

**PRZYCZYNY I SKUTKI DEFICYTU BUDŻETOWEGO ORAZ  
UWARUNKOWANIA PRAWNE WYBRANYCH ŹRÓDEŁ JEGO  
FINANSOWANIA W POLSCE**

**THE REASONS AND EFFECTS OF THE BUDGET DEFICIT AND LAW  
CONDITIONING OF SELECTED SOURCES FINANCING IN POLAND**

**JOLANTA CIAK**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

**Abstract**

Problematyka deficytu budżetowego jest nadal przedmiotem zainteresowania i wielu dyskusji, zarówno ekonomistów, finansistów, polityków oraz opinii publicznej. Wynika to z faktu, iż deficyt budżetowy jest zjawiskiem powszechnym, w zasadzie nierozzerwalnie związanym z większością współcześnie uchwalanych budżetów. Różne mogą być, zatem jego przyczyny występowania i różne skutki dla gospodarki. Może on być założony w ustawie budżetowej, powstawać w trakcie realizacji budżetu w wyniku popełnionych błędów. Może też wiązać się z niekorzystną sytuacją gospodarczą danego kraju lub też być świadomie wykorzystywany przez rząd, jako instrument służący realizacji określonej polityki gospodarczej. Występowanie deficytu budżetowego przez dłuższy okres może powodować pogorszenie się ogólnego klimatu gospodarczego, ryzyka i niepewności. Dodatkowo jego wzrostowa tendencja może prowadzić do wystąpienia *crowding out effect*, *powstawania twin deficits* lub występowania zjawiska *bracket creep*. Pojawienie się deficytu wiąże się z koniecznością jego sfinansowania. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w zapisach ustawy o finansach publicznych dokładnie wymienia się źródła finansowania tego deficytu. Dodatkowo poza wymienioną ustawą funkcjonuje wiele innych ustaw tj.: Ustawa Konstytucja RP, Ustawa Prawo bankowe, Ustawa o NBP. Ustawa o obrocie papierami wartościowymi itp. oraz aktów wykonawczych do ustaw (Rozporządzeń), które stanowią podstawy prawne funkcjonowania i wykorzystania różnych źródeł zaspokajania zwiększonego popytu państwa na pieniądź.

## **Key words**

Deficyt budżetowy, crowding out effect, twin deficits, bracket creep, źródła finansowania deficytu

## **Abstract**

The problem of budget deficit is still object of interest and a lot of discussion (not only economists but also politicians and public opinion). There is because the budget deficit is general phenomenon. There is a lot of reasons of being situated it and different consequences to economy. It budget deficit is a long time in one place so it can be the reason of risk, uncertainty, Economy is getting worse and worse. Moreover cause of crowding out effects, twin deficits or bracket creep is increase of budget deficit. Appearance of budget deficit means necessary financing. Sources of financing this budget deficit are enumerated in public finances act. Furthermore also are another acts which are basic laws of functioning various sources financing of budget deficit.

## **Key words**

Budget deficit, crowding out effect, twin deficits, bracket creep, sources financing of budget deficit

Deficyt budżetowy to sytuacja, w której bieżące dochody są niewystarczające na pokrycie wydatków. Powyższą definicję znajdziemy prawie w każdym podręczniku z zakresu finansów publicznych. Deficyt to też *„okoliczności finansowe, społeczne, gospodarcze, wyrażające się tym, że nie dające się ograniczyć wydatki budżetu państwa są wyższe od możliwych do uzyskania dochodów państwowych (podatków, opłat, ceł). Jest on sytuacją budżetu państwa, przewagą wydatków na możliwościach po stronie dochodów. Jest to nie tylko konstrukcja finansowa, lecz także społeczna, polityczna, gospodarcza i prawna. Jest wyrazem nadmiernych wydatków publicznych<sup>1</sup>.”*

Problematyka deficytu budżetowego ma szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki całego kraju oraz poszczególnych podmiotów, zwłaszcza podmiotów publicznych, w szczególności w okresach przemian społeczno – gospodarczych.

---

<sup>1</sup> Por.: A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TONIK, Toruń 2003, s. 238 – 239.

Nieuchronność występowania deficytów budżetowych w wielu wysoko rozwiniętych krajach powoduje, że były one i są nadal przedmiotem dyskusji zarówno ekonomistów, finansistów, polityków, jak i opinii publicznej<sup>2</sup>. Należy podkreślić, iż deficyty są zjawiskiem powszechnym, w zasadzie nierozzerwalnie związanym z większością współcześnie uchwalanych budżetów<sup>3</sup>.

Analizując problematykę deficytów można stwierdzić, iż różne mogą być przyczyny powstawania takiej sytuacji w budżetach poszczególnych krajów, jak również mogą one powodować odmienne (najczęściej jednak negatywne) skutki dla gospodarki, jak i sytuacji ekonomicznej danego kraju.

Deficyt budżetowy może być założony w ustawie budżetowej<sup>4</sup> lub też powstawać w trakcie realizacji budżetu w wyniku popełnionych błędów, bądź pod wpływem czynników niezależnych. Może wiązać się z niekorzystną sytuacją gospodarczą kraju lub z deficytem w obrotach płatniczych z zagranicą. Ponadto być świadomie wykorzystywany przez rząd jako instrument służący realizacji określonej polityki gospodarczej<sup>5</sup>.

Jednym z powodów powstawania deficytu mogą być podatki, których wielkość została zaplanowana na poziomie nie zapewniającym pokrycie wydatków. Podatki – gdyż dochody budżetu państwa w głównej mierze opierają się na dochodach podatkowych<sup>6</sup>.

Wadliwy może też być mechanizm ściągania podatków. Znacznie lepiej jest zapewnić lepszą ściągalność podatków przykładowo na drodze egzekucyjnej, aniżeli podjąć ryzyko próby zwiększania podatków. Spotkałoby się to, bowiem z dużą dezaprobatą społeczną wywołując negatywne reperkusje zarówno dla władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Ponadto zwiększenie podatków mogłoby w znacznym stopniu, wpłynąć na rozwój gospodarczy, w szczególności poprzez podniesienie części przychodów w obszar tzw. „szarej strefy”.

---

<sup>2</sup> Szerzej: J. Ciak, *Występowanie deficytów budżetowych – jako problem państw o gospodarce rynkowej*, [w] *Konkurencyjność polskiej gospodarki wobec procesu integracji europejskiej*, praca zbiorowa pod redakcją B. Kołosowskiej, M. Dyngus, J. Patyka, WSB Toruń 2006, s. 47 i dalsze.

<sup>3</sup> Por.: J. Ciak, *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, [w] „*Bank i Kredyt*” nr 5/2002, s. 22.

<sup>4</sup> W prawie budżetowym wielu krajów, także i w polskim prawie budżetowym wymaga się określenia sposobu finansowania deficytu budżetowego. Por.: *Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1995, s. 596, oraz *Ustawy budżetowe na lata 1992 – 2007*.

<sup>5</sup> Por.: J. Ciak, *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*, [w] „*Bank i Kredyt*” nr 4/1997, s. 39-40.

<sup>6</sup> W Polsce stanowią one ponad 90 % ogółu dochodów budżetowych. Szerzej: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000 – 2006*.

Wysokie podatki działają ponadto antymotywacyjnie. W sytuacji, gdy pochłaniają znaczną część dochodów, zanika motywacja do kontynuowania działalności gospodarczej. Podniesienie podatków od dochodów osobistych osłabia motywację do pracy i prowadzi do zmniejszenia dochodów ludności, co ogranicza rozmiary potencjalnego popytu. Natomiast podniesienie podatków od dochodów przedsiębiorstw zmniejsza ich skłonność do inwestycji. Biorąc pod uwagę bieżącą sytuację w Polsce, działania typu podniesienie podatków od dochodów osobistych czy podatków od przedsiębiorstw (podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych) nie mogą mieć miejsca.

Inną przyczyną powstawania deficytu budżetowego mogą być zbyt wysokie wydatki, które niejednokrotnie mogą być społecznie lub ekonomicznie uzasadnione. W tym przypadku nie można szukać oszczędności rezygnując z wydatkowania tej części środków finansowych. Zdarza się jednak, że nadmierne wydatki budżetowe są powodowane daleko idącą ochroną socjalną lub nadmiernym przyrostem zatrudnienia w tzw. sferze budżetowej. Zwiększenie efektywności lub zmiana organizacji mogłaby się przyczynić do ograniczenia wydatków w tej sferze, a tym samym do zmniejszenia deficytu budżetowego.

Duże znaczenie mają również stosowane metody gromadzenia i rozdysponowywania dochodów budżetowych oraz planowanych wydatków budżetowych. Uzależnione są one od stabilności gospodarki danego kraju bądź jej braku. W przypadku stabilnej gospodarki do przewidywania dochodów i wydatków budżetu państwa stosowane są proste metody prognozowania – metody ekstrapolacji. Natomiast w gospodarkach, w których zachodzą dynamiczne zmiany w postaci wysokiego wzrostu lub spadku produkcji, stóp procentowych, cen czy płac, konieczne jest zastosowanie bardziej skomplikowanych technik planowania tychże dochodów i wydatków. Szczególnie istotne znaczenie ma fakt istnienia pewnego rodzaju instrumentów, które już na etapie planowania mogą decydować o zrównoważeniu budżetu. Chodzi tu głównie o tzw. rezerwy ogólne i celowe oraz szczegółowe źródła pokrycia planowanego deficytu budżetowego, co wyraźnie jest określone w ustawach budżetowych na każdy rok budżetowy. W stabilnej gospodarce rezerwy nie stanowią istotnej pozycji w wydatkach budżetowych, gdyż równowagę można osiągnąć prawidłowo planując dochody i wydatki<sup>7</sup>. Inaczej jest w sytuacji, gdy narastają zjawiska inflacyjne. Istnieją wówczas

---

<sup>7</sup> Szerzej: J. Marczakowska – Proczka, *Budżet państwa*, [w] *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 274.

możliwości przesuwania środków pieniężnych pochodzących z rezerw tam, gdzie zachodzi prawdopodobieństwo niewykonania zadań budżetowych<sup>8</sup>.

Narzędziami zapewniającymi równowagę budżetu państwa na etapie budowania planu są także wykazywane w ustawach budżetowych źródła finansowania niedoborów budżetowych. W szczególności dotyczy to tych ustaw budżetowych, budżetowych których zaplanowano niedobór. W takiej sytuacji bardzo ważne jest wskazanie źródeł finansowanie planowanego deficytu, wyznaczenie górnej granicy zadłużenia się skarbu państwa oraz przedstawienie sposobów spłaty długu publicznego w następnych latach. Zadłużenie takie pozwala na bieżące równowagę budżetu, ale jednocześnie wpływa na równowagę w dłuższej perspektywie.

Należy podkreślić, iż trudności analizy skutków deficytu budżetowego i długu publicznego wiążą się również z tym, że deficyt będąc jedną z przyczyn wielu procesów gospodarczych, pozostaje równocześnie pod ich wpływem. Przy pomyślnych warunkach koniunktury, cechujących się wysokim i rosnącym poziomem dochodów, zysków i zatrudnienia zwiększają się wpływy z podatków. Zwiększone wpływy do budżetu wpływają na deficyt, który ulega zmniejszeniu. Ograniczenie deficytu zostaje dodatkowo wzmocnione poprzez obniżenie wydatków z tytułu świadczeń na rzecz bezrobotnych (np. zasiłki).

Jak już wcześniej stwierdzono, deficyt budżetowy nie jest zjawiskiem korzystnym, szczególnie, gdy utrzymuje się przez dłuższy czas. Sytuacja taka powoduje pogorszenie się ogólnego klimatu gospodarczego, ryzyka i niepewności i kreuje wysokie oczekiwania inflacyjne. Wielu decydentów w dziedzinie finansów publicznych wyznaje pogląd, że w obecnych warunkach wszelkie poważniejsze zwiększenie deficytu budżetowego bądź przyspieszy inflację (wzrost cen), gdy jego finansowanie będzie wiązało się ze wzrostem ilości pieniądza, bądź wywoła tzw. „efekt wypychania”. Zmniejszy to rozmiary kredytu dla gospodarki i tym samym przyczyni się do osłabienia wzrostu lub pogłębienia spadku aktywności gospodarczej. Skutkiem dla społeczeństwa w tym przypadku może być pogorszenie się przyszłego standardu ich życia.

---

<sup>8</sup> W Polsce w budżecie państwa tworzy się zarówno rezerwy ogólne, jak i celowe. Rezerwa ogólna jest tworzona na nieprzewidziane wydatki i nie może przekroczyć 0,2 % ogółu wydatków budżetowych. Dysponuje nią Rada Ministrów. Natomiast suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5 % wydatków budżetowych. Por. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 05.169.1420.

Efekt wypychania (*crowding out effect*) sprowadza się do ograniczenia możliwości wydatkowych (konsumpcyjnych i inwestycyjnych) inwestycyjnych sektorze prywatnym powodowanych zwiększeniem wydatków publicznych<sup>9</sup>. Poziom stóp procentowych określany jest w wyniku poszukiwania równowagi pomiędzy popytem, a podażą środków finansowych, które mogłyby być wykorzystane na inwestycje. W sytuacji wzrostu deficytu budżetowego nowy poziom równowagi może zostać osiągnięty przez wzrost stóp procentowych, co z kolei ograniczy konsumpcję i inwestycje w sektorze prywatnym. Wysoki deficyt budżetowy spowoduje wzrost stóp procentowych, powstrzymując, zatem wzrost gospodarczy. Duże znaczenie na efekt wypychania będzie miała mobilność kapitału w skali międzynarodowej. Napływ oszczędności zagranicznych wpłynie, bowiem na obniżenie stóp procentowych, powodując osłabienie tego efektu, jednakże z drugiej strony może przyczynić się do pojawienia się *twin deficits*, a więc tzw. „deficytów bliźniaczych” (chodzi o wystąpienie obok deficytu budżetowego również deficytu na rachunku bieżącym)<sup>10</sup>.

Innym problemem związanym z deficytem budżetowym jest zależność między deficytem a inflacją. Uważa się, iż zależność ta ma charakter dwustronny. Inflacja, bowiem wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się deficytu. Z jednej strony powoduje wzrost wydatków budżetowych związanych z wypłata podwyższonych odsetek, odsetek drugiej natomiast powyższy efekt może zostać skompensowany przez to, że wpływy podatkowe będą rosły szybciej aniżeli dochody. Chodzi o tzw. zjawisko *bracket creep*<sup>11</sup>. W praktyce tenże efekt dominuje, łączny rezultat obu efektów jest pozytywny. Inflacja zmniejsza rozmiary deficytu. Niestety nie wynika z tego związku zależność odwrotna. Analizę zależności pomiędzy deficytem budżetowym a inflacją utrudnia między innymi stosunkowo słabe rozeznanie roli mechanizmów transmisji impulsów inflacyjnych, a z drugiej strony świadomość, że konsekwencje deficytu są różnorodne, uzależnione od przyczyn, które doprowadziły do powstania nierównowagi.

Wystąpienie deficytu budżetowego wiąże się z koniecznością jego sfinansowania. Istnieje w związku z tym wiele możliwości pokrycia zwiększonych potrzeb pożyczkowych państwa.

---

<sup>9</sup> Wyższe wydatki państwa powodują wzrost produkcji i dochodu. Wyższy dochód podnosi zamierzone realne zasoby pieniężne. Wyższy popyt na pieniądz w ujęciu realnym i niezmienną podaż podbijają stopę procentową. Wyższa stopa procentowa wypiera konsumpcję i inwestycje, tłumiąc efekty ekspansji fiskalnej. Szerzej: D. Begg, S. Fischer, R. Dormbusch, *Ekonomia*, Tom 2, PWE, Warszawa 1994, s. 171.

<sup>10</sup> Por.: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, PWN, Warszawa 2000, s. 260.

<sup>11</sup> Zjawisko *bracket creep* – polega na tym, że na skutek procesów inflacyjnych coraz większa część dochodów podlega opodatkowaniu, a zarazem rosnące dochody powodują przesunięcie podatników do grup dochodowych o coraz wyższych stawkach podatkowych.

Biorąc pod uwagę zapisy *ustawy o finansach publicznych*<sup>12</sup>, można wyróżnić kilka form zaciągania przez Skarb Państwa zobowiązań, wynikających z finansowania deficytu.

Zgodnie z art. 98.2 „*Deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być pokryte przychodami pochodzącymi z:*

- 1) *sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym;*
- 2) *kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych;*
- 3) *pożyczek;*
- 4) *prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;*
- 5) *nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych.*”

Dodatkowo w art. 71 w/w ustawy wskazuje się, kto jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w tym zakresie. „*Minister Finansów, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa ..., jest upoważniony do: 1) zaciągania zobowiązań finansowych literaturze imieniu Skarbu Państwa, literaturze szczególności literaturze drodze emisji papierów wartościowych oraz zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym;...*”. W literaturze finansowej wskazuje się, na następujące sposoby finansowania deficytu budżetowego, a mianowicie:

- 1- emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez podmioty nie bankowe (gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa),
- 2- emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne,
- 3- korzystanie z kredytów banków komercyjnych,
- 4- korzystanie z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych,
- 5- zaciąganie kredytu w banku centralnym,
- 6- bądź emitowanie papierów wartościowych nabywanych przez w/w bank<sup>13</sup>;
- 7- wykorzystanie środków finansowych pochodzących z prywatyzacji.

Jak wynika z przedstawionego wyżej wyliczenia sposobów finansowania deficytu budżetowego, jednym ze źródeł może być emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa lub Bank Centralny (w Polsce Narodowy Bank Polski). Papiery wartościowe emitowane przez te instytucje są **z mocy prawa dopuszczone do publicznego obrotu**. Instytucje i ograniczenia określone przez ustawę *Prawo o publicznym obrocie papierami*

---

<sup>12</sup> Por.: *Ustawa o finansach publicznych*.

<sup>13</sup> Zob.: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 238 – 239.

wartościowym<sup>14</sup>, mają jedynie uzupełniające znaczenie dla skarbowych papierów wartościowych i papierów emitowanych przez NBP. Prawo powyższe stwarza ogólną infrastrukturę obrotu papierami wartościowymi, w której funkcjonują także skarbowe papiery wartościowe. Na wprowadzenie skarbowych papierów wartościowych do publicznego obrotu nie jest potrzebna zgoda Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, nie trzeba składać do niej odpowiedniego wniosku. Remitent (Skarb Państwa) nie ma też takich obowiązków informacyjnych lub sprawozdawczych, jak inne podmioty, które są uprawnione do emisji swoich papierów wartościowych. O pojęciu i funkcjonowaniu skarbowych papierów stanowi przede wszystkim wspomniana wcześniej *Ustawa o finansach publicznych*<sup>15</sup>. Należy tu podkreślić, iż w *Ustawie o finansach publicznych* dokładnie wskazuje się w art. 89.1 kto i w jakiej formie przedstawi warunki emisji danego rodzaju papieru wartościowego. Zgodnie z powyższym artykułem *”Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, warunki emitowania danego rodzaju skarbowych papierów wartościowych, a w szczególności:*

- 1) *jednostkową wartość nominalną;*
- 2) *walutę w której może następować emisja lub sposób określenia waluty emisji;*
- 3) *zasady i tryb sprzedaży, w tym terminy lub sposób ustalenia ceny sprzedaży emitowanych papierów wartościowych na rynku pierwotnym;*
- 4) *podmioty, którym skarbowe papiery wartościowe danej emisji są oferowane do nabycia na rynku pierwotnym;*
- 5) *ograniczenia co do obrotu skarbowymi papierami wartościowymi na rynku pierwotnym i wtórnym;*
- 6) *sposób realizacji świadczeń z tytułu skarbowych papierów wartościowych - kierując się koniecznością optymalnego zaspokojenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa lub efektywnego zarządzania długiem Skarbu Państwa.”*

Dodatkowo Minister Finansów, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa zostaje zobligowany *„do określenia, przez wydanie listu emisyjnego, szczegółowych warunków emisji skarbowych papierów wartościowych ... dotyczące treści świadczeń wynikających z tego papieru i sposobu ich realizacji.”* (art. 90).

---

<sup>14</sup> Por.: Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Dz. U. nr 118, poz. 754 ze zm.).

<sup>15</sup> Kwestie te zostały dokładnie przedstawione w *Rozdziale 6 Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych* (Art. 87 – 94 *Ustawy o finansach publicznych*).



Kolejnym ze źródeł finansowania deficytu budżetowego może być zaciąganie kredytów lub pożyczek w krajowych lub zagranicznych instytucjach finansowych w tym w banku centralnym i bankach komercyjnych. Na uwagę zasługują tu regulacje prawne w zakresie finansowania deficytu budżetowego w Polsce bezpośrednio kredytem uzyskanym z Banku Centralnego, jakim jest Narodowy Bank Polski. Otóż, zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>, jak i wspomniana *Ustawa o finansach publicznych* wyraźnie wskazują na zakaz pokrywania deficytu budżetowego bezpośrednio kredytem zaciąganym w NBP. Zgodnie z art. 220.2 Konstytucji stanowi, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”. Co oznacza, że Narodowy Bank Polski **nie jest zobowiązany udzielać pożyczek Skarbowi Państwa**, skierowanych na finansowanie wydatków budżetowych, tym samym ustawa budżetowa nie może obligować NBP do udzielenia tego typu pożyczek. Przepis ten należy łączyć z zasadą, zgodną z art. 227.1 Konstytucji, że „Narodowemu Bankowi Polskiemu przysługuje wyłączne prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej” oraz, że odpowiada on za wartość polskiego pieniądza.

Należy tu podkreślić, iż obecnie, zaciąganie bezpośrednio pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, na sfinansowanie deficytu budżetowego, rzadziej stosowaną formą tego finansowania. W imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty mogą być zaciągane przez Ministra Finansów. Jednakże w przypadku zaciągania pożyczki lub kredytu w drodze umowy międzynarodowej, w której wymagane jest, aby organem działającym w imieniu pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) był rząd, wówczas Rada Ministrów upoważnia Ministra Finansów do podpisania umowy i określa warunki jej wykonania. W ramach pożyczek i kredytów w polskim systemie finansowym, umowa pożyczki uregulowana jest w *Kodeksie Cywilnym* (art. 720 – 724 k.c.). Umowa kredytowa zawarta jest z kolei w *Ustawie Prawo Bankowe*<sup>17</sup>.

Kolejnym ze źródeł finansowania deficytu budżetowego są środki z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Kwestie prywatyzacyjne reguluje *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>18</sup>. Powyższa ustawa dokładnie określa, na czym polega prywatyzacja, kto i w jakiej formie określa podmioty, które mogą zostać sprywatyzowane. (Art. 1 – 56).

---

<sup>16</sup> Por. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. nr 78, poz. 483.

<sup>17</sup> Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo Bankowe*, Dz. U. nr 140, poz. 939 ze zm.).

<sup>18</sup> Zob.: Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji*, Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397 ze zmianami oraz Dz. U. 2005 Nr 178, poz. 1479.

Analizując źródła finansowania deficytu budżetowego od momentu jego wystąpienia w budżecie państwa, a mianowicie od 1980 roku, zauważalnym staje się fakt zmiany podejścia do źródeł finansowania tego deficytu. Do 1989 roku NBP w sposób automatyczny, w 100 %, pokrywał deficyty budżetowe bezpośrednio udzielonym rządowi kredytem. Od początku lat 90 – tych nastąpiły pewne zmiany w tym zakresie. Przykładowo w latach 1991 – 1993 deficyty były finansowane w 70 % poprzez kredyt zaciągany w NBP, natomiast w 30 % z innych źródeł. W kolejnych latach występowała tendencja oddłużania się budżetu państwa w NBP. Wiązało się to z pewną stabilizacją rynku pieniężnego. Rozpoczęto zaciąganie pożyczek w systemie poza bankowym, głównie od gospodarstw domowych, a także u podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw). W tych latach do sfinansowania deficytów budżetowych wprowadzono nowe instrumenty takie jak: bony skarbowe, obligacje oszczędnościowe i obligacje nominowane w dolarach USA. W związku z wprowadzeniem powyższych instrumentów zmniejszała się rola kredytu bankowego udzielanego rządowi przez NBP i banki komercyjne<sup>19</sup>.

Od 1994 roku, w związku ze stopniową redukcją deficytu budżetowego, zaznaczył się spadek tempa wzrostu bankowych kredytów dla sektora budżetowego. Duży wpływ na te zmiany miało rosnące zainteresowanie finansowaniem tego deficytu ze strony sektora poza bankowego. Dlatego też, analizując uzyskane wskaźniki w tym zakresie, zauważa się, iż przykładowo w 1995 roku, osiągnięty deficyt budżetowy został sfinansowany w 66,7 % przez krajowy sektor poza bankowy oraz w 25,3 % na rynkach zagranicznych. Finansowanie poza systemem bankowym było o 173,1 % wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach<sup>20</sup>. Szczególnymi latami w zakresie źródeł finansowania deficytu budżetowego był rok 1997 oraz 1998. Rok 1997 przyniósł długo oczekiwany zapis w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zakazie bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego przez NBP. Stworzono wówczas warunki do wycofywania się banku centralnego z finansowania deficytu budżetowego państwa, gdyż zadłużenie budżetu w NBP nie przekraczało 5 % całego długu publicznego. Dodatkowo nastąpił w tym okresie gwałtowny rozwój wtórnego rynku

---

<sup>19</sup> Por.: J. Ciak, *Polityka budżetowa*, TONIK, Toruń 2002, s. 106 – 107.

<sup>20</sup> Taki wysoki wzrost osiągnięto dzięki sprzedaży obligacji funduszem powierniczym, osobom fizycznym i przedsiębiorstwom. Istotne też były zakupy bonów skarbowych przez inwestorów zagranicznych na rynku krajowym. Wysokie saldo finansowania zagranicznego z kolei, było wynikiem wyższych, niż przewidywano, przychodów z tytułu zaciągniętych nowych kredytów i niższych od zaplanowanych rozchodów. Szerzej: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1995r.*, T. 1, Rada Ministrów, Warszawa 1996, s. 512.

bonów skarbowych. Z kolei w roku 1998 nastąpiła zmiana metodologii budżetowej, co miało swoje odzwierciedlenie w nowym źródle finansowania deficytu budżetowego. Środki z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa przestały być źródłem dochodów budżetu państwa, stały się natomiast bezpośrednim źródłem finansowania deficytu budżetowego (a zatem stały się jedną z pozycji przychodowych budżetu państwa)<sup>21</sup>. Przez kilka kolejnych lat stanowiły jedno z ważniejszych źródeł finansowania deficytu budżetowego (szczególnie lata 1999 – 2000). W kolejnych latach (2001 – 2006) zauważalnym stał się fakt znaczącej roli finansowania deficytu środkami pochodzącymi z sektora poza bankowego, w tym z wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych (w szczególności obligacji rynkowych).

### **Wykaz literatury:**

- [1] Begg D., Fischer S., Dormbusch R., *Ekonomia*, Tom 2, PWE, Warszawa 1994, ISDN 978-83-208-1644-0
- [2] Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TONIK, Toruń 2003, ISDN 83-7285-158-1
- [3] Ciak J., *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*, [w] „*Bank i Kredyt*” nr 4/1997, ISSN 0137 5220 INDEKS 352 519
- [4] Ciak J., *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, [w] „*Bank i Kredyt*” nr 5/2002 ISSN 0137 5520 INDEKS 352 519
- [5] Ciak J., *Polityka budżetowa*, TONIK, Toruń 2002, s. 106 – 107, ISDN 83-7285-093-3
- [6] Ciak J., *Występowanie deficytów budżetowych – jako problem państw o gospodarce rynkowej*, [w] *Konkurencyjność polskiej gospodarki wobec procesu integracji europejskiej*, praca zbiorowa pod redakcją B. Kołosowskiej, M. Dyngus, J. Patyka, WSB Toruń 2006, ISDN 83-923343-0-2
- [7] Marczakowska – Proczka J., *Budżet państwa*, [w] *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, ISDN 83-01-12575-6
- [8] *Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1995, ISDN 83-01-11097-X
- [9] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1995r.*, T. 1, Rada Ministrów, Warszawa 1996
- [10] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 05.169.1420

---

<sup>21</sup> Por. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997r. *o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych*, szerzej: J.Ciak, *Polityka budżetowa ...*, op. cit., s. 109.

[11] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Dz. U. nr 118, poz. 754 ze zm.)

[12] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. nr 78, poz. 483

[13] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo Bankowe*, Dz. U. nr 140, poz. 939 ze zm.)

[14] Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji*, Dz. U. 2002 Nr 171, poz. 1397 ze zmianami oraz Dz. U. 2005 Nr 178, poz. 1479

[15] Ustawa z dnia 25 czerwca 1997r. *o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych*

[16] Ziółkowska W., *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, PWN, Warszawa 2000, ISDN 83-88048-23-6

**Contact – email:**

*dr Jolanta Ciak*

*Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu*

*Katedra Finansów i Bankowości*

*jolanta.ciak@wp.pl*