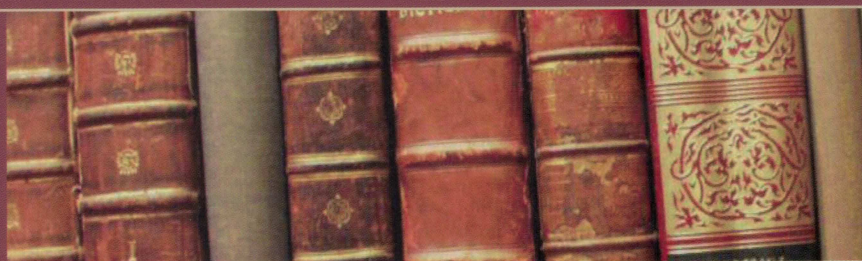


STUDIA

BIURA ANALIZ SEJMOWYCH
KANCELARII SEJMU

ISSN 2080-2404

3(47) 2016



Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi



Studia BAS

Nr 3(47) 2016

**Nowe tendencje
w zarządzaniu finansami
publicznymi**

pod redakcją
**Moniki Korolewskiej
i Zofii Szpringer**


**Biuro Analiz Sejmowych
Kancelarii Sejmu**

Rada programowa: dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, prof. UEP –
przewodnicząca • prof. Joel I. Deichmann • dr hab. Henryk Dzwonkowski, prof. UŁ •
dr hab. Grzegorz Gołębiowski, prof. WSFiZ • dr Dorota Stankiewicz •
dr Zofia Springer • dr Piotr Wiśniewski

Kolegium redakcyjne: dr Piotr Russel (redaktor naczelny) • dr Dobromir Dziewulak •
Adrian Grycuk • Mirosław Gwiazdowicz • Bożena Kłos • Monika Korolewska •
Gabryela Zielińska (sekretarz redakcji)

Redakcja: Teresa Muś

Skład: Janusz Świnarski

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2016

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3
tel. (22) 694 17 53
faks (22) 694 18 65
e-mail: wydawnictwo_BAS@sejm.gov.pl

Wszystkie zamieszczone artykuły są recenzowane.

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy – Kancelarii Sejmu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.

Nakład 370 egzemplarzy

ISSN 2080-2404



Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu
Druk i oprawa: INTRO-DRUK

Spis treści

Wprowadzenie	5
Aleksandra Wąsowska, Krzysztof Wąsowski Teoretyczne koncepcje zarządzania publicznego.	9
Zofia Szpringer Zasady zarządzania finansami publicznymi i ich znaczenie dla Polski	27
Artur Walasik Reguły fiskalne zarządzania finansami publicznymi.	73
Jarosław Wierzbicki Rozwój polskiego prawa finansowego w świetle współczesnych koncepcji zarządzania publicznego	89
Elżbieta Malinowska-Misiąg Nadzór fiskalny w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej	105
Urszula Smolkowska Analiza podstawowych kategorii budżetowych w krajach Unii Europejskiej	127
Sławomira Kańduła Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.	151
Bartosz Edwarczyk Rola wpływów z gospodarowania majątkiem w wypełnianiu reguł zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego	173
Daniel Budzeń Refinansowanie długu lokalnego w Polsce	197

Contents

Introduction	5
Aleksandra Wąsowska, Krzysztof Wąsowski	
Theories of public management.	9
Zofia Szpringer	
Management of public finances and its implications for Poland.	27
Artur Walasik	
Fiscal rules for public financial management in Poland.	73
Jarosław Wierzbicki	
Development of financial law in Poland in light of contemporary public management theories.	89
Elżbieta Malinowska-Misiąg	
Fiscal surveillance in Poland and other EU member states.	105
Urszula Smółkowska	
Characteristics of the main categories of government budget in UE member states.	127
Sławomira Kańduła	
New methods in financing local government units in Poland.	151
Bartosz Edwarczyk	
Role of income from property management in fulfilment of the rules of debt by local governments in Poland.	173
Daniel Budzeń	
Refinancing local debt in Poland.	197

Wprowadzenie

Celem prezentowanego numeru „Studiów BAS” jest pokazanie nowych tendencji w zarządzaniu finansami publicznymi, szczególnie w kontekście doświadczeń związanych z wychodzeniem państw Unii Europejskiej z kryzysu finansowego i gospodarczego, zapoczątkowanego w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych.

Aczkolwiek niektóre z obecnie prezentowanych zagadnień były już przedmiotem publikacji w „Studiach BAS” w latach poprzednich (przypomnieć tu można publikacje z lat 2010–2013¹), to jednak upływ czasu i nowe problemy oraz doświadczenia wskazały na potrzebę przeanalizowania i rozwinięcia tego, co współcześnie wydaje się istotne.

W niniejszym numerze „Studiów BAS” znalazło się dziewięć opracowań, których kolejność uszeregowano od problemów ogólnych do szczegółowych, z oddzielnym wydzieleniem zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego. I tak, w artykule wprowadzającym **Aleksandry i Krzysztofa Wąsowskich** dokonano porównania trzech następujących po sobie podstawowych teoretycznych koncepcji zarządzania publicznego, tj. podejścia klasycznego, rynkowego oraz sieciowego. Autorzy starali się pokazać, na ile te podejścia odpowiadają praktyce zarządzania publicznego w XXI wieku.

W artykule autorstwa **Zofii Szpringer** dokonano oceny wypełniania przez Polskę najważniejszych zasad i rekomendacji związanych z zarządzaniem finansami publicznymi, wypracowanych w szczególności przez MFW i OECD, jak również ram budżetowych obowiązujących w Unii Europejskiej. Te zasady, rekomendacje i ramy zostały obszernie przedstawione z uwagi na ich istotne znaczenie. Bywają one bowiem punktem odniesienia

¹ „Studia BAS” 2010, nr 3(23) [*Polityka budżetowa*, G. Gołębiowski (red.)]; „Studia BAS” 2011, nr 4(28) [*Zadłużenie Polski*, G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.)]; „Studia BAS” 2012, nr 3(31) [*Finanse Unii Europejskiej*, G. Gołębiowski (red.)]; „Studia BAS” 2013, nr 1(33) [*Budżet zadaniowy*, K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer (red.)].

w różnych publikacjach, ale także mogą być podstawą do dokonywania dalszych niezależnych ocen stanu finansów publicznych w Polsce.

Przedmiotem kolejnego artykułu, przygotowanego przez **Artura Walskiego**, są reguły fiskalne zarządzania finansami publicznymi (reguły te w dużym zakresie wywodzą się z wcześniej prezentowanych ram budżetowych Unii Europejskiej). Autor przedstawia atrybuty i funkcje reguł fiskalnych oraz dokonuje analizy wrażliwości reguł fiskalnych stosowanych w zakresie budżetu państwa na zjawiska kryzysowe. Następnie dokonuje oceny reguł fiskalnych zastosowanych w ustawie o finansach publicznych w kontekście zarządzania finansami publicznymi w warunkach dynamicznych zmian sytuacji gospodarczej.

Jarosław Wierzbicki w swoim artykule dokonuje analizy rozwoju polskiego prawa finansowego w świetle współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, poświęcając sporo uwagi temu, czy administracja publiczna, w tym również administracja finansów publicznych, powinna docelowo funkcjonować w ramach mechanizmów biurokratycznych.

Kwestie nadzoru fiskalnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej są przedmiotem artykułu **Elżbiety Malinowskiej-Misiąg**. Autorka skupia się na zagadnieniach dotyczących rad fiskalnych, średniookresowych ram budżetowych i reguł fiskalnych. Zaprezentowano najważniejsze cechy tych instrumentów, a także praktykę ich stosowania w Polsce oraz w innych państwach UE.

Urszula Smółkowska dokonuje analizy podstawowych kategorii budżetowych w krajach UE, przez porównanie wybranych wskaźników, takich jak wysokość deficytu i długu publicznego, wielkość dochodów publicznych i ich główne źródła, strukturę wydatków publicznych według funkcji COFOG. Analiza ta wskazuje na potrzebę i kierunki zmian finansów publicznych w krajach UE, w tym w Polsce.

Sławomira Kańduła w swoim artykule przedstawia i ocenia wybrane propozycje zmian w konstrukcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (z perspektywy gmin) z punktu widzenia ich samodzielności finansowej. Jest to problematyka ważna od wielu lat i trudna do takiego uregulowania, aby satysfakcjonowała wszystkie zainteresowane podmioty.

Celem artykułu **Bartosza Edwardczyka** jest określenie znaczenia wpływów z gospodarowania majątkiem jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wyniki badania dokonanego przez Autora wskazują m.in., że istnieje zależność między gospodarką majątkiem, w szczególności w zakresie jego restrukturyzacji w drodze sprzedaży, a regułą zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatni artykuł, autorstwa **Daniela Budzenia**, prezentuje autorską koncepcję wskaźnika przeciętnej zapadalności długu lokalnego, tak aby mógł zostać wykorzystany na potrzeby zarządzania ryzykiem refinansowania w samorządzie terytorialnym. Autor dokonał także próby systematyki celów oraz zagrożeń występujących w zarządzaniu długiem lokalnym.

Zebrane w publikacji artykuły prezentują szerokie spojrzenie na nowe tendencje występujące w finansach publicznych, nie wyczerpują jednak w całości tego zagadnienia. Naszym zamiarem nie było przedstawienie wszystkich nowych elementów pojawiających się w finansach publicznych, ale przybliżenie części z nowych praktyk i koncepcji powstających w obszarze finansów publicznych z nadzieją, że zamieszczone w publikacji artykuły przybliżą to zagadnienie oraz zachęcą do jego dalszego studiowania. Życzymy Państwu przyjemnej lektury.

*Zofia Szpringer
Monika Korolewska*

Słowa kluczowe: finanse publiczne, samorząd terytorialny, zarządzanie ryzykiem, wskaźnik przeciętnej zapadalności długu lokalnego, refinansowanie

Keywords: public finance, territorial self-government, risk management, average debt solvency indicator, refinancing

Wstęp

Celem artykułu jest porównanie trzech podstawowych teoretycznych koncepcji zarządzania publicznego oraz odpowiedzi na pytanie, na ile koncepcje te odpowiadają praktyce zarządzania publicznego w XXI wieku. W artykule przedstawiono wyzwania związane z zarządzaniem w sektorze publicznym, wskazując na wzrost roli sektora publicznego w gospodarce