poszczególnych zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą, będzie to zatem model II rodzaju<sup>8</sup>. Parametry strukturalne modeli II rodzaju wyrażają wpływ całkowity na skutek, tzn. wpływ bezpośredni i pośredni, który jest efektem skorelowania zmiennych uwzględnionych w modelu ze zmiennymi nieuwzględnionymi w modelu. Sytuacja ta dotyczy również modeli wielorównaniowych, gdzie oprócz zmiennych egzogenicznych mamy do czynienia z powiązaniem zmiennych endogenicznych.

Następnym elementem specyfikacji równań była analiza skorelowania zmiennych egzogenicznych. Na tym etapie wykluczono ze zmiennych potencjalnych bieżący wskaźnik koniunktury konsumenckiej, który był silnie skorelowany z tym wskaźnikiem w wersji wyprzedzającej. Uznano bowiem, że wskaźnik prezentujący prognozę będzie bardziej przydatny informacyjnie w niniejszym badaniu.

#### **4. Dynamiczny model ekonometryczny**

Dwurównaniowy model ekonometryczny sprowadzony jedynie do istotnych statystycznie parametrów prezentują table 3 i 4.

Dalej w tabeli 5 zaprezentowano wartości testów weryfikacyjnych równań modelu. Należy stwierdzić, że zaprezentowane statystyki potwierdzają dobre własności modelu. Ponadto test CUSUM wykazał stabilność modelu (poszczególnych równań) w czasie, a test Quenouille'a<sup>9</sup> potwierdził brak autokorelacji reszt (patrz załącznik 1).

---

<sup>8</sup> Zieliński Z., Zgodne, liniowe, dynamiczne modele ekonometryczne pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego rodzaju. *AUNC Ekonomia* 1990, z. XV; Zieliński Z., *Liniowe modele ekonometryczne jako narzędzie opisu i analizy przyczynowych zależności zjawisk ekonomicznych*. Toruń: UMK, 1991.

<sup>9</sup> Box G.E.P., Jenkins G.M., *Analiza szeregów czasowych. Prognozowanie i sterowanie*. Warszawa: PWN, 1983.

Tab. 3. Równanie deficytu budżetowego (*Def\_bud*)

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	Wartość p
Const	976,861	280,627	3,4810	0,00086 ***
<i>vat(-5)</i>	-0,328276	0,15141	-2,1681	0,03350 **
<i>podat_pos</i>	1,0161	0,134693	7,5438	<0,00001 ***
<i>cit</i>	0,97536	0,235622	4,1395	0,00009 ***
<i>pit(-12)</i>	0,9424	0,347697	2,7104	0,00842 ***
<i>clo(-13)</i>	-5,6515	1,50965	-3,7436	0,00037 ***
<i>ubezp_spol</i>	-0,909985	0,115055	-7,9092	<0,00001 ***
<i>dl_kraj</i>	-0,639709	0,150416	-4,2529	0,00006 ***
<i>dl_zag(-12)</i>	-2,06651	0,611592	-3,3789	0,00119 ***
<i>invest</i>	-1,21602	0,299262	-4,0634	0,00012 ***
<i>Def_bud (-8)</i>	-0,18017	0,055122	-3,2686	0,00167 ***
Wsp. determ. R <sup>2</sup>	0,803300	Skorygowany R <sup>2</sup>		0,775596
Autokorel.reszt - rho1	0,154469	Stat. Durbina-Watsona		1,682898

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 4. Równanie przyrostu długu publicznego ( $\Delta$ *dlug*)

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	Wartość p
Const	408,92	578,761	0,7065	0,48230
$\Delta$ <i>msk_kons_wyp</i>	-872,997	219,605	-3,9753	0,00017 ***
<i>Def_bud</i>	-1,17781	0,274593	-4,2893	0,00006 ***
Wsp. determ. R <sup>2</sup>	0,473110	Skorygowany R <sup>2</sup>		0,440686
Autokorel.reszt - rho1	-0,065425	Stat. Durbina-Watsona		2,100850

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5. Wartości testów weryfikujących poszczególne równania modelu

	<b>Równanie deficytu budżetowego</b>	<b>Równanie przyrostu długu publicznego</b>
<b>Test</b>	<b>Wartość testu [wartość p]</b>	<b>Wartość testu [wartość p]</b>
Test RESET H0: wybór postaci analitycznej modelu jest prawidłowy	$F = 2,203019$ [ $p = P(F(2,69) > 2,20302) = 0,118$ ]	$F = 2,600277$ [ $p = P(F(2,65) > 2,60028) = 0,082$ ]
Test Doornika-Hansena H0: dystrybuanta empiryczna reszt posiada rozkład normalny	Chi-kwadrat(2) = 5,863 [ $p = 0,05332$ ]	Chi-kwadrat(2) = 8,339 [ $p = 0,01546$ ]
Test Breuscha-Pagana (modyfikacja Koenkera) H0: Stała wariancja	LM = 13,354891 [ $p = P(\text{Chi-kwadrat}(10) > 13,354891) = 0,204501$ ]	LM = 0,587872 [ $p = P(\text{Chi-kwadrat}(2) > 0,587872) = 0,745324$ ]
H0: Efekt ARCH nie występuje	LM = 8,15533 [ $p = P(\text{Chi-kwadrat}(12) > 8,15533) = 0,772877$ ]	LM = 12,3199 [ $p = P(\text{Chi-kwadrat}(12) > 12,3199) = 0,42034$ ]

Źródło: opracowanie własne.

Mówiąc o wzroście deficytu, mamy na myśli sytuację, w której rośnie wielkość ujemna tej zmiennej, wszystkie zmienne, których oceny parametrów są ujemne, powiększają deficyt budżetowy. Wszystkie zmienne o dodatnich ocenach parametrów zmniejszają deficyt budżetowy.

Zasadniczo analizując równanie pierwsze, należy stwierdzić, że wszystkie wydatki budżetowe powiększają deficyt budżetowy. Ich wpływ jest jednak różny. Największy całościowy ujemny wpływ na deficyt budżetowy (wraz ze zmiennymi skorelowanymi, a nieujętymi w równaniu) ma obsługa długu zagranicznego opóźniona o 12 miesięcy. Jest to wpływ ponad dwukrotnie większy niż wpływ obsługi długu krajowego, przy czym wpływ tej drugiej kategorii jest natychmiastowy. Stwarza to więc możliwość decyzyjności dotyczącej zadłużania i jego wpływu na deficyt budżetowy typu, czy zadłużyć się drożej, ale wpływ tych decyzji na deficyt jest opóźniony o 12 miesięcy, czy zadłużyć się taniej, ale z bezpośrednim wpływem na deficyt.

Każda złotówka wydana na inwestycje powiększa deficyt budżetowy o ok. 1,2 zł w bieżącym okresie. Jest to zapewne efekt wsparcia inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Wzrost wydatków na ubezpieczenia społeczne jest prawie w całości finansowany z deficytu budżetowego, gdyż na 1 zł wzrostu wydatków towarzyszy wzrost deficytu o ok. 91 groszy. Deficyt budżetowy posiada również proces inercji (autoregresji) 8-miesięcznej o wartości ok. 18 gr za każdą zapożyczoną złotówkę 8 miesięcy wcześniej.

Po stronie dochodów większość zmiennych zachowuje się konwencjonalnie, tzn. ich wzrost powoduje zmniejszenie deficytu (ocena parametru ma znak dodatni). I tak w okresie bieżącym wzrost wpływów z podatków pośrednich oraz podatku od podmiotów gospodarczych (CIT) wpływa prawie w całości na zmniejszenie deficytu budżetowego (odpowiednio 1,01 zł i 97 gr). Podobnie zachowuje się wzrost wpływów z podatku od osób fizycznych (PIT). Każda złotówka wpływów z tego podatku powoduje zmniejszenie deficytu o 94 gr, przy czym mechanizm ten jest opóźniony o 12 miesięcy i jest to powodowane zapewne sposobem rozliczania tego podatku.

Wpływy z podatku od towarów i usług (VAT) opóźnione o 5 miesięcy oraz wpływy z cel opóźnione o 13 miesięcy mają natomiast negatywny wpływ na deficyt budżetowy. Szczególnie wpływ cel jest bardzo istotny, gdyż każda złotówka pozyskana ze wzrostu tego typu odciążeń powoduje wzrost deficytu o ponad 5 zł, w przypadku VAT-u opóźnionego o 5 miesięcy wartość ta wynosi 33 gr.

Zauważony mechanizm może mieć dwa podłoża. Pierwszy to fakt, że w modelach dynamicznych o niepełnej liście potencjalnych zmiennych objaśniających (przyczyn) dochodzi czasami do uwzględnienia w sensie testu t-Studenta zmiennych, które mają wysokie opóźnienia, a które zastępują zmienne nieuwzględnione w modelu. Opóźnione zmienne pozostawione w modelu poprzez swoje wysokie skorelowanie stanowią substytut zmiennych nieuwzględnionych<sup>10</sup>.

Możliwe jednak, że zmienne te poprzez mechanizm transmisyjny uwidoczniony w czasie opóźnienia negatywnie wpływają na poziom deficytu budżetowego. Wzrost wpływów z podatku VAT podyktowany jest zwiększoną konsumpcją. Konsumpcja ta w przypadku najbiedniejszych konsumentów realizowana jest na kredyt, którego spłata może ograniczyć wydatki konsumpcyjne w następnych miesiącach.

Podobny mechanizm można zauważyć w przypadku cel. Wzrost wpływów z cel powoduje realny wzrost wartości importu. Ma to swoje odzwierciedlenie we wzroście popytu na waluty obce, dostępności kredytów w tych walutach itp. Ponadto część importu jest finansowana z budżetu państwa. Zaprezentowana hipoteza wymaga dalszych badań w celu ustalenia mechanizmu generującego opisane w równaniu 1 zależności między opisanymi zmiennymi (VAT(-5), clo (-13)) a deficytem budżetowym.

Równanie 2 opisujące mechanizm przyczynowo-skutkowy przyrostu długu publicznego składa się z dwóch zmiennych objaśniających: wyprzedzającego wskaźnika koniunktury konsumenckiej oraz deficytu budżetowego. Wzrost deficytu budżetowego (wartość ujemna) o 1 zł powoduje przyrost długu publicznego o ok. 1 zł i 18 gr. Dodatni przyrost wskaźnika koniunktury o jednost-

---

<sup>10</sup> Por. Kufel T., *Postulat zgodności w dynamicznych modelach ekonometrycznych*. Toruń: Wydaw. UMK, 2002.

kę powoduje natomiast zmniejszenie długu publicznego o ok. 873 zł. Równanie charakteryzuje się słabszym dopasowaniem do danych ( $R^2 = 0,47$ ). Podyktowane jest to faktem, że wyprzedzający współczynnik koniunktury konsumenckiej jest zmienną wyrażającą ogólną koniunkturę gospodarki. Oznacza to, że gdy gospodarka przyspiesza, dług publiczny maleje. Najlepszym miernikiem koniunktury jest PKB, którego publikacje są w większych agregatach czasowych.

## **5. Podsumowanie**

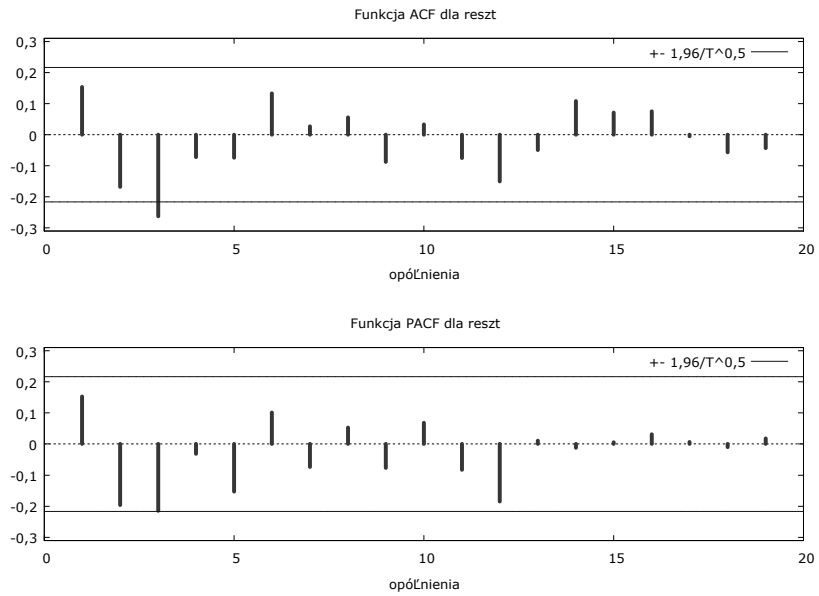
W artykule zidentyfikowano dwie główne determinanty długu publicznego w Polsce: wzrost gospodarczy oraz deficyt budżetowy. Determinanty te działają na dług publiczny przeciwstawnie. Wzrost gospodarczy jest podstawą powiększenia dobrobytu, a co za tym idzie, i zmniejszania zadłużenia. Deficyt budżetowy jest głównym elementem zadłużania państwa. Deficyt ten też ma swoje determinanty. Ich identyfikacja, choć wymaga jeszcze dalszych badań, pozwala kreować politykę zadłużania w sposób najbardziej pożądaną przez decydentów.

Powyższe wnioski potwierdzają obserwacje z krajów, w których dokonano istotnych redukcji wartości długu publicznego w stosunku do PKB<sup>11</sup>: ponad połowa spadku relacji długu publicznego do PKB w krajach rozwijających się wynikała z szybkiego wzrostu PKB, a w ok.  $1/3$  – ze zmniejszenia deficytu finansów publicznych. Trwały spadek deficytu finansów publicznych wynikał średnio w 70% z redukcji wydatków publicznych, a jedynie w 30% ze wzrostu podatków. W krajach rozwiniętych niemal cała redukcja długu publicznego w relacji do PKB wynikała ze spadku deficytu finansów publicznych, na który w mniej więcej równych proporcjach złożyły się spadek wydatków i wzrost podatków.

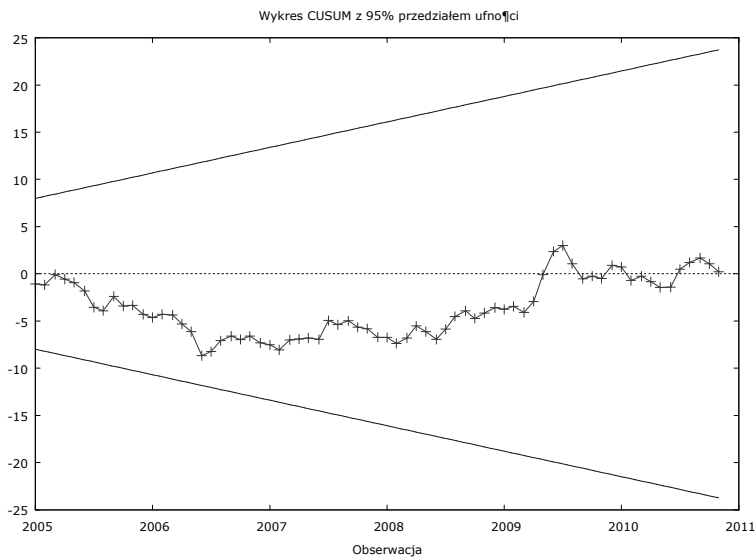
---

<sup>11</sup> Czy dług Polski można spłacić? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1427,4-Czy-dlug-Polski-mozna-splacic>.

### Załącznik 1

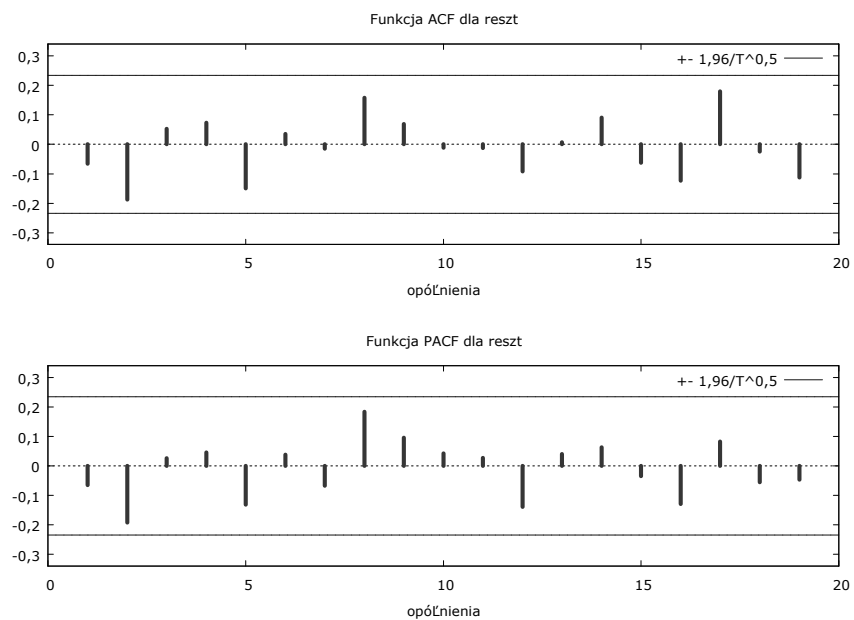


Rys. 2. Korelogram procesu resztowego dla równania deficytu budżetowego  
Źródło: opracowanie własne.

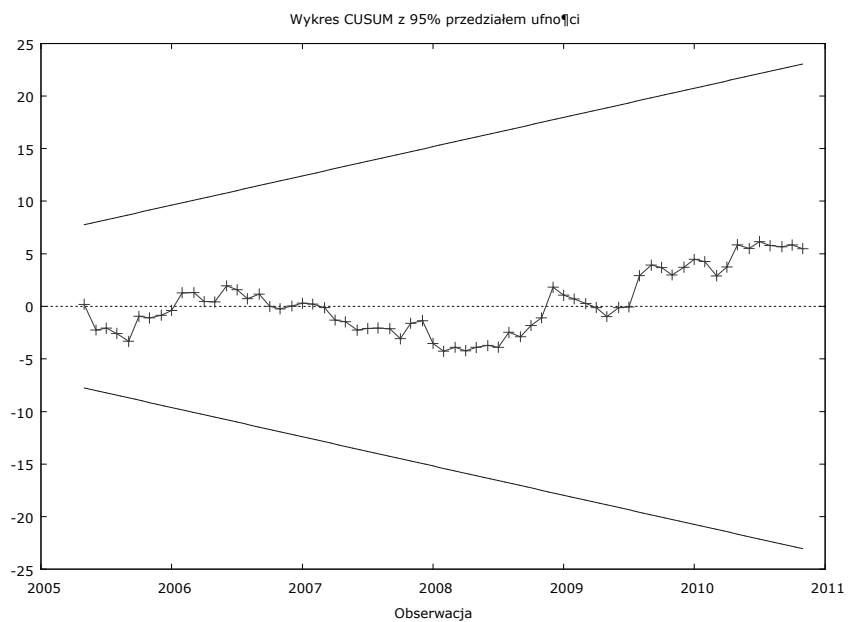


Rys. 3. Test CUSUM z 95% przedziałem ufności dla równania deficytu budżetowego  
Źródło: opracowanie własne.





Rys. 4. Korelogram procesu resztowego dla równania przyrostu długu  
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 5. Test CUSUM z 95% przedziałem ufności dla równania przyrostu długu  
Źródło: opracowanie własne.

## Literatura

- Biuletyn Statystyczny. W: *GUS* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2919\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2919_PLK_HTML.htm).
- Box G.E.P., Jenkins G.M., *Analiza szeregów czasowych. Prognozowanie i sterowanie*. Warszawa: PWN, 1983. ISBN 83-01-00360-X.
- Co jest groźnego w polskim długu publicznym? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1422,Co-jest-groznego-w-polskim-dlugu-publicznym>.
- Czy dług Polski można spłacić? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1427,4-Czy-dlug-Polski-mozna-splacic>.
- Dług Publiczny* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.dlugpubliczny.org.pl/pl>.
- Kiedy powstał ten dług publiczny? Może dług powinny spłacać te pokolenia, które najbardziej się zadłużyły? W: *Forum Obywatelskiego Rozwoju* [on-line]. [Dostęp 23.05.2011]. Dostępny w World Wide Web: <http://www.for.org.pl/pl/a/1441,6-Kiedy-powstal-ten-dlug-publiczny-Moze-dlug-powinny-splacac-te-pokolenia-ktore-najbardziej-sie-zadluzaly>.
- Kufel T., *Postulat zgodności w dynamicznych modelach ekonometrycznych*. Toruń: Wydaw. UMK, 2002. ISBN 83-231-1396-3.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN, 1999. ISBN 83-01-12783-X.
- Talaga L., Zieliński Z., *Analiza spektralna w modelowaniu ekonometrycznym*. Warszawa: PWN, 1986. ISBN 83-01-05407-7.
- Zieliński Z., Zgodne, liniowe, dynamiczne modele ekonometryczne pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego rodzaju. *AUNC Ekonomia* 1990, z. XV.
- Zieliński Z., *Liniowe modele ekonometryczne jako narzędzie opisu i analizy przyczynowych zależności zjawisk ekonomicznych*. Toruń: UMK, 1991. ISBN 83-231-0305-4.

## FAKTORING SAMORZĄDOWY

*Maciej Tokarski*

**Abstrakt:** Samorządy są wiarygodnymi partnerami w biznesie. Taka opinia, potwierdzona przez wieloletnie doświadczenie, powoduje, że instytucje finansowe chętnie współpracują z tymi podmiotami. Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównym adresatem są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw. Mogą z niego korzystać samodzielnie, jeśli podpisały kontrakt z urzędem i prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, lub mogą zostać do tego zmuszone, kiedy startują w samorządowych przetargach, w których wymagana jest gwarancja refinansowania. Celem artykułu jest przedstawienie mechanizmu oraz cech faktoringu samorządowego, a także korzyści dla podmiotów transakcji.

**Słowa kluczowe:** faktoring, faktoring samorządowy, samorządy.

**JEL Classification:** G21 – Banks; Other Depository Institutions; Micro Finance Institutions; Mortgages.

### 1. Wprowadzenie

Samorządy są wiarygodnymi partnerami w biznesie. Taka opinia, potwierdzona przez wieloletnie doświadczenie, powoduje, że instytucje finansowe chętnie współpracują z tymi podmiotami. Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównymi adresatami są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw. Mogą z niego korzystać samodzielnie, jeśli podpisały kontrakt z urzędem i prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, lub mogą zostać do tego zmuszone, kiedy startują w samorządowych przetargach, w których wymagana jest gwarancja refinansowania. Finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, mia-

stom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają całej potrzebnej na ten cel kwoty. Bank lub firma faktoringowa, wykupując faktury, dostarcza firmom wykonawcom pieniądze za realizację inwestycji (za wykonane prace lub dostawy) na rzecz samorządów. Po udokumentowaniu, że wierzytelności są bezsporne, przedsiębiorstwa uzyskują równowartość wystawionych faktur pomniejszoną o koszty.

Z księgowego punktu widzenia finansowanie w postaci faktoringu było korzystne dla samorządu. Do końca roku 2010 traktowano je jako zobowiązanie pozabilansowe, które nie zwiększało współczynnika zadłużenia samorządów<sup>1</sup>. Taki sposób miał jedną zasadniczą zaletę: skoro nie zaliczał się do długu, to nie pogarszał gminnych wskaźników zadłużenia<sup>2</sup>. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych zadłużenie samorządu nie może przekroczyć bariery 60% dochodów<sup>3</sup>.

Celem artykułu jest przedstawienie mechanizmu oraz cech faktoringu samorządowego, a także korzyści dla podmiotów transakcji<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Z dniem 1 stycznia 2011 r. weszło w życie *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*. Zgodnie z tymi przepisami (§ 3 p. 1 ww. rozporządzenia) od stycznia 2011 r. dług powiększają nie tylko kredyty i pożyczki, lecz także płatności rozłożone na raty, a także umowy leasingu, faktoringu, forfaitingu, co jest niekorzystne dla samorządów, gdyż zwiększa ich współczynnik zadłużenia. Takie rozwiązanie samorządom się nie podoba, bo leasing, faktoring i forfaiting były coraz częściej wykorzystywane jako tzw. alternatywna forma finansowania inwestycji. Sposób ten miał jedną zasadniczą zaletę: skoro nie zaliczał się do długu, to nie pogarszał gminnych wskaźników zadłużenia.

<sup>2</sup> Obecnie w dalszym ciągu faktoring jest traktowany jako zobowiązanie pozabilansowe, które jednak zwiększa współczynnik zadłużenia samorządu.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 169 i 170 *Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z dnia 20 grudnia 2005 r. (dalej u.f.p.) dług samorządów nie może przekraczać 60% dochodów gminy, powiatu czy województwa, a spłata tych zobowiązań nie może przekraczać poziomu 15% budżetu jednostki. Ale samorzady nauczyły się omijać te ograniczenia, np. przez leasing, faktoring. W ustawie o finansach publicznych nie ma żadnych zaostrzeń dotyczących finansów samorządów w momencie przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego (50% relacji długu do PKB). Natomiast zgodnie z art. 86 ust. 1 p. 2 lit. a i d oraz p. 3 lit. c i d u.f.p. w momencie przekroczenia drugiego progu (55% długu do PKB) samorzady muszą uchwalić budżety bez deficytu (mogą skorzystać z nadwyżek z poprzednich lat lub wolnych środków). Po przekroczeniu konstytucyjnego progu 60% długu do PKB wydatki budżetów samorządów nie mogą być wyższe od ich dochodów.

<sup>4</sup> W artykule pominięto kwestie rodzajów faktoringu oraz jego przyczyn i opłacalności w porównaniu do innych form zewnętrznego finansowania, które omawiane są w sposób szczegółowy w następujących opracowaniach: Podedworna-Tarnowska D., *Faktoring w Polsce – szanse i zagrożenia rozwoju*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2007 oraz Tokarski M., *Faktoring w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2005, a także Grzywacz J., *Faktoring*. Warszawa: Difin, 2005; Kreczmańska-Gigol K. (red.), *Faktoring w Polsce 2010 – analiza, rynek, perspektywy*. Warszawa: Difin, 2010.

## 2. Istota faktoringu

Istotą faktoringu jest krótkoterminowe finansowanie dostaw towarów przez podmiot, który pośredniczy w procesie rozliczeń finansowych między dostawcą a odbiorcą. Faktoring jest transakcją, w której firma albo przenosi (cesja wierzytelności) bądź może przenieść wierzytelności (cesja ekspektatywy wierzytelności) na instytucję finansową (faktora), albo pożyczka pieniądze pod zastaw wierzytelności jako zabezpieczenie dla tej pożyczki. W obu wypadkach firma otrzymuje gotówkę, nie czekając, aż należności zostaną ściągnięte<sup>5</sup>. Stanowi on specyficzny sposób kredytowania przez bank lub inną instytucję finansową (firmy faktoringowe) należności przedsiębiorstw, jakie powstają w wyniku sprzedaży towarów i produktów, przed terminem ich płatności, przy czym u podstaw kredytowania przez przedsiębiorstwa swoich odbiorców leży konieczność utrzymania lub poszerzenia rynku zbytu na produkty lub usługi przedsiębiorstwa<sup>6</sup>. Jest on instrumentem finansowym, który polega na odpłatnej odsprzedaży nieprzeterminowanych i niespornych należności przysługujących wierzycielowi od dłużnika z tytułu zrealizowanych dostaw towarów i wykonanych usług w celu przyspieszenia cyrkulacji kapitału. Są to wierzytelności związane z obrotem gospodarczym, pieniężne związane ze sprzedażą towarów i usług, krótkoterminowe o charakterze rewolwingowym (z reguły do 210 dni), przyszłe lub już istniejące, bezsporne (co do wysokości i zasady, które nie podlegają jakimkolwiek oprostowaniu lub wzajemnemu potrąceniu (kompensacie) z tytułów istniejących lub mogących powstać w czasie obowiązywania umowy), których zbywcy i dłużnicy nie są zagrożeni procesem upadłościowym lub likwidacją, wymagalne i niewymagalne, zbywalne bez ograniczeń (z mocy przepisów prawnych, zastrzeżeń umownych lub właściwości zobowiązania), za wyjątkiem umów sprzedaży rzeczy przeznaczonych do użytku osobistego lub rodzinnego w ramach gospodarstwa domowego nabywcy (usługobiorcy).

Przedmiotem umowy faktoringowej może być obsługa przez faktora wierzytelności, które dopiero powstaną (ekspektatywy wierzytelności) jako skutek umów zawartych, ale jeszcze niezrealizowanych przez klienta. W tym wypadku faktor do momentu powstania wierzytelności (dokonania dostawy) finansuje działalność klienta jako pożyczkodawca. Faktoring jest formą finansowania tworzoną, by pomagać rozwiązywać problemy z przepływem gotówki (usprawnić jej przepływ, przyspieszyć jej obieg), które pojawiają się wraz z wydłużeniem terminów płatności (udzielania odbiorcom kredytu handlowego) bądź brakiem możliwości zaproponowania swoim odbiorcom odpowiednich terminów płatności. Może być więc jednocześnie formą finansowania należności i gwarancją zabezpieczającą przedsiębiorstwo przed ryzykiem ich ściągnięcia, a także operacją rozliczeniową polegającą na inkasowaniu należności. Jest on zawsze instru-

<sup>5</sup> Nowicki M., Faktoring – remedium na recesję. *Finansista* 2002, nr 1, s. 41.

<sup>6</sup> Gluchowski J., Sojak S. (red.), *Leksykon finansów*. Warszawa: PWE, 2001, s. 81.

mentem służącym rozwiązaniu problemów finansowych między przedsiębiorstwami dostawcami a przedsiębiorstwami odbiorcami. Dzięki niemu przedsiębiorstwa posiadające dobrą ofertę są w stanie zaproponować swoim odbiorcom atrakcyjne warunki płatności, co szczególnie dziś decyduje o konkurencyjności oferty. Faktoring nie jest usługą jednorodną – faktycznie jest pakietem usług zawierającym w sobie funkcje: finansowania, przejęcia ryzyka, administrowania wierzytelnościami oraz ich windykowania.

Najważniejszym aktem międzynarodowym, regulującym instytucję faktoringu, jest konwencja o faktoringu międzynarodowym, która została przyjęta 28 maja 1988 r. w Ottawie w trakcie konferencji dyplomatycznej w sprawie przyjęcia projektów konwencji Międzynarodowego Instytutu Unifikacji Prawa Prywatnego (The International Institute for the Unification of Private Law, UNIDROIT) o faktoringu międzynarodowym i międzynarodowym leasingu finansowym (Diplomatic Conference for the Adaption of the Draft UNIDROIT Conventions of International Factoring and International Financial Leasing). Zgodnie z jej postanowieniem faktoring określany jest jako rodzaj działalności polegającej na bezpośrednim, z reguły bezregresowym zakupie przez banki lub instytucje finansowe wierzytelności klientów, przypadających im od odbiorców z tytułu dostaw towarów lub usług, z jednoczesnym świadczeniem na rzecz klientów co najmniej dwóch usług spośród wymienionych: inkasowych, księgowych, doradczych, marketingowych, przy czym dłużnik powinien zostać powiadomiony o cesji wierzytelności<sup>7</sup>. Brak obowiązku świadczenia usług dodatkowych powoduje, że zawarta umowa nie może zostać zaklasyfikowana jako umowa faktoringu, ale jako umowa cesji wierzytelności.

### 3. Istota i przedmiot faktoringu samorządowego

Faktoring samorządowy zaczął dynamicznie się rozwijać po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (został wprowadzony do oferty przez instytucje finansowe na przełomie lat 2009 i 2010, specjalnie na potrzeby przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich), które zaowocowało napływem funduszy na realizację projektów infrastrukturalnych.

Wbrew nazwie bezpośrednimi beneficjentami faktoringu samorządowego nie są samorządy. Głównym adresatem są firmy, które wykonują inwestycje na zlecenie gmin, powiatów czy województw, które współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzą sprzedaż z odroczoną płatnością, a także firmy, które na potrzeby przetargu bądź kontraktu wymagają gwarancji refinansowania. Z punktu widzenia firmy ważne jest to, że dostaje ona środki bez badania jej zdolności kredytowej. Najważniejszą cechą faktoringu samorządowego

---

<sup>7</sup> Zawada K., Faktoring międzynarodowy. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1996, z. 4, s. 811.

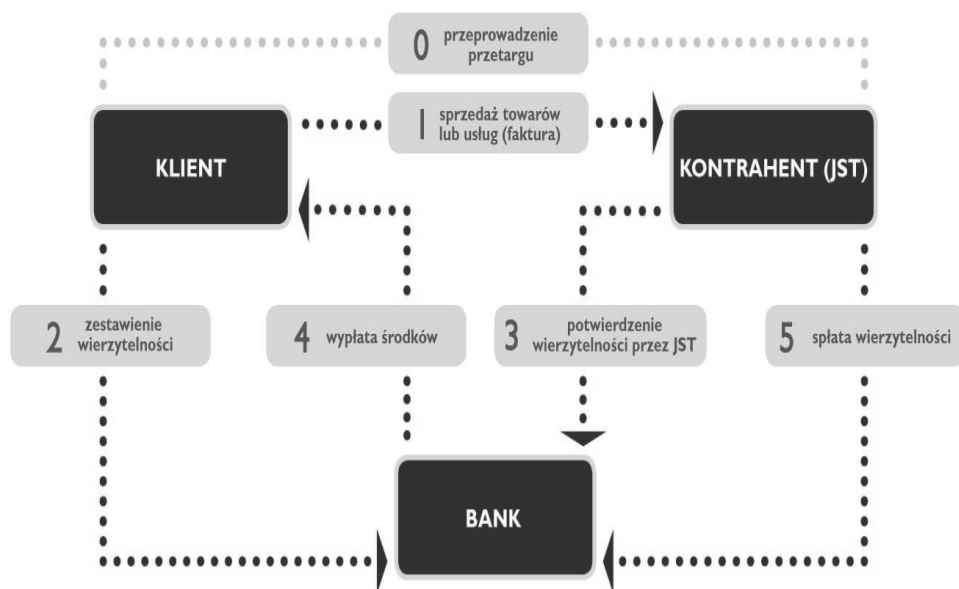
z punktu widzenia dostawcy jest szacowanie ryzyka faktora oparte na wiarygodności odbiorcy (samorządu).

Faktoring samorządowy polega na finansowaniu odroczonego terminu płatności. Połączony jest on również często z zarządzaniem wierzytelnościami kontrahentów jednostek samorządu terytorialnego. Obejmuje zatem transakcje, w których odbiorcą jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), a dostawcą – podmiot gospodarczy, realizujący dostawy lub świadczący usługi na rzecz jednostki samorządowej. Bank (firma faktoringowa) zapewnia dostawcom pewne źródło finansowania kredytu kupieckiego bez konieczności badania ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. W ramach podpisanej z klientem umowy faktoringowej (bank, firma faktoringowa) nabywa i finansuje wierzytelności przysługujące klientowi od jednostki samorządu terytorialnego oraz przejmuje ryzyko braku ich spłaty. Finansowanie udzielane jest klientowi w wysokości 100% wartości nominalnej wierzytelności (po potrąceniu dyskonta i należnych bankowi prowizji). Taka oferta jest korzystna dla gmin i powiatów, ponieważ umożliwia im realizację zakupów inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie dysponują całą sumą potrzebną na inwestycję. Bank (firma faktoringowa) wykupuje faktury, przez co dostarcza firmom środki finansowe potrzebne do realizacji projektów na rzecz jednostek samorządów terytorialnych. Dzięki skorzystaniu z faktoringu samorządowego przedsiębiorstwo otrzymuje praktycznie natychmiastową zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar i może ostatecznie rozliczyć fakturę. Z drugiej strony jednostka samorządowa jedynie potwierdza zmianę wierzyciela i gotowość zapłaty za fakturę do faktora (niezbędne jest potwierdzenie akceptacji cesji i bezsporności wierzytelności przez odbiorcę). Prowizje i odsetki z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności nie są wysokie i obciążają dostawcę.

Schemat transakcji faktoringu samorządowego zaprezentowano poniżej.

Przedmiot wykupu w faktoringu samorządowym stanowią wierzytelności o odroczonym terminie płatności, bezsporne, z terminem spłaty nierzadko przekraczającym jeden rok (a nawet do kilku lat dla procesów inwestycyjnych), niewynikające z kwot wstrzymanych z tytułu gwarancji lub kar. Tytuł wierzytelności mogą stanowić usługi bieżące realizowane na rzecz samorządów, m.in. usługi utrzymania czystości, zieleni, ochrony mienia, zakupów mienia ruchomego (np. pojazdów ratowniczych, wyposażenia) oraz finansowanie procesów inwestycyjnych, np. budowa dróg. W przypadku inwestycji (np. drogowych, infrastrukturalnych) finansowanie faktoringowe może obejmować cały, nawet kilkuletni proces inwestycyjny, ale może również dotyczyć finansowania tzw. odbiorów częściowych (procesów inwestycyjnych płatnych w ratach). W takiej sytuacji wierzytelność powstaje po odbiorze danego etapu prac.

### FAKTORING SAMORZĄDOWY – schemat transakcji



Źródło: opracowanie własne.

Umowa faktoringowa coraz częściej staje się wymogiem stawianym przez jednostki samorządu terytorialnego. Dla intensywnie inwestujących jednostek samorządowych często istotne jest znaczne odroczenie terminów płatności. Warunek taki niejednokrotnie zawarty jest w ogłaszanych postępowaniach. Podejmując decyzję o sfinansowaniu wydłużonego kredytu kupieckiego, potencjalny wykonawca jako alternatywę kredytu bankowego nierzadko uwzględnia instrument finansowy, jakim jest faktoring.

#### 4. Korzyści dla uczestników transakcji

Korzystanie z faktoringu przynosi korzyści wszystkim uczestnikom transakcji. Faktoring samorządowy stanowi bezzwrotne i pewne źródło finansowania dla dostawców. Pozwala faktorantowi (dostawcy) na szybkie zbycie, drogą cesji, należności przysługujących od jednostki samorządu terytorialnego, dla której realizuje kontrakt. Faktorant otrzymuje środki finansowe przed terminem płatności wierzytelności. W ramach przyznanej linii faktor (bank lub firma faktoringowa) może sfinansować nawet do 100% wartości faktury, przejmując przy tym ryzyko braku spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego (choć nie zawsze



musi to się zdarzyć) powstałej wierzytelności. Niemniej następuje przejęcie przez bank (faktora) ryzyka braku spłaty wierzytelności przez dłużnika.

Wykorzystując faktoring samorządowy, faktorant otrzymuje zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar w umownym terminie, co pozwala na ostateczne rozliczenie faktury i dokonanie przez faktoranta obowiązkowych płatności zobowiązań (VAT, wynagrodzenia pracowników). Pozyskuje on przy tym stosunkowo tanie finansowanie (ewentualne koszty w postaci prowizji i odsetek z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności są przeważnie niższe niż w przypadku kredytu), unikając skomplikowanych procedur związanych m.in. z kompleksową oceną kondycji finansowej czy adekwatnym zabezpieczeniem finansowania. Finansowanie działalności na podstawie umowy faktoringu nie obciąża zdolności kredytowej faktoranta, gdyż szacowanie ryzyka transakcji jest oparte na wiarygodności odbiorcy (samorządu). Ponadto uproszczona procedura nie wymaga zabezpieczenia innego niż nabywane przez faktora należności. Pozostałe składniki majątku firmy faktoranta nie są obciążane i mogą być swobodnie wykorzystywane w innych celach.

Zbywca wierzytelności, zazwyczaj przed zawarciem umowy, podlega uproszczonej procedurze analizy sytuacji finansowej dokonywanej przez bank (firmę faktoringową). W przypadku stwierdzenia, że faktorant nie reguluje terminowo bieżących zobowiązań, tj. składek ZUS, należnych podatków, rat kredytów i innych podobnych o okresowym charakterze, faktor może odmówić zawarcia z nim umowy. Zaległości podatkowe, także w opłacaniu składek ZUS, są sygnałem dla potencjalnego faktora o problemach finansowych faktoranta. Tym samym procedura oceny kondycji finansowej zazwyczaj wymaga jej udokumentowania, m.in. poprzez przedłożenie odpowiednich zaświadczeń o braku zaległości w opłacaniu podatków oraz składek ZUS.

Oferta faktorów adresowana jest do firm, które prowadzą sprzedaż z odroczonej płatnością, a także potrzebują gwarancji pozyskania finansowania na potrzeby przetargów – coraz częściej już w warunkach przetargów pojawiają się zapisy wymagające od dostawców/wykonawców usług uzyskania refinansowania dla jednostek, a faktoring samorządowy to zapewnia.

Jednostce samorządu terytorialnego (dłużnikowi, kontrahentowi) pozwala on natomiast przesunąć płatność w trakcie realizacji zawartego z wykonawcą kontraktu, zapewniając jego ciągłość – wpływ na wzrost popularności tej formy faktoringu ma też to, że jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej ustalają finansowanie inwestycji w ratach. Uwzględniając pewność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialność budżetu państwa za zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych, faktor może wyrazić zgodę na odroczenie terminu płatności także w trakcie realizacji zadania publicznego lub rozłożyć wierzytelność na raty. Spłacane są one przez jednostkę samorządową według ustalonego planu spłaty. Rozwiązanie takie pozwala na zachowanie płynności finansowej zarówno faktorantowi, jak i jednostce samorządowej, nie wpływając istotnie na wzrost ryzyka faktora. Jednostce samorzą-

dowej umożliwia on także uniknięcie zapłaty odsetek karnych, w razie niezachowania umownego terminu płatności. Koszty poniesione w postaci odsetek mogą stanowić o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Tak więc finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, miastom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają one całej potrzebnej na ten cel kwoty. Ponadto prowizje i odsetki z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności nie są wysokie i obciążają dostawcę – JST nie ponosi żadnych kosztów związanych z transakcją faktoringową. Ponadto niewątpliwą korzyścią dla JST jest fakt, że nie jest wymagane przeprowadzenie przetargu publicznego (dotyczącego obsługi finansowej), gdyż bank finansuje istniejące zobowiązania.

Faktorzy (banki, firmy faktoringowe) natomiast zarabiają z tytułu obsługi transakcji w postaci odsetek, opłat i prowizji przygotowawczej oraz za przejęcie ryzyka (*del credere*). Ponadto zyskują możliwość wykorzystania posiadanej nadwyżki środków finansowych oraz nawiązania współpracy na dłuższy okres z podmiotami transakcji.

## 5. Podsumowanie

Dobre perspektywy rozwoju faktoringu w Polsce zaobserwowali eksperci z Polski i z zagranicy podczas I Międzynarodowego Kongresu Faktoringu, który odbył się w Warszawie 16 września 2010 r. Jedną z przedstawianych na forum innowacji w zakresie faktoringu była usługa faktoringu samorządowego. Obejmuje ona transakcje, w których odbiorcą jest jednostka samorządu terytorialnego (gmina, miasto, powiat, województwo), a dostawcą podmiot gospodarczy realizujący dostawy lub świadczący usługi wobec jednostki samorządowej. W ramach faktoringu samorządowego następuje finansowanie, obsługa oraz przejęcie ryzyka. Przedmiotem transakcji faktoringu samorządowego mogą być wierzytelności z tytułu usług bieżących realizowanych na rzecz samorządów, takich jak sprzątanie, ochrona mienia, utrzymanie zieleni, zakupów mienia ruchomego (np. pojazdów ratowniczych, wyposażenia), oraz finansowania procesów inwestycyjnych, np. w budownictwie drogowym i infrastrukturalnym. W tym ostatnim wypadku można mieć do czynienia zarówno z finansowaniem całego cyklu inwestycji nawet w okresie kilku lat, jak i z finansowaniem tzw. odbiorców częściowych, gdzie wierzytelność powstaje po odbiorze danego etapu prac. Najważniejszą cechą faktoringu samorządowego jest szacowanie ryzyka faktora opartego na wiarygodności odbiorcy (samorządu).

Faktoring samorządowy zaczął się dynamicznie rozwijać po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (został wprowadzony do oferty przez instytucje finansowe na przełomie lat 2009 i 2010 specjalnie na potrzeby przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich), które zaowocowało napływem funduszy na realizację projektów infrastrukturalnych, np. budowę dróg, autostrad,

mostów przez samorządy czy inne jednostki administracji publicznej. W związku z tym najczęściej korzystają z niego przedsiębiorstwa z sektora budowlanego, głównie wykonawcy inwestycji drogowych, a także firmy świadczące usługi komunalne, oświetleniowe dla samorządów, ale również te, które zaopatrują samorządy w sprzęt IT lub sprzęt biurowy. Finansowanie w postaci faktoringu umożliwia gminom, miastom i powiatom realizację zakupów i inwestycji, nawet jeśli w danym roku budżetowym nie posiadają one całej potrzebnej na ten cel kwoty. Bank lub spółka faktoringowa poprzez wykupienie faktur dostarcza firmom wykonawcom pieniądze za realizację inwestycji na rzecz samorządów.

Ten rodzaj faktoringu z dnia na dzień staje się coraz popularniejszy za sprawą samych jednostek samorządu terytorialnego. Coraz częściej ustalają one finansowanie inwestycji w ratach. W ramach faktoringu samorządowego następuje finansowanie, obsługa wierzytelności oraz przejęcie ryzyka. Wykorzystując faktoring samorządowy, faktorant otrzymuje zapłatę za swoje usługi lub dostarczony towar w umownym terminie, co pozwala na ostateczne rozliczenie faktury i dokonanie przez faktoranta obowiązkowych płatności zobowiązań (VAT, wynagrodzenia pracowników). Pozyskuje on przy tym stosunkowo tanie finansowanie (ewentualne koszty w postaci prowizji i odsetek z tytułu nabycia i finansowania wierzytelności są przeważnie niższe niż w przypadku kredytu), unikając skomplikowanych procedur, związanych m.in. z kompleksową oceną kondycji finansowej czy adekwatnym zabezpieczeniem finansowania. Jednostka samorządowa zyskuje natomiast przesunięcie terminu płatności na dostosowany do realizowanych dochodów (wpływów budżetowych), a całokształt procedury dotyczy jedynie potwierdzenia zmiany wierzyciela i gotowości zapłaty za fakturę faktorowi. Koszty finansowania faktoringowego są przy tym neutralne dla jednostki samorządowej (obciążają w całości faktoranta). Niestety, ze względu na brak danych trudno oszacować wysokość obrotów zrealizowanych z tytułu faktoringu samorządowego. Można natomiast przypuszczać, że zmiany w prawie wprowadzone z dniem 1 stycznia 2011 r. *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* mogą mieć wpływ na to, że faktoring w jednostkach samorządu terytorialnego nie rozwinie się tak dynamicznie, jak tego oczekiwali przedstawiciele branży (co niestety odczuły firmy leasingowe w zakresie leasingu komunalnego)<sup>8</sup>. Mniejsze zainteresowanie z pewnością będzie u tych jednostek, które mają już mocno wyśrubowane wskaźniki długu. Mimo to przykład Krosna pokazuje, że zmiany przepisów nie miały wpływu na dalszą współpracę z faktorami w zakresie faktoringu. Czas pokaże, jak rozwinie się ta innowacyjna usługa stworzona przez

<sup>8</sup> Zgodnie z przepisami rozporządzenia od stycznia 2011 r. dług powiększają nie tylko kredyty i pożyczki, lecz także płatności rozłożone na raty oraz umowy leasingu, faktoringu, forfaitingu, co jest niekorzystne dla samorządów, gdyż zwiększa ich współczynnik zadłużenia, co może powodować, że samorządy nie będą albo będą ograniczać zawieranie umów faktoringowych.

branżę faktoringową na polskim rynku usług finansowych. Niemniej należy zgodzić się z opinią K. Kreczmańskiej-Gigol, która porównując cechy faktoringu i forfaitingu wykazała, że używana przez faktorów nazwa „faktoring samorządowy” nie odpowiada w praktyce charakterowi transakcji. Trafniej byłoby nazywać usługi oferowane przez instytucje faktoringowe wierzycielom jednostek samorządu terytorialnego – forfaitingiem samorządowym<sup>9</sup>.

## Literatura

- Gluchowski J., Sojak S. (red.), *Leksykon finansów*. Warszawa: PWE, 2001. ISBN 83-208-1336-0.
- Grzywacz J., *Faktoring*. Warszawa: Difin, 2005. ISBN 83-7251-494-1.
- Kreczmańska-Gigol K. (red.), *Faktoring w Polsce 2010 – analiza, rynek, perspektywy*. Warszawa: Difin, 2010. ISBN 978-83-7641-296-2.
- Nowicki M., Factoring – remedium na recesję. *Finansista* 2002, nr 1.
- Podedworna-Tarnowska D., *Faktoring w Polsce – szanse i zagrożenia rozwoju*. Warszawa: Wydaw. SGH, 2007. ISBN 978-83-7378-266-2.
- Tokarski M., *Faktoring w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2005. ISBN 83-89355-44-2.
- Wrzosek S. (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse przedsiębiorstw*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011. ISBN 978-83-7695-160-7.
- Zawada K., Faktoring międzynarodowy. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1996, z. 4.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Dz.U. nr 249, poz. 2104.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

---

<sup>9</sup> Wrzosek S. (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse przedsiębiorstw*. Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011, s. 377.

## **II. ZARZĄDZANIE**

