

*Tadeusz Waściński
Grażyna Paulina Wójcik*

Publiczny system finansowy w gospodarce rynkowej

Public financial system in market economy

W pracy omówiono zasady funkcjonowania publicznego systemu finansowego, koncentrując się na jego zadaniach oraz specyficznych właściwościach. Stwierdzono, że publiczny system finansowy w Polsce jest ciągle w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie systemu finansowego jest podporządkowane realizacji celu wspólnego dla jego podsystemów: rynkowego i publicznego, którym jest dostarczanie dóbr i usług sprzyjających rozwojowi gospodarki rynkowej.

Podsystem rynkowy charakteryzuje się tym, że do osiągnięcia powyższego celu wykorzystuje mechanizmy rynkowe, natomiast podsystem publiczny posługuje się mechanizmem tworzenia i przepływu środków pieniężnych w trybie nieprywatnym (publicznym), w związku z działalnością szeroko rozumianego państwa. Pojęcie „państwo” obejmuje władze szczebla centralnego i samorządowego, jak również inne podmioty, które wykonują zadania publiczne. Realizacja zadań publicznych wymaga uruchomienia mechanizmów pieniężnych specyficznych dla publicznego systemu finansowego.

Zadania publiczne są nierozzerwalnie związane z istnieniem instytucji państwa, jego struktur administracyjnych oraz organizacyjnych. Państwo jako element systemu społecznego jest obecne we wszystkich jego podsystemach: ekonomicznym, prawnym, politycznym i pozostałych. Państwo oddziałuje (z różną intensywnością, uwarunkowaną wieloma czynnikami) na publiczny i rynkowy system finansowy, jak również na podmioty niefinansowe. Aktywność państwa dotyczy nie tylko regulacyjnej, lecz także realnej sfery jego funkcjonowania i jest związana z dostarczaniem dóbr publicznych.

Celem artykułu jest omówienie zasady funkcjonowania publicznego systemu finansowego, koncentrując się na jego zadaniach, specyficznych właściwościach i na tej części sfery realnej gospodarki, z którą jest on najsilniej związany, czyli na sektorze publicznym.

Poruszana problematyka dotyczy wybranych segmentów sektora finansów publicznych, mających na celu ukazanie ich miejsca i roli w publicznym systemie finansowym oraz stworzenie „mapy” tego systemu czy też przewodnika ułatwiającego analizę zasad jego funkcjonowania.

Wpływ państwa na system finansowy

Jednym z najważniejszych uczestników systemu finansowego jest państwo, które występuje na rynku finansowym w roli podmiotu¹:

- regulującego i kontrolującego procesy (transakcje) zachodzące na rynku finansowym oraz udzielającego zezwoleń na prowadzenie działalności w tym sektorze,
- oddziałującego na koniunkturę gospodarczą,
- zawierającego transakcje na rynku finansowym (najczęściej w roli pożyczkobiorcy).

Pomimo występującej w ostatnich latach tendencji do deregulacji procesów gospodarczych, rynek finansowy wciąż jest tą sferą działalności gospodarczej, w której regulacyjne i kontrolne funkcje państwa są bardzo rozbudowane. We wszystkich współczesnych państwach o rozwiniętej infrastrukturze rynku finansowego podstawowe segmenty tego rynku są przedmiotem regulacji ustawowej oraz przedmiotem nadzoru wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych. Najważniejsze sektory rynku finansowego: bankowy, ubezpieczeniowy, publiczny rynek papierów wartościowych są najczęściej przedmiotem szczegółowej regulacji, która w coraz większym zakresie jest przedmiotem koordynacji w skali międzynarodowej. Najważniejsze segmenty rynku są także objęte nadzorem wyspecjalizowanych instytucji nadzorczych, takich jak komisje papierów wartościowych, nadzór ubezpieczeniowy czy nadzór bankowy, które czuwają nad przestrzeganiem obowiązującego prawa przez podmioty należące do tego sektora. W odróżnieniu od innych sfer działalności gospodarczej, w których państwo nie stwarza na ogół żadnych ograniczeń poza ogólnie obowiązującymi przepisami prawa handlowego czy cywilnego, prowadzenie działalności w sektorze finansowym jest z reguły uwarunkowane uzyskaniem zezwolenia odpowiedniego organu państwowego.

Współczesne państwa starają się wpływać na sytuację gospodarczą za pomocą określonych narzędzi polityki makroekonomicznej. Wśród tych narzędzi najważniejsze to: polityka pieniężna i polityka fiskalna. W ostatnich latach zarówno w teorii, jak i w praktyce zdecydowany priorytet w tym zakresie przyznaje się polityce pieniężnej. Prowadząc politykę pieniężną bank centralny w pewnym sensie posługuje się rynkami finansowymi, a również wpływa na sytuację na tych rynkach. Za pośrednictwem rynku finansowego impulsy polityki pieniężnej są przenoszone na realną sferę gospodarki. Rynek finansowy jest mechanizmem transmisji polityki pieniężnej. Bank centralny, używając różnych narzędzi polityki pieniężnej, determinuje sytuację na rynku finansowym, wpływając na takie podstawowe wielkości, jak rozmiary podaży pieniądza, czy poziom stóp procentowych.

Państwo występuje na rynku finansowym jako zwykły jego uczestnik, najczęściej zgłaszający zapotrzebowanie na kredyt. Rząd centralny oraz samorządy lokalne często nie dysponują zasobami pieniądza potrzebnymi do zrealizowania planowanych w danym okresie przedsięwzięć gospodarczych i społecznych. Wobec tego muszą one zaciągać kredyt na rynku finansowym w celu sfinansowania deficytu budżetowego; muszą konkurować z innymi podmiotami o oszczędności dostępne na tym rynku. Zważywszy na skalę zadań realizowanych przez współczesne państwa, są one z reguły największymi

¹ J. Czekaj, *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

kredytobiorcami na rynku finansowym. Niedobory środków pieniężnych w poszczególnych latach (deficyty budżetowe) mogą sięgać kilku, a nawet kilkunastu procent PKB, zaś skumulowane deficyty (dług publiczny) kilkudziesięciu, czy nawet ponad 100% PKB. Będąc tak dużym uczestnikiem rynku finansowego, państwo wpływa w znacznym stopniu na warunki panujące na tym rynku, w szczególności na poziom stóp procentowych oraz dostępność funduszy pożyczkowych dla podmiotów należących do innych sektorów instytucjonalnych gospodarki.

Polska jako członek Unii Europejskiej włączyła się do realizacji najważniejszego celu polityki gospodarczej Unii Europejskiej, jakim jest równowaga fiskalna w rozumieniu traktatu z Maastricht. Zgodnie z zasadami tej równowagi polityka fiskalna nie powinna być nadmiernie ekspansywna. Położenie nacisku na równowagę budżetową może skutecznie ograniczać wykorzystywanie deficytu budżetowego do pobudzania gospodarki².

W ocenie Unii Europejskiej mimo rozwoju gospodarki i rosnących wpływów do budżetu rząd polski nie naprawia sytuacji w finansach publicznych. Dlatego za podstawowe kierunki reformowania polskich finansów publicznych w najbliższych latach uznaje się konsolidację i włączanie do budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy agencji i jednostek pozabudżetowych w celu zwiększenia kontroli gospodarowania środkami publicznymi, a przede wszystkim odpowiedzialności za nie rządu i parlamentu.

Struktura systemu finansowego

We współczesnym świecie przepływy środków między uczestnikami rynku finansowego następują przez określone kanały (Rysunek 1).

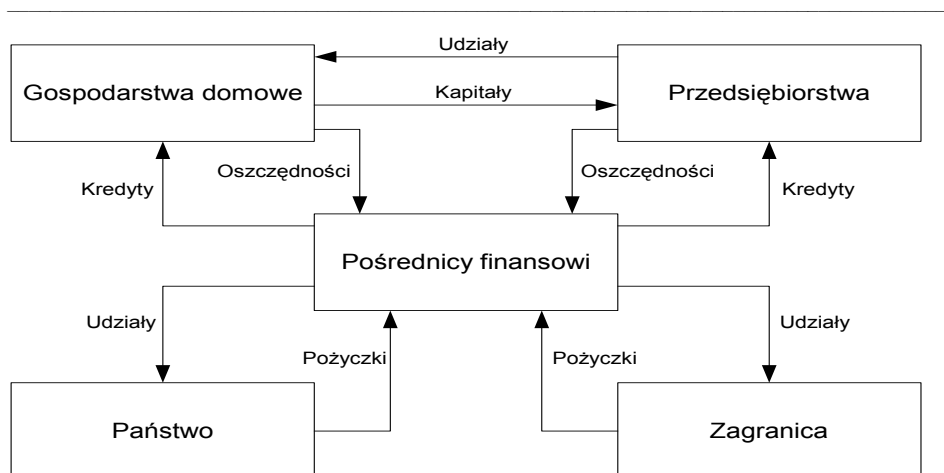
Pomiędzy uczestnikami rynku finansowego realizuje się szereg transakcji oraz występuje wiele wzajemnych powiązań.

Transakcje na rynkach finansowych transformują płynność (pieniądz) w obciążone ryzykiem prawa do dochodu (instrumenty finansowe). Nabywca instrumentu wyrzeka się płynności na rzecz mniej lub bardziej pewnego dochodu, zaś jego sprzedawca wyzywa się oczekiwanego dochodu na rzecz płynności³.

Przedsiębiorstwa wytwarzające określone dobra i usługi oferują je gospodarstwom domowym, innym przedsiębiorstwom, jednostkom administracji oraz podmiotom zagranicznym w zamian za co otrzymują dochody, z których płacą wynagrodzenie zatrudnionym pracownikom oraz opłaty i podatki na rzecz państwa. Gospodarstwa domowe za pracę oraz wytworzone dobra i usługi otrzymują dochody, które następnie wydatkują na zakup innych dóbr i usług oraz na wymagane podatki. Osoby niepracujące uzyskują różnego rodzaju świadczenia, np. zasiłki, emerytury, renty, które także wydatkują na wyżej wymienione cele.

² B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 141.

³ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 255.

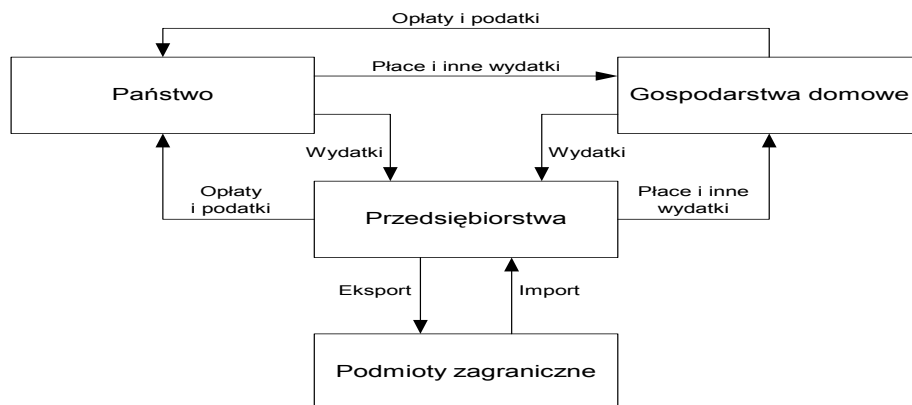


Rysunek 1. Schemat funkcjonowania rynku finansowego

Źródło: Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007, str. 15.

Państwo z zebranych opłat i podatków finansuje sferę produkcji niematerialnej, wypłaca wynagrodzenia osobom zatrudnionym w sektorze publicznym, wypłaca świadczenia oraz ponosi wydatki na utrzymanie i rozwój infrastruktury państwa (drogi, szkoły, szpitale itp.). Państwo spełnia także funkcję regulacyjną w gospodarce przez stwarzanie warunków aktywizujących działania podmiotów gospodarczych oraz wpływając na podaż pieniądza w gospodarce i prędkość jego obiegu.

Przepływy bieżące strumieni finansowych między podmiotami gospodarczymi można przedstawić, jak na rysunku 2.



Rysunek 2. Ogólny schemat przepływu bieżących strumieni finansowych w gospodarce

Źródło: Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007, str. 14.

Rynek finansowy umożliwia zwiększenie efektywności wykorzystywania zasobów w gospodarce. Dzięki jego istnieniu możliwy jest transfer zasobów rzeczowych do najbardziej efektywnych zastosowań, co zwiększa ogólny poziom efektywności i wykorzystania tych zasobów i przyspiesza rozwój gospodarczy⁴.

Analiza publicznego systemu finansowego w Polsce wyraźnie sygnalizuje, że ciągle jeszcze jest on w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania. Transformacja gospodarki wymusiła znacznie szybsze zmiany w rynkowym systemie finansowym, gdyż stanowiły one warunek konieczny przebudowy systemu ekonomicznego w kierunku gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych. Głębokie przemiany własnościowe, w tym rozwój sektora prywatnego, mogły dokonać się tylko za pomocą instytucji, instrumentów i rynków finansowych.

W publicznym systemie finansowym zmiany przebiegają wolniej, ponieważ⁵:

- inicjowane są przede wszystkim przez ekipy rządzące państwem, podatne na uwarunkowania polityczne,
- społeczeństwo bezpośrednio odczuwa ich skutki, które mogą być dotkliwe i wywoływać niepokoje, szczególnie gdy oznaczają zmniejszenie zakresu realizowanych zadań społecznych.

Jedną z wielu przyczyn wolniejszego tempa zmian zachodzących w publicznym systemie finansowym jest brak jasnej koncepcji polityki społecznej i „zakresu” państwa opiekuńczego, co przekłada się bezpośrednio na wyznaczenie granicy dostępności dóbr publicznych oraz usług i świadczeń społecznych.

Rozbudowane zadania społeczne wymagają ogromnych wydatków na ich realizację, stanowiąc w konsekwencji poważne obciążenie dla budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Trzeba zatem przekonstruować system finansów publicznych i zmienić politykę finansową tak, aby część środków przeznaczonych na transfery społeczne (głównie o charakterze socjalnym) można było stopniowo przesuwając na cele rozwojowe.

Tymczasem środki publiczne są rozproszone między wszystkie jednostki należące do sektora finansów publicznych. Różnorodność ich form prawno-organizacyjnych, a także gospodarki finansowej nie sprzyja racjonalnemu wykorzystywaniu publicznych pieniędzy i utrudnia ich kontrolę. Dlatego słusznym kierunkiem zmian publicznego finansowego jest zmniejszenie tej różnorodności i ujednoczenie zasad prowadzenia gospodarki nie tylko poprzez likwidację środków specjalnych, lecz także w odniesieniu do pozostałych form gospodarki pozabudżetowej. Takie działania powinny sprzyjać zmniejszeniu nierównowagi bilansu sektora finansów publicznych.

Z punktu widzenia równowagi tego sektora najważniejszym kierunkiem zmian jest poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi. Temu celowi powinno służyć między innymi rozwijanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w działaniach sektora publicznego, szczególnie w tych dziedzinach, gdzie świadczenie dóbr publicznych wymaga kosztownych inwestycji, takich jak budowa dróg i autostrad oraz

⁴ J. Czekaj, *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

⁵ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 86.

modernizacja kolei. Warunkiem udziału prywatnego inwestora w PPP jest uzyskanie zwrotu wniesionego kapitału, a to jest możliwe tylko przy uzyskaniu komercyjnej efektywności realizowanego przedsięwzięcia. Formuła PPP na świecie jest z powodzeniem stosowana w odniesieniu do przedsięwzięć samofinansujących się (gospodarka komunalna i ochrona środowiska), jak również niezapewniających samofinansowania (koleje regionalne).

Bardziej przejrzyste i efektywne zarządzanie środkami publicznymi wymaga również ujednolicenia zasad rachunkowości i sprawozdawczości zgodnie z ogólnoświatowymi tendencjami (przechodzenie od ujęcia kasowego w kierunku ujęcia memoriałowego) oraz z wymogami formalnymi i kalendarzem sprawozdawczości Eurostatu i Komisji Europejskiej.

Zachodzące i przewidywane zmiany w publicznym systemie finansowym w dużej mierze są związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Pozyskanie środków z UE, bardzo ważne dla rozwoju polskiej gospodarki, oznacza konieczność wygospodarowania odpowiedniej puli środków własnych z budżetu centralnego, budżetów samorządów oraz z innych źródeł, np. funduszy celowych i agencji rządowych. Przed publicznym systemem finansowym stoją wyzwania związane z finansowaniem zarówno programów przedakcesyjnych (PHARE, ISPA, SAPARD), jak i programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych środków pomocy zagranicznej.

Zasady gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi zostały określone w nowelizacji ustawy o finansach publicznych mającej na celu naprawę funkcjonowania sektora publicznego w Polsce.

Jedną z głównych zmian jest włączenie środków unijnych do budżetu państwa ze względu na⁶:

- skalę środków przyznanych Polsce w „Perspektywie finansowej” na lata 2007-2013,
- potrzebę konsolidacji i przejrzystości finansów publicznych,
- potrzebę połączenia źródeł finansowania projektów unijnych (prefinansowanie, współfinansowanie budżetowe, dofinansowanie unijne) w jeden strumień finansowy
- likwidację instrumentu prefinansowania ze względu na jego negatywny wpływ na przejrzystość zarządzania środkami publicznymi.

Powyższe działania zmierzają w kierunku podporządkowania regułom budżetowym obowiązującym w Polsce procesu zarządzania środkami pomocowymi z UE w celu bardziej efektywnego wykorzystania tych środków i zwiększaniu przejrzystości finansów publicznych poprzez konsolidację środków i instytucji publicznych.

Kolejne planowane zmiany dotyczą:

- organizacji sektora finansów publicznych,
- zmniejszenia obciążeń fiskalnych,
- usprawnienia systemu podatkowego,
- finansowania budowy dróg, obwodnic i autostrad.

⁶ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 87.

Działania o charakterze organizacyjnym mają obejmować m.in.:

- dostosowanie zakresu sektora finansów publicznych do zasad sytemu ESA'95 (np. wprowadzenie do sektora niektórych funduszy obsługiwanych przez BGK oraz usunięcie z sektora jednostek badawczo-rozwojowych),
- likwidację form gospodarki pozabudżetowej, części funduszy celowych i agencji rządowych,
- przekształcenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) i Narodowego Funduszu Zdrowia w państwowe fundusze celowe,
- konsolidację aparatu podatkowego i służby celnej,
- trwale powiązanie planów finansowych wszystkich jednostek podsektora rządowego z ustawą budżetową,
- realizację kolejnych etapów wdrażania budżetu zadaniowego,
- wprowadzenie audytu zewnętrznego wszystkich jednostek podsektora rządowego i podsektora samorządowego.

Działania zmierzające do zmniejszenia obciążeń fiskalnych dotyczą etapowego zmniejszania stawki składki rentowej i zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, zmierzających do obniżenia pozapłacowych kosztów pracy. Działania usprawniające system podatkowy wiążą się zarówno z wymogami prawa UE (np. dotyczącymi akcyzy), jak i polskiego ustawodawstwa dotyczącego podatku od towarów i usług⁷.

Działania dotyczące budowy dróg, obwodnic i autostrad mają obejmować m.in. zmianę zasad funkcjonowania KFD oraz rozdzielenie zadań bieżących i inwestycyjnych w systemie drogowym państwa.

Projektowane działania reformatorskie są m.in. obliczone na zmniejszenie wydatków publicznych i poprawę racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Z wielu dostępnych badań wynika, że nie tylko w Polsce, ale również w „starej Unii” (UE 15) zakres zadań publicznych realizowanych przez państwo był i pozostaje stosunkowo szeroki, dlatego obniżenie wydatków publicznych nie jest łatwe. Wydatki te cechuje wysoki stopień inercji, wynikający zarówno z dużego udziału wydatków sztywnych, m.in. związanych z obsługą długu publicznego, jak i z konieczności wypełniania przez państwo klasycznych funkcji publicznych oraz braku społecznej akceptacji dla ograniczania wydatków socjalnych.

Prognozy wielkości państwowego długu publicznego

Wyrazem zadłużenia państwa jest dług publiczny, który powstaje z kumulacji deficytów budżetowych w kolejnych latach. Deficyt budżetowy natomiast powstaje na skutek przewagi wydatków państwa nad jego dochodami podatkowymi⁸.

Zgodnie z art. 70 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Minister Finansów zobowiązany jest do opracowania co roku trzyletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa (SP) oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

⁷ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, str. 87.

⁸ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 80.

Dokument ten Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, a następnie Rada Ministrów przedstawia go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

Zarządzanie długiem publicznym odbywa się na dwóch poziomach⁹:

- w szerszym znaczeniu stanowi element polityki fiskalnej i obejmuje decyzje, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciąganie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu publicznego (aspekt ten jest omawiany w aktualizowanych co roku dokumentach poświęconych programowi gospodarczemu rządu, w szczególności w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej oraz Aktualizacji Programu Konwergencji);
- w węższym znaczeniu oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa oraz kształtowanie struktury długu, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12 zawiera prognozy wielkości państwowego długu publicznego (wg metodologii krajowej) spójne z założeniami polityki fiskalnej przyjętymi w projekcie ustawy budżetowej na 2010 r., natomiast w zakresie celów i zadań odnosi się do zarządzania długiem publicznym w węższym znaczeniu.

Tabela 1. Dług publiczny i koszty jego obsługi – podsumowanie prognoz Strategii

Wyszczególnienie	2008 (wykonanie)	2009	2010	2011	2012
1. Państwowy dług publiczny					
a) w mld zł	597,8	658,8	739,1	770,8	816,1
b) w relacji do PKB	47,0%	49,8%	54,7%	54,5%	54,8%
2. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa					
a) w mld zł	25,1	30,6	34,9	40,7	44,2
b) w relacji do PKB	2,0%	2,3%	2,6%	2,9%	3,0%

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5

Trzyletnia prognoza długu publicznego wg metodologii UE, sporządzona w oparciu o ścieżkę fiskalną dostosowaną do poziomu wynikającego z objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu.

Przy przyjętych założeniach relacja długu do PKB będzie rosła, przekraczając próg 50% w 2010 r. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, przekroczenie progu 50% w 2010 r. oznaczać będzie konieczność przyjęcia w ustawie budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetowego do dochodów nie wyższej niż założona w budżecie na 2011 r. W latach 2010-12 relacja długu do PKB będzie utrzymywać się blisko progu 55% (54,5%-54,8%). Oznacza to występowanie znacznego ryzyka przekroczenia tego progu i uruchomienia sankcji wynikających z ustawy o finansach publicznych. Dla relacji kosztów obsługi długu SP do PKB przewidywany jest wzrost do 3,0%

⁹ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5.

w 2012 r. Prognozy obarczone są dużą niepewnością, wynikającą m.in. z konieczności wycofania silnych impulsów ze strony polityki makroekonomicznej, zwłaszcza polityki fiskalnej, wspierających aktywność gospodarczą w latach 2009-2010.

Istotnym uwarunkowaniem Strategii jest wejście w życie 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych. Najważniejsze zmiany w zakresie długu publicznego, omówione w podrozdziale VI.1, dotyczą zakresu i organizacji sektora finansów publicznych, procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (przy niezmienionych progach 50%, 55% i 60%) oraz horyzontu Strategii – począwszy od strategii przygotowywanej w 2010 r. będzie on 4-letni.

Dla realizacji celu Strategii w latach 2010-2012 przyjęto, że¹⁰:

- utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną;
- głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy; udział finansowania zagranicznego może ulegać okresowemu zwiększeniu; przy emisjach zagranicznych rolę rynku strategicznego będzie pełnił rynek euro;
- priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku euro;
- utrzymano dążenie do zwiększania średniej zapadalności długu krajowego (proces zahamowany w 2008 i 2009 r.), natomiast jego duration, które osiągnęło już poziom akceptowalny z punktu widzenia ryzyka stopy procentowej, utrzymywane będzie w przedziale 2,5-4,0 roku;
- w przypadku długu zagranicznego obecny poziom zarówno ryzyka refinansowania, jak i ryzyka stopy procentowej, nie stanowi ograniczenia dla minimalizacji kosztów obsługi.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych państwa powoduje konieczność zaciągania długu publicznego i ponoszenia kosztów jego obsługi. Zarządzanie długiem polega na kształtowaniu jego struktury tak, by z istnieniem długu publicznego wiązały się jak najmniejsze koszty w długim horyzoncie czasowym przy akceptowalnym poziomie ryzyka.

Podsumowanie

Publiczny system finansowy w Polsce jest ciągle w okresie przeobrażeń dokonywanych w różnych płaszczyznach funkcjonowania.

Transformacja gospodarki wymusiła znacznie szybsze zmiany w rynkowym systemie finansowym, gdyż stanowiły one warunek konieczny przebudowy systemu ekonomicznego w kierunku gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych.

Jedną z wielu przyczyn wolniejszego tempa zmian zachodzących w publicznym systemie finansowym jest brak jasnej koncepcji polityki społecznej i „zakresu” państwa

¹⁰ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2009, str. 5.

opiekuńczego, co przekłada się bezpośrednio na wyznaczenie granicy dostępności dóbr publicznych oraz usług i świadczeń społecznych.

Rozbudowane zadania społeczne wymagają ogromnych wydatków na ich realizację, stanowiąc w konsekwencji poważne obciążenie dla budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Trzeba zatem przekonstruować system finansów publicznych i zmienić politykę finansową tak, aby część środków przeznaczonych na transfery społeczne (głównie o charakterze socjalnym) można było stopniowo przesunąć na cele rozwojowe.

Względy ekonomiczne związane z podnoszeniem konkurencyjności gospodarek europejskich, ich innowacyjności wymagającej rozwoju wysokich technologii i prac naukowo-badawczych. W procesy te angażuje się państwo, gdyż ich finansowanie nie zawsze jest zgodne z potrzebami i możliwościami prywatnego kapitału.

Literatura

Czekaj J., *Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Dębski W., *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 2002, 2005, 2007.

Górski M., *Rynkowy system finansowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Summary:

The article presents the principle of functioning public financial system, focusing on his tasks as well as specific proprieties. It was affirmed, that public financial system in Poland is in period transformations made in different planes functioning still.

Informacja o autorach:

dr hab. inż. Tadeusz Waściński, prof. SGGW

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Inżynierii Produkcji

Katedra Organizacji i Inżynierii Produkcji

Zakład Organizacji i Zarządzania Produkcją

tadeusz_wascinski@sggw.pl

dr inż. Grażyna Paulina Wójcik

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Inżynierii Produkcji

Katedra Organizacji i Inżynierii Produkcji

Zakład Organizacji i Zarządzania Produkcją

grazynawojcik@o2.pl