



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 36/2011

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe a problem zadłużenia i wsparcia finansowego dla podmiotów sektora subnational government

***Streszczenie.** Artykuł przybliży problematykę miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w kontekście ich możliwego wpływu na poziom zadłużenia podmiotów sektora subnational government. W opracowaniu szczególną wagę zwrócono na istotę ograniczeń budżetowych, mechanizm ich powstawania oraz czynniki determinujące występowanie i charakter tego zjawiska. Wskazane zostały różnice pomiędzy miękkimi i twardymi ograniczeniami budżetowymi oraz kształtowaniem się poziomu długu sektora subnational government. Analizie poddano także zależności pomiędzy rodzajem ograniczeń budżetowych a formami wsparcia finansowego adresowanego ze strony państwa dla podmiotów sektora subnational government. Zaprezentowana została również komparatystryka rozwiązań przyjętych w zakresie miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w Polsce i wybranych krajach. Analiza przypadków dotyczyła takich państw jak: Niemcy, Włochy oraz Szwecja.*

1. Wprowadzenie

Problematyka zadłużenia oraz determinant jego kreowania stanowi ważny problem rozważań na gruncie literatury przedmiotu, zarówno w odniesieniu do podmiotów sektora prywatnego, jak i jednostek sektora finansów publicznych. Istotnym nurtem badawczym posadowionym w tej problematyce badań pozostaje koncepcja miękkich i twardych ograniczeń budżetowych (ang. *soft and hard budget constraints*) jako instrumentów mogących mieć wpływ na postawy i decyzje decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie poziomu zadłużenia oraz



zarządzania długiem. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych wzrasta ryzyko zagrożenia niewypłacalnością jednostek sektora finansów publicznych, czemu sprzyja otoczenie zewnętrzne, zwłaszcza obowiązujące uwarunkowania prawne. Utwardzanie ograniczeń budżetowych może przyczynić się do zwiększenia dyscypliny finansów oraz do racjonalnego kształtowania zadłużenia podmiotów publicznych. Znajomość relacji pomiędzy rodzajem ograniczeń budżetowych a dyscypliną finansową powinna stanowić ważną przesłankę w procesie zarządzania długiem na poziomie rządowym i samorządowym.

Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji miękkich i twardych ograniczeń budżetowych oraz wskazanie ich związku z problematyką zadłużenia na poziomie lokalnym i regionalnym. W opracowaniu przybliżono mechanizm kreowania miękkich i twardych ograniczeń budżetowych, ich determinanty, skutki oraz przesłanki przemawiające za rozmiękczeniem i/lub utwardzaniem ograniczeń budżetowych.

2. Koncepcja miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w świetle rozważań teoretycznych

Twórcą pojęcia i koncepcji miękkich i twardych ograniczeń budżetowych jest J. Kornai¹, który od 1968 roku dokonywał obserwacji rodzimych Węgier pod kątem procesów kreowania zadłużenia podmiotów funkcjonujących w ramach gospodarki socjalistycznej oraz zachowań menadżerów/decydentów odpowiedzialnych za decyzje skutkujące wzrostem zadłużenia zarządzanych przez nich podmiotów (głównie przedsiębiorstw państwowych)². W analizowanych przez J. Kornai'a warunkach społeczno-gospodarczych menadżerowie kierujący przedsiębiorstwami zmotywowani byli do wypracowywania zysków, w których mieli swój udział, nie ponosili jednak znaczących konsekwencji za błędne decyzje skutkujące pogarszającą się sytuacją lub wręcz niewypłacalnością zarządzanych przez nich podmiotów. Brak należytej staranności w postawach decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie poziomu zadłużenia warunkowany był przyjętymi rozwiązaniami systemowymi w zakresie pomocy udzielanej przez państwo, która mogła przyjmować rozmaite formy przejawiające się m.in. w pożyczkach naprawczych z budżetu centralnego, kredytach restrukturyzacyjnych udzielanych przedsiębiorstwom przez banki z udziałem państwa w strukturze własnościowej lub innych operacjach pomocowych (do-

¹ Pojęcie miękkich i twardych ograniczeń budżetowych zostało wprowadzone przez J. Kornai'a w 1979 roku.

² J. Kornai, E. Maskin, G. Roland, *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature” 2003, nr 61/4, s. 1096.

kapitalizowanie, objęcie udziałów, nacjonalizacja itd.). Powtarzane przez państwo działania pomocowe podejmowane na rzecz podmiotów zagrożonych upadłością mogą wpływać na obniżenie staranności i sprawności zarządzania przedsiębiorstwami przez menadżerów, którzy z jednej strony kierowani chęcią zysku za wszelką cenę, a z drugiej strony liczący na pomoc państwa (które poprzez swoje działania nie dopuszcza do upadłości zarządzanych przez nich przedsiębiorstw) podejmują decyzje nieracjonalne/szkodliwe z punktu widzenia ekonomicznego. Opisany mechanizm postępowania został określony przez J. Kornai'a jako syndrom miękkich ograniczeń budżetowych (ang. *soft budget constraints syndrome*)³. Syndrom taki ma miejsce w sytuacji podejmowania przez państwo częstych i powtarzalnych⁴ (warunek pierwszy) operacji finansowych na rzecz wspierania podmiotów zagrożonych upadłością oraz wówczas, gdy menadżerowie liczą na to, że w przypadku swoich błędnych lub wręcz lekkomyślnych działań skorzystają z pomocy państwa, transferując tym samym na nie ryzyko i konsekwencje swoich nieracjonalnych decyzji (warunek drugi). Zjawisko miękkich ograniczeń budżetowych warunkowane jest poprzez⁵: istnienie co najmniej dwóch podmiotów władzy ze stosunkiem podporządkowania (rząd, samorząd); brakiem dopasowania czasowego w sferze gotowości udzielenia wsparcia finansowego (państwo deklaruje pomoc *ex post*, zamiast działać *ex ante*); oczekiwaniem wsparcia przez podmioty zagrożone niewypłacalnością. Mechanizm powstawania miękkich ograniczeń budżetowych jest ściśle powiązany ze zjawiskiem pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*)⁶, które pozostaje charakterystyczne dla rynków finansowych (w tym ubezpieczeniowych) i pojawia się w warunkach rozmytej odpowiedzialności oraz uwarunkowań prawnych sprzyjających obniżeniu staranności działania (m.in. brak zdolności upadłościowej określonych kategorii podmiotów, kadencyjność, reguła „to big to fail”). Badania nad problematyką miękkich ograniczeń budżetowych wykazały, że ich występowanie jest bardziej charakterystyczne dla gospodarek socjalistycznych niż kapitalistycznych⁷. W przypadku tej drugiej grupy gospo-

³ A. Babczuk, „Miękkie” ograniczenia budżetów jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5.

⁴ J. Kornai, *The soft budget constraints syndrome and the global financial crisis. Some warnings from an East European economist*. Published on the blog of Willem Buiters associated with *Financial Times* with the introduction by Willem Buiters (October 14, 2009) <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/kornai-on-soft-budget-constraints-bail-outs-and-the-financial-crisis/>, 18.08.2011 r.

⁵ M. Bordignon, *Fiscal Decentralization: how to achieve a hard budget constraint*. Catholic University of Milan, Prepared for the workshop on Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges Bruxelles: 12/11/2004 Preliminary and incomplete draft: 25 October 2004, s. 6.

⁶ Szerzej: T.E. Getzen, *Ekonomika zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 93.

⁷ J. Kornai, *The soft budget constraint syndrome...*, wyd. cyt., s. 2, 30.09. 2011.

darek, na wczesnym etapie ich rozwoju dłużnikowi niezdolnemu do spłaty zadłużenia groziła kara więzienia i równocześnie całkowita utrata wiarygodności i reputacji⁸. W opisywanym okresie ograniczenia budżetowe miały bardzo twarde charakter. Oddzielenie funkcji właścicielskiej od funkcji zarządzania (teoria agencji) oraz konkurencja wewnątrz sektora bankowo-finansowego doprowadziły do rozmiękczenia obowiązujących ograniczeń budżetowych, przy jednoczesnym wprowadzeniu specjalnych form pomocy dla firm zagrożonych spiralą zadłużenia. Rozmiękczenie ograniczeń budżetowych przybrało bardzo szeroki wymiar podczas ostatniego kryzysu finansowego (2007 rok) i wyrażało się w licznych formach interwencji państwa na rzecz wspierania podmiotów zagrożonych niewypłacalnością (m.in. banków, firm ubezpieczeniowych, koncernów). Istotną kwestią jest dyskusja nad zasadnością pomocy udzielanej przez państwo oraz kryteria selekcji podmiotów, które tą pomocą powinny zostać objęte. W sektorze publicznym często kryteria te mają pozaekonomiczny charakter i determinowane są wpływem czynnika politycznego⁹. Istnienie silnego lobby politycznego, najczęściej popieranego przez określone podmioty gospodarcze, sprawia, że pomocą państwa objęte są jednostki o najsilniejszych powiązaniach z rządzącą partią polityczną lub koalicjantami. Tym samym orientacja wynikowa w sferze decyzji o udzieleniu wsparcia z budżetu państwa nie ma dominującego znaczenia w procesie podejmowania decyzji o kierunkach alokacji pomocy finansowej. Dotychczasowe badania nad problematyką miękkich i twardych ograniczeń budżetowych wykazały ich wpływ na zachowania i decyzje menadżerów/decydentów odpowiedzialnych za zarządzanie finansami. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych ryzyko niewypłacalności podmiotów sektora publicznego i prywatnego wzrasta oraz maleje w przypadku, gdy ograniczenia budżetowe mają charakter twarde (rys. 1). Tendencja utwardzania ograniczeń budżetowych jest charakterystyczna dla gospodarek wolnorynkowych, kapitalistycznych i dotyczy przede wszystkim podmiotów sektora prywatnego.

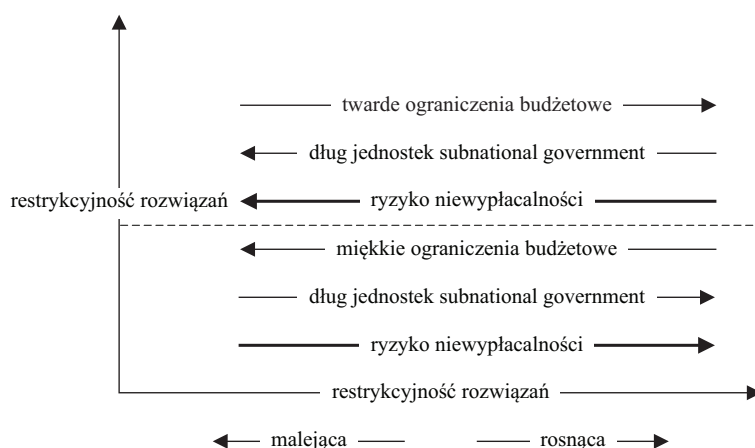
Obok przyjętego modelu gospodarki (socjalistyczny, kapitalistyczny) charakter ograniczeń budżetowych danego kraju może być warunkowany poprzez:

- model państwa (unitarne, federalne, regionalne),
- model podziału terytorialnego państwa oraz wynikający z niego poziom decentralizacji władzy oraz charakter zależności pomiędzy władzą rządową i samorządową,

⁸ Tamże.

⁹ Szerzej R. Przygodzka, M. Truszkowska-Kurstak, *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 339–350.

- etap rozwoju gospodarczego/przemian gospodarczych, np. gospodarka w okresie transformacji,
- charakter rozwiązań prawnych w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki podziału terytorialnego niższego szczebla oraz stopień restrykcyjności tych rozwiązań,
- model zarządzania kapitałem finansowym: scentralizowany (właściciel i zarządzający jako jeden podmiot), zdecentralizowany (oddzielenie funkcji własności kapitału od funkcji zarządzania nim – właściciel i menadżer),
- rodzaj podmiotu (publiczny, prywatny),
- wielkość jednostki (mała, duża, reguła „to big to fail”),
- strukturę finansowania (w niektórych teoriach finansowanie z udziałem zobowiązań traktuje się jako bardziej zobowiązujące i wymuszające większą staranność).



Rysunek 1. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe a poziom zadłużenia podmiotów subnational government

Źródło: opracowanie własne.

Sektor publiczny i podmioty w nim działające z uwagi na uwarunkowania i specyfikę świadczonych usług są częściej wyeksponowane na oddziaływanie zjawiska pokusy nadużycia, a dodatkowo z uwagi na społeczno-gospodarcze skutki potencjalnej niewypłacalności podmiotów tego sektora podlegają specjalnemu wsparciu ze strony państwa, stąd w tym przypadku dochodzi do rozmiękczenia ograniczeń budżetowych.

3. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe – przesłanki, uwarunkowania, *case study*

Badania nad syndromem miękkich i twardych ograniczeń budżetowych na gruncie przedsiębiorstw stworzyły podstawy do analizy tego zjawiska w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych (lub szerzej jednostek sektora publicznego). Analogicznie, jak w przypadku badanych firm, jeżeli władze lokalne i regionalne oczekują, iż w warunkach trudności finansowych lub zagrożenia niewypłacalnością otrzymają pomoc i wsparcie ze strony państwa i jednocześnie państwo gotowe jest im takiej pomocy udzielić, to wówczas stwierdzić można, że syndrom miękkich ograniczeń budżetowych występuje¹⁰. Im mniejsza skłonność i możliwości państwa w zakresie zapewniania wsparcia jednostkom publicznym niższego szczebla jest warunkowana regulacjami prawnymi, tym ograniczenia budżetowe mają bardziej twardego charakteru¹¹. W warunkach funkcjonowania ustawowych form pomocy państwa dla jednostek terytorialnych niższych szczebli podziału terytorialnego, jednostki te może cechować niższa jakość realizowanej przez nie polityki fiskalnej, co może wyrażać się m.in. w:

- obniżeniu skuteczności egzekucji należności podatkowych, nieustającym wzroście wydatków budżetowych,
- skłonności do nadmiernego zadłużenia¹² przy jednoczesnym utrzymywaniu niskich stawek podatków i opłat samorządowych, podyktowaną obawą władz przed reakcją lokalnych podatników/wyborców na wzrost dotyczących ich obciążeń podatkowych.

Im więcej form pomocy i większa ich różnorodność, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska nadmiernego zadłużenia na poziomie lokalnych jednostek terytorialnych. Utwardzenie ograniczeń budżetowych, polegające na znacznym ograniczeniu lub wyeliminowaniu pomocy państwa i jej ustawowych form, jest najbardziej radykalną i skuteczną formą przewyżczenia zagrożeń (przede wszystkim niewypłacalności) wynikających z istnienia miękkich ograniczeń budżetowych, jakkolwiek trudną do realizacji w praktyce z uwagi na skutki, jakie może wywoływać. Wśród głównych przesłanek wspierania jednostek niższych szczebli podziału terytorialnego przez rząd, a tym samym rozmiękczenia ograniczeń budżetowych, w literaturze przedmiotu wskazuje się

¹⁰ A. Plekhanov, *Are subnational government budget constraints soft? Evidence from Russia*, Oktober 2006, http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov_sbc07.pdf, 30.09.2011.

¹¹ V.V. Acharya, K.R. Sundaram, J. Kose, *On the Capital-Structure Implications of Bankruptcy Codes*, June 2, 2004, <http://mba.tuck.dartmouth.edu/ccg/PDFs/2004conf/John%20Bankruptcy-June04.pdf>, 7.08.2011.

¹² E. Maskin, X. Chenggang, *Soft budget constraints theories. From centralization to market*. „Economics of Transition”, Vol. 9 (1), 2001, s. 18–19.

korzyści ekonomiczne, tj. zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych, zapewnienie kontynuacji realizacji programów prorozwojowych, gwarancję absorpcji środków pozyskanych przez samorząd ze źródeł zagranicznej pomocy bezzwrotnej¹³. Jednoznaczna ocena roli ograniczeń budżetowych (zwłaszcza miękkich) jest więc bardzo trudna; z jednej strony zwiększają one prawdopodobieństwo niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej natomiast zwiększają szanse stabilnego funkcjonowania i rozwoju wspólnoty lokalnej w długim okresie. Doświadczenia i badania przeprowadzone nad zjawiskiem miękkich i twardych ograniczeń budżetowych w krajach takich, jak Niemcy, Włochy i Szwecja potwierdziły złożoność kreowania mechanizmu ograniczeń budżetowych oraz nie wskazały na istnienie reguły „to big to fail” w odniesieniu do szczebla subnational government w tych krajach¹⁴. Każde ze wskazanych państw dotknięte zostało problemem niewypłacalności jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego, mimo odrębnych struktur administracyjnych (kraje unitarne, federalne i regionalne) oraz zróżnicowanej autonomii finansowej jednostek podporządkowanych rządowi centralnemu.

Czynniki kreujące ryzyko niewypłacalności jednostek niższego szczebla dla poszczególnych, analizowanych typów krajów przedstawia tabela 1. Niemcy, Włochy i Szwecja to przykład państw o różnych rozwiązaniach w zakresie autonomii finansowej (przede wszystkim w sferze zaciągania zobowiązań) jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego (od bardzo wysokiego poziomu samodzielności w przypadku Szwecji, do bardzo ograniczonej autonomii – przykład włoskich regionów). Wysoki stopień zróżnicowania przyjętych w poszczególnych krajach rozwiązań organizacyjnych, administracyjnych, prawnych i finansowych sprawia, że problematyki ograniczeń budżetowych nie należy rozpatrywać wyłącznie w oparciu o rodzaj ustroju administracyjnego, lecz w kontekście całości obowiązujących w danym kraju regulacji. Decentralizacja jest zjawiskiem implikującym wzrost ryzyka niewypłacalności jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego i konieczności interwencji państwa przejawiającej się w udzieleniu wsparcia finansowego podmiotowi zagrożonemu niewypłacalnością. Ryzyko takie występuje niezależnie od rodzaju ustroju konstytucyjnego państwa (unitarne, złożone). Analiza przypadku czterech krajów, które udzieliły pomocy finansowej jednostkom terytorialnym niższego szczebla wykazała, że pomoc ta adresowana była do mniejszych jednostek. Reguła „to big to fail”, znajdująca potwierdzenie w odniesieniu do podmiotów sektora prywatnego, właściwie nie znalazła odzwierciedlenia na gruncie jednostek sektora publicznego.

¹³ A. Babczuk: „Miękkie” ograniczenia budżetów jako..., wyd. cyt., s. 11.

¹⁴ J. von Hagen, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Petterson, H. Seitz: *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011, s. 6–7.

Tabela 1. Miękkie ograniczenia budżetowe – case study

Kraj	Jednostka zagrożona niewypłacalnością	Czynnik sprawczy	Skutek	Pomoc państwa
Niemcy	kraj Saary Brema	wysoki poziom bezrobocia (1985) spadek liczby ludności (1986) szoki cenowe na rynku ropy naftowej (1973–1974) małe jednostki terytorialne o niezdywersyfikowanym rynku lokalnym	malejące wpływy podatkowe rosnące wydatki socjalne rosnące kwoty wyrównania w formie transferów z budżetu federalnego wyplata subsydiów inwestycyjnych przez kraj Saary na rzecz lokalnego przemysłu (sektor żelaza i stali) wyplata subsydiów inwestycyjnych przez Bremę na rzecz stoczni rosnący poziom deficytu i długu	1993 kontrakty rządu federalnego dla obu jednostek terytorialnych, zawarte na łączny okres pięciu lat, gwarantujące każdego roku bezzwrotne dotacje na spłatę zobowiązań wynikających z nadmiernego zadłużenia
Włochy	włoskie regiony	kryzys ekonomiczny i polityczny (początek lat siedemdziesiątych XX. w.) reformacja podatkowa 1972–1973	radykalny spadek dochodów własnych w stosunku do dochodów bieżących ogółem (w 1972 r. udział ten wynosił 50% po reformie w 1978 r. zaledwie 10%) wzrost dotacji państwa z 30% do 80% udziału w dochodach bieżących wzrost wydatków bieżących redukcja wydatków inwestycyjnych wzrost poziomu zadłużenia	wprowadzenie limitu wzrostu wydatków regionów wprowadzenie restrykcji w zakresie zaciągania zobowiązań przez regiony, m.in. zakaz finansowania długiem wydatków bieżących transfery pomocowe z budżetu centralnego
Szwecja	gminy	kryzys ekonomiczny i polityczny (początek lat dziewięćdziesiątych XX w.) ograniczenie władztwa podatkowego gmin	rosnący poziom deficytu i długu lokalnego aplikowanie do rządu o dodatkowe wsparcie finansowe	wsparcie finansowe z budżetu państwa

Źródło: J. von Hagen, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Petterson, H. Seitz, *Subnational Government Bail-outs in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011, s. 19–20, 23–24, 29–30.

Koszt i konsekwencje niewypłacalności podmiotów publicznych mają szerszy obok ekonomicznego wymiar (także społeczny), wobec czego w literaturze przedmiotu proponuje się zamianę reguły „to big to fail” na „to sensitive to fail” w odniesieniu do sektora publicznego¹⁵. Praktyka wskazuje, że rządy poszczególnych państw są bardziej skłonne udzielić pomocy finansowej jednostkom niższego szczebla podziału terytorialnego, ponieważ jednostki te odpowiadają za zapewnienie podstawowych dóbr i usług publicznych lokalnej społeczności, która bez nich nie byłaby w stanie prawidłowo funkcjonować. Dotyczy to w szczególności właśnie usług publicznych określanych jako wrażliwe społecznie, wśród których wymienia się przede wszystkim usługi z zakresu ochrony zdrowia (przykład włoskich regionów). Niewypłacalność jednostki sektora publicznego niesie ze sobą zagrożenie zdecydowanie większe, niż ma to miejsce w przypadku podmiotów sektora prywatnego, może bowiem w skrajnych sytuacjach zagrażać trwaniu wspólnoty lokalnej. Stąd koszty potencjalnego, kontrolowanego bankructwa podmiotów publicznych – z punktu widzenia państwa – mogłyby być znacznie wyższe, niż koszt udzielonego wsparcia finansowego dla samorządu zagrożonego niewypłacalnością. Decyzje o alokacji pomocy finansowej dla samorządów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej warunkowane są nie tylko analizą kosztów i korzyści, ale i przede wszystkim „sympatią” polityczną (ang. political favoritism)¹⁶. Sektor publiczny i funkcjonujące w nim podmioty cechuje wysoki poziom wpływu czynnika politycznego na proces decyzyjny, co ma także miejsce w przypadku rozstrzygnięć w zakresie rozdysponowania pomocy finansowej. Przejaw wpływu czynnika politycznego na decyzje w zakresie wsparcia finansowego ze strony państwa w przypadku analizowanej grupy krajów dotyczył w szczególności Szwecji oraz Niemiec. W przypadku pierwszego z państw zaobserwowano, iż skłonność do aplikowania o udzielenie pomocy częściej cechowała jednostki reprezentujące tę samą partię, co partia rządząca. W warunkach niemieckich renegocjowanie wypłaty drugiej transzy pomocowej dla Bremy dokonało się z zachowaniem szczególnej ostrożności, tak aby nie zagrazić rządzącej wówczas koalicji z udziałem lokalnych polityków.

Ostatni kryzys finansowy (2007 rok), mający swoje źródło w Stanach Zjednoczonych Ameryki, który przekształcił się w kryzys finansów publicznych na poziomie większości państw europejskich, zakończył okres miękkich ograniczeń budżetowych i skłonił decydentów do ich utwardzania oraz prowadzenia polityki oszczędności i wdrożenia reform w celu ograniczania nadmiernego deficytu i długu. Przykład krajów z grupy PIGS (Portugal, Ireland, Greece, Spain) potwierdza konieczność natychmiastowego utwardzania ograniczeń budżetowych i pilną po-

¹⁵ Tamże, s. 32.

¹⁶ Tamże.

trzebę działań restrukturyzacyjnych oraz naprawczych. Obnaża także niską skuteczność dotychczasowych mechanizmów i procedur w zakresie przeciwdziałania zjawisku nadmiernego deficytu¹⁷ (Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, zapisy traktatowe *no bailout clause*¹⁸) oraz nadzoru nad sytuacją finansów publicznych poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. W przypadku Grecji, wiosną 2010 roku stało się oczywiste, że bez wsparcia zewnętrznego kraj ten nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć swoich problemów finansowych i już wówczas pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji został przekazany ze strony Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁹. Problemy finansowe Grecji wynikły z braku dyscypliny finansowej i kontroli nad nadmiernie rosnącymi wydatkami budżetowymi oraz braku pierwotnej konsolidacji zadłużenia na skutek dokonywania transakcji z udziałem finansowania pozabudżetowego, tzw. *off budget items / financing*. Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na stan greckich finansów była struktura zatrudnienia (1/3 całego zatrudnienia tworzą osoby samozatrudnione – ang. *self employment*)²⁰. Struktura ta warunkowała wielkość efektywnej bazy podatkowej i dochodów budżetowych z tytułu opodatkowania. Wskazany rodzaj zatrudnienia implikuje tendencję do zaniżania faktycznych kwot dochodów podlegających opodatkowaniu. Konsolidacja zadłużenia w 2009 roku doprowadziła do ujawnienia faktycznego długu publicznego Grecji, przekraczającego dopuszczalny pułap 60% PKB, określony kryteriami konwergencji²¹. Dodatkowym problemem wyróżniającym Grecję na tle pozostałych krajów UE-15 w ostatnich dwóch dekadach był radykalny spadek oszczędności, co systematycznie kreowało zadłużenie na poziomie operacyjnym. Problem deficytu operacyjnego jest kluczowy do rozwiązania i wymaga podejścia systemowego, nie dotyczy bowiem tylko Grecji. Wsparcie w formie pomocy finansowej stanowi jedynie półśrodek, a nie efektywne i definitywne rozwiązanie problemu, jakim jest zjawisko nadmiernego zadłużenia podmiotów sektora publicznego.

4. Podsumowanie

Syndrom miękkich i twardych ograniczeń budżetowych jest czynnikiem istotnie sprzężonym ze zjawiskiem niewypłacalności podmiotów na gruncie sek-

¹⁷ Szerzej L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 55–57.

¹⁸ Art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹⁹ EEAG Report 2011, www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf, 30.09.2011, s. 12.

²⁰ Tamże.

²¹ B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 52–53.

tora prywatnego i publicznego. W warunkach miękkich ograniczeń budżetowych dochodzi do rozluźnienia dyscypliny finansowej, kreowania nadmiernego zadłużenia i – w efekcie końcowym – wzrostu zagrożenia niewypłacalnością. Utwardzanie ograniczeń budżetowych minimalizuje z kolei ryzyko niewypłacalności i sprzyja racjonalnemu zarządzaniu finansami, jakkolwiek w warunkach ograniczonej pomocy państwa zagrażać może ciągłości świadczenia usług publicznych na rzecz lokalnych społeczności. Miękkie i twarde ograniczenia budżetowe oddziałują na postawy decydentów, determinując ich skłonność do zaciągania zobowiązań, bazują tym samym na mechanizmie zbliżonym do zjawiska pokusy nadużycia. Analiza przypadków wskazuje, iż złożoność syndromu (zwłaszcza miękkich ograniczeń budżetowych) implikuje konieczność skutecznej kontroli nad stanem finansów publicznych poszczególnych państw oraz potrzebę stworzenia narzędzi i rozwiązań systemowych umożliwiających efektywne stabilizowanie budżetów, zwłaszcza operacyjnych, nie tylko wyłącznie z wykorzystaniem źródeł zewnętrznych.

Literatura

- Acharya V.V., Sundaram K.R., Kose J., *On the Capital-Structure Implications of Bankruptcy Codes*, June 2, 2004, <http://mba.tuck.dartmouth.edu/ccg/PDFs/2004conf/John%20Bankruptcy-June04.pdf>, 7.08.2011.
- Babczuk A., „Miękkie” ograniczenia budżetów jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3.
- Bordignon M., *Fiscal Decentralization: how to achieve a hard budget constraint*. Catholic University of Milan, Prepared for the workshop on Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges Bruxelles: 12/11/2004 Preliminary and incomplete draft: 25 October 2004.
- EEAG Report 2011, www.cesifo-group.de/DocDL/EEAG-2011.pdf, 30.09.2011.
- Getzen T.E., *Ekonomika zdrowia. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Hagen J. von, Bordignon M., Dahlberg M., Grewal B.S., Petterson P., Seitz H., *Subnational Government Bail-outs in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Research network Working paper 399, Washington, D.C. 2000, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-399.pdf>, 30.09.2011.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kornai J., *The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis. Some warnings from an East European economist*. Published on the blog of Willem Buiter associated with Financial Times with the introduction by Willem Buiter (October 14, 2009) <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/kornai-on-soft-budget-constraints-bail-outs-and-the-financial-crisis/>.
- Kornai J., Maskin E., Roland G., *Understanding the Soft Budget Constraint*, „Journal of Economic Literature” 2003, nr 61/4. Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Maskin E., Chenggang X., *Soft budget constraints theories. From centralization to market*. „Economics of Transition”, Vol. 9 (1), 2001.

- Plekhanov A., *Are subnational government budget constraints soft? Evidence from Russia*, October 2006, http://www.cantabgold.net/users/a.plekhanov.02/plekhanov_sbc07.pdf, 30.09.2011.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M., *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.