

**Aneta Kargol-Wasiluk**

Uniwersytet w Białymstoku

# **RÓWNOWAGA BUDŻETOWA VERSUS RÓWNOWAGA INSTYTUCJONALNA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

Problem równowagi budżetowej we współczesnej gospodarce jest niezwykle dotkliwy ze względu na permanentnie utrzymujący się deficyt sektora finansów publicznych, nie tylko w Polsce, ale również w całej zjednoczonej Europie. Zaobserwowane zjawisko jest bardzo powszechne, ponieważ trudno w UE wskazać kraj, w którym odnotowuje się długookresową równowagę budżetową. Nie sprzyjają temu m.in.: wykorzystywanie mechanizmów procyklicznej polityki fiskalnej, problemy demograficzne oraz światowy kryzys finansowy utrzymujący się od 2008 r.

Celem artykułu jest zaprezentowanie ewolucji podejścia do kwestii równowagi budżetowej w świetle wybranych teorii finansów publicznych (podejście normatywne), ze szczególnym uwzględnieniem dorobku teoretycznego nowej ekonomii instytucjonalnej (podejście pozytywne).

Artykuł nosi znamiona tekstu o charakterze filozoficznym, gdyż autorka przedstawia uznane teorie finansów publicznych, które w różnych okresach historycznych proponowały odmienne podejścia do analizy badanego problemu. W polskiej literaturze pojęcie „filozofia ekonomii” nie jest powszechnie stosowane, jednak literatura anglosaska odnosi się do tego obszaru badań z dużą aprobatą. W tym miejscu można również użyć zamiennie terminu: „historia myśli ekonomicznej”. Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie, tło rozważań stanowi więc ewolucja poglądów w ramach uznanych teorii.

W artykule zastosowano metodę deskryptywną, jako kontekst rozważań przyjmując obszar sektora finansów publicznych i problem równoważenia budżetu w aspekcie instytucjonalnym. Inspirację do napisania artykułu stanowiło

obszerne dzieło M. Aokiego *Toward a Comparative Institutional Analysis*<sup>1</sup>. J. Wilkin uważa, że jest to jedna z najważniejszych książek z obszaru ekonomii instytucjonalnej i teorii ekonomii w ogóle<sup>2</sup>.

## 1. Problem równowagi – deficyt i dług publiczny w Polsce na tle państw UE

Problem braku równowagi budżetowej jest powszechnym zjawiskiem, występującym od lat w gospodarkach krajów członkowskich UE. Dane zbiorcze za ostatnie 10 lat dla państw UE (28), strefy Euro (18) oraz poszczególnych krajów członkowskich przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1

Deficyt sektora finansów publicznych w % PKB w państwach UE w latach 2004-2013

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
UE (28)	:	:	:	:	:	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Strefa Euro (18)	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,7	-3
Belgia	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Bułgaria	1,9	1	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2	-0,8	-1,5
Czechy	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Dania	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Niemcy	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0
Estonia	1,6	1,6	2,5	2,4	-3	-2	0,2	1,1	-0,2	-0,2
Irlandia	1,4	1,6	2,9	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2
Grecja	:	:	:	:	:	:	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Hiszpania	-0,1	1,3	2,4	2	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Francja	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7	-5,2	-4,9	-4,3
Chorwacja	:	:	:	:	:	-5,3	-6,4	-7,8	-5	-4,9
Włochy	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3	-3
Cypr	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Łotwa	-1,1	-0,4	-0,6	-0,7	-4,4	-9,2	-8,2	-3,5	-1,3	-1
Litwa	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Luksemburg	-1,1	0	1,4	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0	0,1
Węgry	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Malta	-4,6	-2,9	-2,7	-2,3	-4,6	-3,7	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Holandia	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Austria	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Polska	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3

<sup>1</sup> M. Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Massachusetts, London 2001.

<sup>2</sup> J. Wilkin, *Institutional Equilibrium. What is it about and what is its Role in the Economy?* „Ekonomia” 2011, 3(15), s. 32.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Portugalia	-4	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Rumunia	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9	-6,8	-5,5	-3	-2,3
Słowenia	-2,3	-1,5	-1,4	0	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4	-14,7
Słowacja	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Finlandia	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
Szwecja	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,6	-1,1
Wielka Brytania	-3,5	-3,4	-2,8	-2,8	-5	-11,4	-10	-7,6	-6,1	-5,8

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00127> [30.04.2014].

Analiza sytuacji budżetowej w Polsce na tle państw UE wskazuje, że poziom nierównowagi budżetowej na przestrzeni lat 2004-2013 jest dosyć wysoki i osiągnął w 2013 r. 4,3% w relacji do PKB, co oznacza, że kraj nie spełnia kryterium konwergencji dotyczącego poziomu deficytu budżetowego. W podobnej sytuacji są kraje UE (28), średnio licząc poziom deficytu budżetowego wyniósł na koniec badanego okresu 3,3%. Wyższy poziom deficytu budżetowego niż Polska mają takie kraje, jak: Irlandia – 7,2%, Grecja – 12,7%, Hiszpania – 7,1%, Chorwacja – 4,9%, Cypr – 5,4%, Portugalia 4,9%, Słowenia – 14,7% oraz Wielka Brytania 5,8%.

Sektor finansów publicznych w Polsce wykazuje permanentną nierównowagę, obecnie kraj podlega procedurze nadmiernego deficytu budżetowego, która miała zostać uchylona do końca 2013 r., jednak w obliczu występującej nierównowagi, przekraczającej dopuszczalny poziom, z uwagi na ogólnoświatową sytuację gospodarczą – termin na obniżenie deficytu został przedłużony do końca 2015 r.<sup>3</sup>

Tabela 2

Dług publiczny w % PKB w państwach UE w latach 2004-2013

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
EU (28)	:	:	:	:	:	74,3	79,9	82,4	85,2	87,1
Strefa Euro (18)	69,6	70,2	68,5	66,2	70,1	80	85,5	87,4	90,7	92,6
Belgia	94	92	87,9	84	89,2	96,6	96,6	99,2	101,1	101,5
Bułgaria	37	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,4	18,9
Czechy	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,6	38,4	41,4	46,2	46
Dania	45,1	37,8	32,1	27,1	33,4	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5
Niemcy	66,2	68,6	68	65,2	66,8	74,6	82,5	80	81	78,4
Estonia	5	4,6	4,4	3,7	4,5	7,1	6,7	6,1	9,8	10

<sup>3</sup> Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2014 r. [powoływany dalej jako WFPF 2014-2017].

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Irlandia	29,4	27,2	24,6	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Grecja	98,6	100	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Hiszpania	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	54	61,7	70,5	86	93,9
Francja	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Chorwacja	:	:	:	:	:	36,6	45	52	55,9	67,1
Włochy	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127	132,6
Cypr	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Łotwa	15	12,5	10,7	9	19,8	36,9	44,5	42	40,8	38,1
Litwa	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4
Luksemburg	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Węgry	59,5	61,7	65,9	67	73	79,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Malta	69,8	68	62,5	60,7	60,9	66,5	66	68,8	70,8	73
Holandia	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Austria	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Polska	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57
Portugalia	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94	108,2	124,1	129
Rumunia	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	38	38,4
Słowenia	27,3	26,7	26,4	23,1	22	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7
Słowacja	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41	43,6	52,7	55,4
Finlandia	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57
Szwecja	50,3	50,4	45,2	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6
Wielka Brytania	40,3	41,7	42,7	43,7	51,9	67,1	78,4	84,3	89,1	90,6

Źródło: Ibid.

W przypadku długu publicznego sytuacja Polski na tle innych państw Unii Europejskiej kształtuje się nieco korzystniej, w porównaniu do poziomu deficytu sektora finansów publicznych. Wydaje się to jednak zjawiskiem pozornym, ponieważ obok poziomu zadłużenia niezwykle ważne są koszty jego obsługi. W 2012 r. poziom długu publicznego wyniósł w Polsce 55,6%, natomiast na koniec 2013 r. – 57%. Do krajów o najwyższym poziomie zadłużenia w relacji do PKB należą: Belgia – 101,5%, Irlandia – 123,7%, Grecja – 175,1%, Włochy – 132,6%, Cypr – 111,7% oraz Portugalia 129%. Najniższy poziom zadłużenia odnotowano z kolei w Bułgarii, w Estonii i w Luksemburgu – w żadnym z tych państw jego poziom nie przekroczył 25% PKB w 2013 r. (tab. 2).

Tabela 3

Dynamika deficytu budżetowego i długu publicznego państw UE oraz rentowność 10-letnich obligacji skarbowych w latach 2011-2012

Kraj	2011			2012			2012/2011		
	Deficyt/ nadwyżka	Dług	Stopa 10-letnia*	Deficyt/ nadwyżka	Dług	Stopa 10-letnia	Δ Defi- cyt/ nadwyżka	Δ Dług	Δ Stopa 10-letnia
	% PKB	% PKB	%	% PKB	% PKB	%	p.p.	p.p.	p.p.
UE (27)	-4,4	82,7	4,31	-3,9	85,5	3,74	-0,5	2,8	-0,57
Strefa Euro (17)	-4,1	87,5	4,41	-3,7	90,8	4,01	-0,4	3,3	-0,4
Belgia	-3,8	99,2	4,23	-4,1	101,1	3,00	0,3	1,9	-1,23
Bułgaria	-2	16,3	5,36	-0,8	18,4	4,50	-1,2	2,1	-0,86
Czechy	-3,2	41,4	3,71	-4,2	46,2	2,78	1	4,8	-0,93
Dania	-1,9	46,4	2,73	-3,8	45,4	1,40	1,9	-1	-1,33
Niemcy	-0,8	80	2,61	0,1	81	1,50	-0,9	1	-1,11
Estonia	1,1	6,1	:	-0,2	9,8	:	1,3	3,7	:
Irlandia	-13,1	104,1	9,60	-8,2	117,4	6,17	-4,9	13,3	-3,43
Grecja	-9,6	170,3	15,75	-8,9	157,2	22,50	-0,7	-13,1	6,75
Hiszpania	-9,6	70,5	5,44	-10,6	86	5,85	1	15,5	0,41
Francja	-5,2	86,2	3,32	-4,9	90,6	2,54	-0,3	4,4	-0,78
Chorwacja	-7,8	52	:	-5	55,9	:	-2,8	3,9	:
Włochy	-3,7	120,7	5,42	-3	127	5,49	-0,7	6,3	0,07
Cypr	-6,3	71,5	5,79	-6,4	86,6	7,00	0,1	15,1	1,21
Łotwa	-3,5	42	5,91	-1,3	40,8	4,57	-2,2	-1,2	-1,34
Litwa	-5,5	38,3	5,16	-3,2	40,5	4,83	-2,3	2,2	-0,33
Luksemburg	0,2	18,7	2,92	0	21,7	1,82	0,2	3	-1,1
Węgry	4,3	82,1	7,64	-2,1	79,8	7,89	6,4	-2,3	0,25
Malta	-2,7	68,8	4,49	-3,3	70,8	4,13	0,6	2	-0,36
Holandia	-4,3	65,7	2,99	-4,1	71,3	1,93	-0,2	5,6	-1,06
Austria	-2,5	73,1	3,32	-2,6	74,4	2,37	0,1	1,3	-0,95
Polska	-5,1	56,2	5,96	-3,9	55,6	5,00	-1,2	-0,6	-0,96
Portugalia	-4,3	108,2	10,24	-6,4	124,1	10,55	2,1	15,9	0,31
Rumunia	-5,5	34,7	7,29	-3	38	6,68	-2,5	3,3	-0,61
Słowenia	-6,4	47,1	4,97	-4	54,4	5,81	-2,4	7,3	0,84
Słowacja	-4,8	43,6	4,45	-4,5	52,7	4,55	-0,3	9,1	0,1
Finlandia	-0,7	49,3	1,90	-1,8	53,6	1,89	1,1	4,3	-0,01
Szwecja	0,2	38,6	2,61	-0,6	38,3	1,59	0,8	-0,3	-1,02
Wielka Brytania	-7,6	84,3	2,87	-6,1	89,1	1,74	-1,5	4,8	-1,13

\* Stopa 10-letnia – średnia ze średnich miesięcznych rentowności obligacji 10-letnich za okres dwunastu miesięcy; średnia w grudniu.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2014-2017*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013 r., s. 59.

Obok poziomu długu publicznego ważne są koszty jego obsługi. Na tle państw UE o podobnej sytuacji gospodarczej, Polska ponosi stosunkowo wysokie koszty, z uwagi na wysoką rentowność papierów wartościowych, takich jak np. 10-letnie obligacje skarbowe. Według danych prezentowanych w tab. 3, poziom oprocentowania tych papierów wartościowych w 2011 r. w Polsce wyniósł 5,96%, natomiast w 2012 r. obniżył się do 4,3%. Kraje o wyższym poziomie zadłużenia niż Polska (ale z dojrzałą gospodarką rynkową) ponoszą zazwyczaj niższe koszty jego obsługi. Taka sytuacja występuje w Belgii, w Niemczech, we Francji, na Malcie, w Holandii, w Austrii i w Wielkiej Brytanii.

Poziom deficytu budżetowego oraz zadłużenia publicznego odzwierciedlają atrakcyjność inwestycyjną danego kraju w skali międzynarodowej. Negatywnymi skutkami nadmiernego zadłużenia są: wzrost stóp procentowych oraz zagrożenie pojawienia się inflacyjnego popytu, co w efekcie prowadzi do wzrostu kosztów obsługi zadłużenia, ograniczenia środków na cele rozwojowe, jak również do dalszego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego<sup>4</sup>.

### 3. Ewolucja podejścia do równowagi budżetowej w teorii finansów publicznych

Kwestia równowagi budżetowej ściśle wiąże się z etapami rozwoju gospodarki światowej. Można również, wykorzystując logikę M. Aoki, powiązać ją z prototypami państwa: minimalnego, dobrobytu i mieszanego. Wraz z rozwojem określonej koncepcji zmienia się „popyt” państwa na dochody i wydatki publiczne. W teorii finansów publicznych można zaprezentować dwa odmienne podejścia do systematyki nurtów badawczych – nurty: interwencjonistyczny oraz liberalny lub podejście normatywne versus podejście pozytywne (instytucjonalne). W artykule autorka skupia się na wyeksponowaniu wątków normatywnej teorii finansów publicznych oraz finansów publicznych w ujęciu teorii wyboru publicznego, do tej drugiej odnosząc problem równowagi instytucjonalnej w tym obszarze gospodarki.

Problem równowagi zarysowuje się wraz z rozwojem nurtu interwencjonistycznego, bowiem w XVIII i XIX w. dominowało przekonanie o konieczności konstruowania budżetów minimalnych i bezwzględnie zrównoważonych (angielska myśl klasyczna, ortodoksyjna teoria finansów publicznych)<sup>5</sup>. Wraz z wy-

<sup>4</sup> WFPF 2014-2017, op. cit., s. 50.

<sup>5</sup> Por. S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

lonieniem się fiskalnej myśli A. Wagnera oraz rozwojem myśli keynesowskiej pojawia się problem nierównowagi, która w krótkim okresie jest dopuszczalna, ale w czasie trwania całego cyklu koniunkturalnego budżet powinien być zrównoważony. Nierównowaga jako permanentny stan jest wynikiem rozwoju myśli postkeynesowskiej. Próba powrotu na ścieżkę zrównoważonych finansów publicznych rozpoczyna się z początkiem lat 80. XX w., co jak do tej pory się nie udało, czego przyczyną, zdaniem autorki, jest brak równowagi instytucjonalnej. Przegląd ważniejszych teorii ekonomii pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Do momentu wyłonienia się teorii wyboru publicznego analiza finansów publicznych miała w przeważającej mierze charakter normatywny. Jak już wcześniej wspomniano, pierwsze uznane teorie ekonomiczne, począwszy od osiemnastowiecznej angielskiej szkoły klasycznej, odwoływały się do koncepcji budżetów jak najmniejszych i stale zrównoważonych<sup>6</sup>. W ramach klasycznej teorii ekonomii dyskutowano o podatkach i roli rządu, podkreślano również neutralność podatków w stosunku do gospodarki. Pewien wyłom w poglądach na temat równowagi i roli państwa w gospodarce stanowiła myśl A. Wagnera z przełomu XIX i XX w., jednakże istotna zmiana w podejściu do równowagi budżetowej nastąpiła w latach 30. XX w. pod wpływem teorii J.M. Keynesa. Jak zauważa M. Blaug: „«Rewolucja Keynesowska» to jeden z najbardziej godnych uwagi epizodów w całej historii myśli ekonomicznej”<sup>7</sup>. Te słowa mogą się wydawać nie do końca prawdziwe w obliczu zmian dokonujących się w gospodarce światowej na początku XXI w., jednakże z punktu widzenia problemów równowagi budżetowej stanowią niezaprzeczalnie o fundamentalnym zwrocie w kierunku deficytów budżetowych. „Ekonomiści ortodoksyjni nie zalecali żadnych środków zaradczych przeciwko depresji oprócz zrównoważonego budżetu i zdecydowanej, stałej deflacji mającej obniżyć płace realne; dopiero Keynes opowiadał się za celowo niezrównoważonym budżetem (...)”<sup>8</sup>. Poglądy neokeynesowskie w zakresie finansów publicznych reprezentowali m.in. A. Lerner i A. Hansen, natomiast odwrót od teorii interwencjonistycznej nastąpił w latach 70. XX w. z uwagi na zdynamizowanie procesów inflacyjnych i malejącą skuteczność keynesowskiej polityki stabilizacyjnej. Począwszy od przełomu lat 70. i 80. XX w. zaczęto więc uważać deficyt budżetowy za zjawisko negatywne – poglądy w ramach neoliberalizmu i nowego konserwatyzmu fiskalnego.

<sup>6</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 45.

<sup>7</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 681.

<sup>8</sup> Ibid.

W podejściu instytucjonalnym do analizy problemów finansów publicznych honorowe miejsce powinien zajmować J. Buchanan. Zmieniając punkt odniesienia i porzucając sposób myślenia w kategoriach zawodności rynku, można odnieść się do obszaru zawodności państwa, odwołując się do wyśmienitego intelektualnego sporu toczącego się pod koniec lat 90. XX w. między J. Buchananiem i R. Musgrave'em. J. Buchanan, jako twórca teorii wyboru publicznego, przedstawił odmienne spojrzenie na problemy finansów publicznych. Jego najbardziej znane dzieło w tym obszarze to *Finanse publiczne w warunkach demokracji*<sup>9</sup>. Widzi on sektor publiczny/rząd jako czynnik endogeniczny, czyli odmiennie niż ekonomiści, którzy mówią o minimalizacji jego wpływu na gospodarkę<sup>10</sup>. Ponadto dostrzega potrzebę reformy instytucjonalnej, stwierdzając, że „(...) właściwie zaprojektowana zmiana instytucjonalno-konstytucyjna może naprowadzić zachowania przynajmniej w kierunku minimalnych standardów klasyczno-liberalnych (...). Większość chorych postaw moralnych, które obserwujemy w zachowaniach zarówno prywatnych jak i publicznych można wyprowadzić z nadmiernego rozrostu sektora publicznego w stosunku do całej gospodarki. Gdyby można było zmniejszyć ten sektor do rozmiarów z połowy XX w. to uczyniono by wiele dobrego. (...) rozdmuchany sektor zasiłków i opieki ze strony państwa (...) rozrastał się w ciągu prawie 50 lat w klimacie zimnej wojny, kiedy nie zwracano zbytnej uwagi na zasady ekonomiki. Fundamentalne kwestie stojące przed współczesnymi społeczeństwami mają charakter moralny i te reformy instytucjonalne mogą mieć wpływ na zmianę postaw i zachowań”<sup>11</sup>. Powyższy cytat wskazuje na negatywny stosunek Buchanana do nierównowagi budżetowej oraz silną potrzebę zmian instytucjonalnych. To podejście wydaje jak najbardziej słuszne, tym bardziej że obecnie na kształt równowagi budżetowej wpływają czynniki instytucjonalne. Oczywiście analiza równowagi budżetowej nie pozwala na pominięcie takich czynników, jak: ekonomiczne, techniczne, organizacyjne i polityczne, pozostają one jednak w prezentowanym artykule na marginesie dyskusji.

<sup>9</sup> J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

<sup>10</sup> J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 117.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 172-173.

#### 4. Równowaga instytucjonalna w sektorze finansów publicznych – próba stworzenia modelu teoretycznego – wnioski dla Polski

Punktem wyjścia do rozważań na temat równowagi instytucjonalnej jest przyjęcie klarownej definicji instytucji. M. Aoki definiuje instytucje/ę jako samopodtrzymujący się system wspólnych przekonań dotyczących sposobu, według którego dana „gra” jest powtarzana, czyli samopodtrzymujący się system reguł gry. Nie oznacza to jednak, że są one zewnętrznie uwarunkowane przez ustrój, kulturę, metagrę, jak twierdzą teoretycy (badacze) teorii gier. Bierze się pod uwagę, że reguły te są endogenicznie tworzone/powstają w ramach strategicznych interakcji graczy/agentów (tworzonych w ich umysłach), stanowiąc samopodtrzymującą się równowagę, jak sądzą zwolennicy teorii równowagi<sup>12</sup>.

Problem z osiągnięciem równowagi instytucjonalnej w sektorze finansów publicznych w państwach UE uwidocznił się w obliczu światowego kryzysu z 2008 r. i problemu starzenia się ludności Europy. Wydaje się, że próbą odpowiedzi na potrzebę jej znalezienia jest koordynacja polityki fiskalnej w myśl koncepcji *fiscal governance*. Jej teoretyczne i praktyczne aspekty po raz pierwszy zostały opisane (w rozbudowanej formie) przez M. Hallerberga, R. Straucha i J. von Hagen w 2009 r.<sup>13</sup>. Obecnie *The Governance Report 2013*<sup>14</sup> dostarcza istotnych refleksji na temat istoty tej koncepcji.

*Fiscal governance* jest definiowane jako kombinacja instytucji, reguł i norm, które strukturyzują współrzędzenie w obszarze polityki fiskalnej. *Fiscal governance* koncentruje się na sposobie planowania rządowej polityki budżetowej, jej zatwierdzania, prowadzenia oraz monitorowania, z uwzględnieniem zaangażowania nie tylko publicznych jednostek, ale prezentując podejście trójsektorowe – także sfery biznesu oraz społeczeństwa obywatelskiego<sup>15</sup>. Na poziomie unijnym pojęcie *fiscal governance* obejmuje: numeryczne reguły fiskalne (równowagi, długu publicznego, wydatkowa, dochodowa), niezależne instytucje fiskalne oraz średnioterminowe ramy budżetowe (planowanie budżetowe) – tzw. reguły legislacyjne<sup>16</sup>. W UE, biorąc pod uwagę ramy legislacyjne *fiscal gover-*

<sup>12</sup> M. Aoki, op. cit., s. 10.

<sup>13</sup> M. Hallerberg, R.R. Strauch, J. von Hagen, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

<sup>14</sup> *The Governance Report 2013. Sovereignty, Fiscal Policy, Innovations, Trade-Offs, Indicators*, Hertie School of Governance, Oxford University Press 2013.

<sup>15</sup> <http://www.governancereport.org>

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu>

nance, uchwalono w 2011 r. tzw. sześciopak (ramy prawne, których celem jest utrzymanie dyscypliny fiskalnej). Ponadto w 2012 r. podpisano Pakt Fiskalny<sup>17</sup>.

W Polsce instytucjonalne podejście do równowagi budżetowej jest coraz powszechniej widoczne w opracowywanych dokumentach rządowych, co wynika z obowiązujących przepisów krajowych i unijnych). Są to m.in. takie dokumenty jak: Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów (PRiKF)<sup>18</sup>, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych<sup>19</sup>, Wieloletni Plan Finansowy Państwa (od 2014 r. zawierający program konwergencji)<sup>20</sup>. W tym miejscu autorka, na przykładzie wyżej wymienionych dokumentów, przedstawi rozwój zjawiska instytucjonalizacji problemu równowagi budżetowej w Polsce, z jednoczesnym zidentyfikowaniem czynników, które negatywnie wpływają na stan jego zawansowania.

W PRiKF zadeklarowano wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych, poprzez następujące działania: wprowadzenie reguły tymczasowej, zmniejszającej deficyt strukturalny do poziomu pożądanego, czyli średniookresowego celu MTO, i reguły docelowej, służącej stabilizowaniu deficytu na nowym poziomie, oraz wdrożenie mechanizmów i zasad dotyczących strony wydatkowej sektora finansów publicznych w specjalnej ustawie o stabilności finansów publicznych. Te nowe ramy instytucjonalne miały wspierać przejrzystość realizowanej polityki fiskalnej oraz proces konsolidacji fiskalnej. Ponadto wskazano na konieczność: efektywnego planowania wieloletniego i wdrażania budżetu zadaniowego, poprawy jakości sprawozdawczości i planowania w zakresie sektora finansów publicznych oraz zwiększenia efektywności zarządzania procesem realizacji budżetu państwa. Instytucją odpowiedzialną w zakresie zaproponowanych instrumentów uczyniono ministra finansów<sup>21</sup>. Niestety, w opinii autorki, żadne z zapowiadanych działań nie ma, jak do tej pory, wyraźnego charakteru lub nie przyniosło oczekiwanych rezultatów.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>22</sup> minister finansów jest zobowiązany do opracowania co roku czteroletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Zarzą-

<sup>17</sup> [www.european-council.europa.eu](http://www.european-council.europa.eu)

<sup>18</sup> *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje)*, KPRM, Warszawa, 29 stycznia 2010 r.

<sup>19</sup> Dokument sporządzany krocząco (od 2011 r. na cztery lata, we wcześniejszych latach był sporządzany na okresy krótsze – trzech lat).

<sup>20</sup> *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017*, Warszawa, kwiecień 2014 (dokument sporządzany krocząco na okres czterech lat – po raz pierwszy sporządzony na lata 2010-2013).

<sup>21</sup> *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje)*, op. cit.

<sup>22</sup> Art. 75 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

dzanie długiem publicznym można uznać za instrument polityki fiskalnej. W strategii zarządzania długiem publicznym do głównych ram regulacyjnych, które umożliwią stabilizację finansów publicznych zaliczono: wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej oraz zmiany w regulacjach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego<sup>23</sup>. Te ostatnie obowiązują od początku 2014 r.

W WPF na lata 2014-2017 wskazano, że od 2015 r. zostanie wprowadzona stabilizująca reguła wydatkowa, która pomocniczo została zastosowana przy opracowywaniu budżetu na 2014 r. Jest to tzw. konsolidująco-stabilizująca reguła wydatkowa budżetu państwa. Do najważniejszych decyzji oddziałujących na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w przyjętym horyzoncie czasowym zaliczono decyzje dotyczące systemu emerytalnego oraz reformy ram fiskalnych (progi ostrożnościowe, stabilizująca reguła wydatkowa, reguły fiskalne stosowane w sektorze samorządowym)<sup>24</sup>.

Dążenie do zapewnienia równowagi budżetowej uwidacznia się we wprowadzanych rozwiązaniach prawnych w Polsce, które wynikają z podejmowanych działań dostosowawczych w zakresie koordynacji polityki fiskalnej. W przekonaniu autorki koncepcja *fiscal governance* ma istotne znaczenie i odpowiada możliwościom poszukiwania równowagi instytucjonalnej, co nie oznacza, że jest to proces zakończony. Proces budowy *fiscal governance* wymaga dalszych postępów w zakresie udoskonalania średnioterminowych ram budżetowych, opracowania i wdrożenia skutecznych reguł numerycznych oraz podjęcia próby powołania niezależnej rady fiskalnej. Można uznać, że stosowanie zasad *fiscal governance* odnoszących się do sfery finansów publicznych stanowi istotny warunek zapewnienia ich stabilności. Rozwiązania instytucjonalne, w szerokim ujęciu rozważane w ramach koncepcji *fiscal governance*, mają za zadanie wspierać działania zmierzające do stabilizacji finansów publicznych, a w dłuższym okresie także przyczynić się do ich zrównoważenia. Po analizie ww. dokumentów trudno odnieść wrażenie, że zapowiedziane działania są wynikiem jasnej wizji koncepcji odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

W literaturze światowej rozwiązania instytucjonalne w zakresie polityki fiskalnej są od wielu lat ważnym elementem dyskusji na temat stabilizacji finansów publicznych, jednak w ostatniej dekadzie zainteresowanie tą problematyką wyraźnie wzrosło<sup>25</sup>. W anglojęzycznej literaturze ekonomicznej można znaleźć

<sup>23</sup> *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2014-2017*, op. cit., s. 4.

<sup>24</sup> WPF 2014-2017, op. cit.

<sup>25</sup> Por. G. Kopits, *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, „IMF Working Paper” 2001, No. WP/ 01/145; G. Kopits: *Independent Fiscal Institutions: Developing Good*

zarówno analizy prezentujące zasady tworzenia reguł fiskalnych oraz analizy dotyczące badania skuteczności funkcjonowania niezależnych rad fiskalnych<sup>26</sup>. Dostrzeżenie faktu, że niestabilność finansów publicznych jest spowodowana kryzysem instytucjonalnym pozwala na poszukiwanie takiego stanu równowagi instytucjonalnej, który ma charakter trwały, niezależnie od występujących krótkotrwałych niedopasowań.

Obok instytucji formalnych niezwykle ważne są instytucje nieformalne, które w wymiarze finansów publicznych można sprowadzić do kwestii zaufania wobec instytucji publicznych, co w dużej mierze zależy od stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz eliminowania negatywnych zjawisk w sektorze publicznym, takich jak: klientelizm, nepotyzm, czy korupcja. Niestety poziom zaufania do państwa w Polsce jest niski, stąd osiągnięcie równowagi instytucjonalnej (równowagi długiego trwania<sup>27</sup>) wydaje się stanem, do którego należy dążyć przez wyeliminowanie tych negatywnych zjawisk.

## Podsumowanie

Problem równowagi budżetowej w świetle teorii ekonomii instytucjonalnej autorka rozumie jako wyzwanie dla stworzenia modelu równowagi instytucjonalnej w sektorze finansów publicznych, przy wykorzystaniu koncepcji *fiscal governance*. Do jej fundamentalnych elementów należą: numeryczne reguły fiskalne, niezależne instytucje fiskalne i proces budżetowy, dodatkowo autorka wyodrębnia również problemy natury instytucji nieformalnych, takie jak zaufanie do władzy jako element kapitału społecznego. W obliczu problemu nadmiernego deficytu i narastającej spirali zadłużenia, co oprócz cykliczności gospodarki, dodatkowo potęgują niekorzystne zjawiska natury demograficznej, społecznej i ekologicznej, pojawia się pilna potrzeba wprowadzenia zmian instytucjonalnych w systemie finansów publicznych w Polsce. Bez nich trudno będzie zapewnić stabilność, stwarzając warunki dla trwałego wzrostu gospodarczego. Równowaga instytucjonalna jest więc koncepcją równowagi długiego trwania. Polska natomiast stoi przed ogromnym wyzwaniem jej osiągnięcia.

---

*Practices*, „OECD Journal on Budgeting” 2011, Vol. 3; G. Kopits, *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers” 2007, No. 62.

<sup>26</sup> X. Debrun, D. Hauner, M. S. Kumar, *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2008, Vol. 23.

<sup>27</sup> J. Wilkin, *Institutional Equilibrium. What is it about and what is its Role in the Economy?* „Ekonomia” 2011, 3(15).

Na przyspieszenie rozwoju badań w obszarze koordynacji polityki fiskalnej niewątpliwie wpłynęły negatywne konsekwencje kryzysu finansowego z 2008 r. Zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym przyjęto wiele działań, które wpisują się w dążenie do poszukiwania równowagi instytucjonalnej. Wydaje się, że jak dotychczas w Polsce udało się tylko po części podjąć działania, które mogą się przyczynić do jej osiągnięcia, a mianowicie – wdrożenie nowych lub rozwinięcie istniejących reguł fiskalnych oraz przyjęcie średnioterminowych ram budżetowych (tzw. WFPF). Z punktu widzenia instytucji formalnych brakuje natomiast jeszcze trzeciego ogniwa, a mianowicie powołania niezależnej instytucji fiskalnej, stąd można uznać, że równowaga w sektorze finansów publicznych w Polsce może być rozpatrywana jako proces *in statu nascendi*.

## Literatura

- Aoki M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Massachusetts, London 2001.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Surveys” 2008, Vol. 23.
- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00127> [30.04.2014].
- Hallerberg M., Strauch R.R., von Hagen J., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.european-council.europa.eu>
- <http://www.governancereport.org>
- Kopits G., *Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary*, „MNB Occasional Papers” 2007, No. 62.
- Kopits G., *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*, „IMF Working Paper” 2001, No. WP/ 01/145.
- Kopits G., *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, „OECD Journal on Budgeting” 2011, Vol. 3.

- Owsiak S., *Finanse publiczne Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011 (Propozycje)*, KPRM, Warszawa, 29 stycznia 2010.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2014-2017, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2013
- The Governance Report 2013. Sovereignty, Fiscal Policy, Innovations, Trade-Offs, Indicators*, Hertie School of Governance, Oxford University Press 2013.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. 2009. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2014 r.
- Wilkin J., *Institutional Equilibrium. What is it about and what is its Role in the Economy?* „*Ekonomia*” 2011, 3(15).

## **BUDGET BALANCE VERSUS INSTITUTIONAL EQUILIBRIUM IN THE PUBLIC FINANCE SECTOR IN POLAND**

### **Summary**

The budget balance analysis in the light of the chosen theories of the public finance, with particular reference to the theoretical achievements of the new institutional economics (NEI) is a purpose of the article. It seems to be intellectually attractive, because the budget balance problem in the light of the NEI theory in literature is still not identified well. The article is divided into three parts, in which the authoress is discussing the following issues: a) the budget balance problem – the deficit and the public debt in Poland in relation to the European Union countries; b) evolution of views on the budget balance in theories of the public finance, c) institutional equilibrium in the public finance sector as the attempt to create the theoretical model – the implications for Poland.