

DANUTA MIŁASZEWICZ\*

Szczecin

## **NIESTABILNOŚĆ FISKALNA JAKO PRZEJAW ZAWODNOŚCI PAŃSTWA**

### **STRESZCZENIE**

W artykule wysunięto tezę, że występująca we współczesnych gospodarkach niestabilność fiskalna może być opisywana jako symptom zawodności państwa. Celem artykułu jest przedstawienie problemu braku stabilności fiskalnej w świetle koncepcji zawodności państwa, a stabilności fiskalnej jako wymogu poprawy jakości rządzenia w gospodarce. W części pierwszej artykułu przedstawiono tradycyjne podejście do zawodności rynku i wynikającej stąd konieczności regulacji publicznej, wskazując na jej niedoskonałości. Część drugą poświęcono opisowi istoty niestabilności fiskalnej jako symptomu zawodności państwa. W ostatniej skupiono się na kwestiach zapewnienia stabilności fiskalnej jako wymogu poprawy jakości rządzenia w gospodarce, ograniczającej niesprawność państwa.

**Słowa kluczowe:** zawodność państwa, stabilność fiskalna, jakość rządzenia

### **Wprowadzenie**

Zgodnie z twierdzeniami ekonomii dobrobytu, rola państwa w gospodarce powinna sprowadzać się głównie do działań podejmowanych w imię przeciwdziałania

---

\* Danuta Miłaszewicz, dr hab., prof. US, Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: [dmiłasz@wneiz.pl](mailto:dmiłasz@wneiz.pl).

pojawianiu się błędów rynku<sup>1</sup> lub likwidacji ich skutków w obszarach, w których mechanizm rynkowy nie jest efektywnym regulatorem procesów gospodarczych. Opisane w teorii i dostrzegane w rzeczywistości niesprawności rynku w sferze alokacji, podziału i stabilizacji stały się uzasadnieniem wykorzystania korygującej roli państwa. Państwo powinno zatem usprawniać lub uzupełniać działanie mechanizmu rynkowego w obszarach, w których rynek nie działa efektywnie oraz kreować jego powstawanie w obszarach, w których nie został on dobrowolnie stworzony przez podmioty prywatne. Królowanie ekonomii dobrobytu jako teoretycznej podstawy prowadzonej polityki gospodarczej w krajach rozwiniętych przyczyniło się w drugiej połowie XX wieku do znacznego rozrostu sektora publicznego oraz powstania, w ramach teorii wyboru publicznego, koncepcji zawodności państwa i nieefektywności państwowych regulacji. Opisane przypadki niesprawności państwa pojawiające się w tych samych sferach, w których dostrzegane są błędy rynku, stały się z kolei podstawą do wygłaszania poglądów nawołujących do zmniejszenia aktywności państwa w sferze realnej, a jednocześnie do poprawy jego efektywności w instytucjonalnym obszarze zarządzania gospodarką (*public governance*). Zgodnie z podejściem nowej ekonomii instytucjonalnej, współcześnie rola państwa powinna polegać na ograniczaniu niepewności, ryzyka i kosztów transakcyjnych ponoszonych przez działające w gospodarce podmioty, czyli na tworzeniu ładu instytucjonalnego sprzyjającego stabilności warunków gospodarowania także w długim okresie. Jednym z ważnych aspektów tych warunków jest problem stabilności fiskalnej lub jej braku, który w gospodarce może mieć różne przyczyny i wywoływać wiele negatywnych skutków.

Naukowe i polityczne dyskusje, które rozgorzały pod wpływem ostatniego globalnego kryzysu, toczą się obecnie wokół zdolności rynku (szczególnie finansowego) do koordynacji egoistycznych zachowań w różnych kontekstach – z jednej strony, i zdolności państwa do naprawy niesprawnie działających rynków lub ich powstawania – z drugiej strony. Także powszechnie występująca we współczesnych gospodarkach niestabilność fiskalna może być opisywana w kategoriach zawodności państwa w regulacji procesów gospodarczych. Niniejszy artykuł, wpisując się w tę dyskusję, ma na celu przedstawienie problemu braku stabilności fiskalnej w świetle koncepcji zawodności państwa, a stabilności fiskalnej jako wymogu poprawy jakości rządzenia w gospodarce.

---

<sup>1</sup> W artykule zamiennie używane są następujące polskie odpowiedniki angielskiego określenia *market failure* – błędy rynku, niedoskonałości rynku, ułomności rynku, niepowodzenia rynku czy niesprawność rynku. Analogicznie w przypadku błędów państwa.

## Zawodność rynku i państwa w aspekcie mikro- i makroekonomicznym

Toczące się od samego początku rozwoju nauki ekonomii rozważania na temat właściwego mechanizmu koordynacji decyzji pojedynczych podmiotów koncentrowały się głównie na linii, ile rynku i państwa w gospodarce, by zapewnienie właściwe jej funkcjonowanie. Początkowo uznano, że właściwie funkcjonująca gospodarka powinna stwarzać warunki sprzyjające dążeniom do indywidualnych celów racjonalnie działających podmiotów i opowiadano się za tak zwanym państwem minimalnym. Z czasem uznano, że poprzez podejmowane działania, których realizacja miała doprowadzić do indywidualnych celów racjonalnych jednostek, możliwe jest także osiągnięcie ogólnego celu społecznego – odpowiedniego poziomu dobrobytu, wymagało to jednak odpowiedniej interwencji państwa w gospodarkę. W historycznym rozwoju tych dyskusji można wyróżnić okresy, gdy większą rolę w procesie koordynacji gospodarki przypisywano bądź niewidzialnej ręce rynku, bądź widzialnej ręce państwa, ostatecznie nie negując konieczności ich odpowiedniego współdziałania<sup>2</sup>. To właśnie na gruncie tych dyskusji pojawiła się jako pierwsza koncepcja niesprawności rynku, a w nieco późniejszym czasie – niesprawności państwa.

Do niesprawności rynku zaliczane są różnorakie zjawiska opisane przez ekonomię dobrobytu. Rozumiane są one jako sytuacje, gdy rynek zawodzi w różnych aspektach jako koordynator decyzji i działań podmiotów nastawionych na maksymalizację swojej użyteczności, czyli nie działa efektywnie w sensie optimum Pareta. Niesprawność rynku występuje wówczas, gdy nie działa on tak jak rynek doskonale konkurencyjny lub gdy w ogóle nie istnieje<sup>3</sup>. Zatem zgodnie z pierwszym twierdzeniem ekonomii dobrobytu uznano, że rola państwa powinna polegać na korygowaniu nieefektywnej alokacji zasobów, którą tradycyjnie uważa się za rzeczywistą niesprawność rynku<sup>4</sup>. Takie rozumienie niesprawności mechanizmu rynkowego oznacza ujmowanie go w aspekcie mikroekonomicznym. Zgod-

---

<sup>2</sup> Zdając sobie sprawę z istnienia skrajnych poglądów i opinii na temat roli państwa i rynku, świadomie pominięto głosy w dyskusji z zakresu wąsko rozumianego etatyizmu – z jednej strony, i anarchokapitalizmu – z drugiej.

<sup>3</sup> Por. H. Chang, *Breaking the mould an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*, "Social Policy and Development Programme Paper" 2001, no. 6.

<sup>4</sup> Nie wszyscy podzielają ten pogląd, wskazując, że doskonały rynek jest czystą abstrakcją, a niedoskonałość rynku nie jest cechą rzeczywistości tylko własnością modelu rzeczywistości, którą należałoby odnosić raczej do abstrakcyjnego wyobrażenia rzeczywistości niż do niej samej. Por. P. Leszek, *Koncepcja zawodności rynku: teoria a rzeczywistość*, „EQUILIBRUM” 2010, nr 1(4).

nie jednak z drugim twierdzeniem ekonomii dobrobytu, nawet jeśli rynek działa efektywnie, to powinien być wspomagany za pomocą pewnej interwencji publicznej w redystrybucji dochodów na rzecz promowania równości bez pogorszenia produktywności<sup>5</sup>. Wąskie rozumienie niesprawności mechanizmu rynkowego uzupełnione zostało zatem o inne niż nieefektywność alokacyjna błędy rynku, oznaczające, że *warunki optimum Pareto* są wprawdzie spełnione, ale *osiągana równowaga jest kwestionowana z innych przyczyn lub też pojawiają się problemy koordynacji procesów gospodarczych w skali makro*<sup>6</sup>. Oznacza to, że niesprawność mechanizmu rynkowego objawiać się może zarówno w obszarze efektywności, jak i redystrybucji oraz stabilności systemu gospodarczego (warunków podejmowania decyzji). W literaturze wyróżnia się różne typy zawodności rynku; najczęściej dzieli się je ze względu na ich występowanie właśnie w tych trzech obszarach<sup>7</sup>. Trzeci z wymienionych obszarów dotyczy poziomu niesprawności rynku w aspekcie makroekonomicznym<sup>8</sup>.

Odpowiedzią na błędy rynku miała się stać aktywność „idealnego” państwa, któremu przypisano funkcje i zadania w obszarach, gdzie wskazywano niedoskonałości rynku. Rola państwa rozumiana jako skuteczne wypełnianie funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej, prowadzące do wyeliminowania niedoskonałości rynku lub niwelowania ich skutków, miała się przyczynić do poprawy wyników gospodarowania podmiotów oraz zwiększenia korzyści społecznych i podwyższenia społecznego dobrobytu. W tak rozumianej roli państwa nie chodzi o zastępowanie (wypieranie) rynku w obszarach jego niesprawności

---

<sup>5</sup> J. Bateira, *State-market relations in the perspective of original institutionalism*, “RCCS Annual Review” 2012, iss. 4, <http://rccsar.revues.org/440> (dostęp 12.05.2013).

<sup>6</sup> Por. N. Accocela, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 110.

<sup>7</sup> W obszarze efektywności alokacyjnej wskazuje się występowanie: niedoskonałej konkurencji i monopolu, dóbr publicznych i efektów zewnętrznych, niepełnej informacji oraz procesów o właściwościach *path dependence*; w obszarze redystrybucji: nieakceptowane społecznie nierówności w podziale dochodu i bogactwa; a w zakresie niestabilności systemu gospodarczego wymienia się: inflację i bezrobocie, zwiększony poziom niepewności i ryzyka, niski poziom wzrostu gospodarczego, upadek branż charakteryzujących się małą rentownością, badania i rozwój. Por. U. Kalina-Prasznic, *Trzeci sektor a zawodność państwa i rynku*, w: *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Gaskor, Wrocław 2011, s. 343; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, *passim*; N. Accocela, *Zasady polityki...*, *passim*; P.A. David, *Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'*, *EconPapers* 2005, <http://econpapers.repec.org/paper/wpawuwpeh/0502003.htm> (dostęp 10.05.2013).

<sup>8</sup> Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, s. 101 oraz N. Accocela, *Zasady polityki...*, s. 111.

czy też ograniczanie zakresu regulacji rynkowej, a o sprzyjanie – przez regulację publiczną – *wzrostowi rzeczywistej skuteczności rynku jako mechanizmu koordynacji i optymalizacji działań indywidualnych (niezależnie od ich statusu własnościowego) podmiotów gospodarczych*<sup>9</sup>.

Wyobrażenie idealnego państwa opierało się na założeniach, że państwo ma adekwatne do działań korygujących błędy rynku możliwości realizacyjne oraz ma wolę podejmowania takich działań<sup>10</sup>. Oznacza to ni mniej ni więcej, że państwo, dysponując swoją siłą polityczną i ekonomiczną, podejmuje tylko takie działania, które prowadzą do wzrostu dobrobytu ogólnospołecznego. Pokładana w państwie nadzieja na właściwe korygowanie zawodności rynku okazała się jednak złudna. Wśród czynników wyłuszcanych w ramach ortodoksyjnej ekonomii liberalnej i nowej ekonomii instytucjonalnej, podważających *wiarę w nieskazitelne intencje i moc sprawczą rządu*<sup>11</sup>, wymienia się:

- ograniczoną wiedzę decydentów dotyczącą funkcjonowania rynku oraz ograniczoną kontrolę nad jego działaniem, co jest związane z właściwościami otoczenia rynkowego;
- ograniczoną kontrolę rządu nad biurokracją oraz zawodności o charakterze politycznym – charakterystyczne, na zasadzie wyłączności, dla sektora publicznego.

Pierwsze wynikają z właściwości rynku, drugie – z właściwości państwa i przejawiają się zawodnością państwa w tych samych obszarach, w których wskazywane są błędy rynku<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> B. Fiedor, *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „*Ekonomista*” 2013, nr 2.

<sup>10</sup> P. Leszek, *Koncepcja zawodności rynku...*

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>12</sup> W obszarze alokacji zasobów niesprawność państwa wynika z funkcji właścicielskiej i regulacyjnej tego podmiotu, a jej przejawami są faworyzowanie przedsiębiorstw publicznych, miękkie ich finansowanie, niewłaściwe kryteria obsadzania i oceny stanowisk menedżerskich, niższa ich efektywność, nepotyzm oraz sprzeczność interesów zbiorowych, kierowanie się państwa innymi kryteriami niż racjonalność ekonomiczna, a także realizowanie interesów innych niż społeczne (decydentów politycznych, urzędników państwowych, oddolnych grup nacisku). W obszarze podziału dochodów przejawami niesprawności państwa są nieskuteczność programów redystrybucyjnych, antyinwestycyjny, antyinnovacyjny i antyprzedsiębiorczy charakter redystrybucji. W obszarze stabilizacji o niesprawności państwa decydują występowanie efektu wypierania, politycznego cyklu koniunkturalnego, realnego cyklu koniunkturalnego, racjonalnych oczekiwań podmiotów oraz stosowanie popytowych instrumentów pobudzania produkcji i zatrudnienia, opóźnienia w mechanizmie monetarnym. Por. A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „*Ekonomista*” 2002, nr 2; J. Wyrwa, M. Fic, *Koncepcja zawodności państwa, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”* 2004, nr 4, B. Fiedor, *Błędy rynku...*

Niesprawności państwa odniesione do błędów rynku świadczą o ich wzajemnej współzależności. Państwo reagujące na zawodność rynku „tworzy” własne niesprawności, które mogą być, z kolei, ograniczane przez sprawnie działający rynkowy mechanizm regulacji mogący funkcjonować także w ramach procesów politycznych. Nie powinno być zatem wątpliwości, że współwystępowanie obydwu mechanizmów koordynacji i optymalizacji decyzji oraz działań pojedynczych podmiotów jest celowe i pożądane ze społecznego punktu widzenia. Chodzi jednak o zapewnienie takiego porządku (ładu) między tymi dwoma mechanizmami regulacji, który można by uznać za optymalny z punktu widzenia zarówno preferencji społecznych, jak i gospodarczo-politycznych w danych warunkach. Może to nastąpić na drodze ulepszana istniejących regulacji i instytucji. „Lepsze regulacje” publiczne i rynkowe to postulat pojawiający się w ramach stosunkowo nowej koncepcji *public governance* i wynikającego z niej postulatu *good governance*.

### Niestabilność fiskalna – istota i skutki

Pojęcie „niestabilność fiskalna” jest odnoszone do określonej sytuacji finansowej, w jakiej aktualnie znajduje się sektor publiczny w danej gospodarce, oraz potencjalnych obecnych i przyszłych skutków, jakie sytuacja ta wywiera na możliwość prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej i na całą gospodarkę. Sytuacja finansowa sektora publicznego zależy od wielkości uzyskiwanych przez ten sektor wpływów i ponoszonych wydatków, których niezbilansowana dochodami nadwyżka jest ujmowana w postaci koniecznego do sfinansowania deficytu, powiększającego dług publiczny i zobowiązania państwa. Niestabilność fiskalna nierozzerwalnie jest związana z prowadzoną polityką fiskalną, a według Johna M. Keynesa widoczna jest wówczas, gdy *zobowiązania państwa (...) osiągnęły nadmierną część dochodu narodowego*<sup>13</sup>. Nie bez przyczyny przywołany tu został ekonomista, którego uważa się za ojca współczesnego interwencjonizmu, opartego na możliwości przeciwdziałania zawodności rynku w obszarze redystrybucji i niestabilności systemu gospodarczego przez stosowanie narzędzi polityki fiskalnej. Opierając się na neoklasycznej teorii rynku doskonale konkurencyjnego, wskazywał on jego zawodność występującą w skali makroekonomicznej.

<sup>13</sup> J.M. Keynes, *A tract on monetary reform*, w: *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. IV, Macmillan 1971, s. 24, cyt. za: A. Afonso, *Fiscal sustainability: the unpleasant European case*, „FinanzArchiv” 2005, vol. 61, no. 1.

Zdaniem J.M. Keynesa niezdolność do zapewnienia pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów to dwie najważniejsze wady systemu rynkowego<sup>14</sup>. Te *keynesistowskie niesprawności rynku*<sup>15</sup>, które nie mogły być korygowane przez automatyczną korektę mechanizmu rynkowego, wymagały ekspansywnej polityki fiskalnej, pobudzającej – drogą zwiększenia wydatków publicznych – cały popyt globalny. W okresie wielkiego kryzysu z lat 30. XX wieku, zwiększone wydatki publiczne, *finansowane za pomocą deficytu budżetowego celem uniknięcia deflacyjnego wpływu wzrostu podatków, były jedy- nym dostępnym środkiem pobudzania popytu i tym samym przywrócenia pełnego zatrudnienia*<sup>16</sup>. To podkreślenie dokonane przez Richarda A. Musgrave’a oznacza, że w warunkach, jakie wówczas panowały (bliska zeru stopa procentowa i nieskończenie elastyczny popyt na pieniądź), spodziewanych rezultatów nie przynosiła polityka pieniężna. Oznacza to, że *finanse publiczne musiały dotyczyć nie tylko wybranych aspektów niewydolności rynku w udostępnianiu dóbr publicznych, lecz także ogólnej niemożności w skali makroekonomicznej utrzymania pełnego zatrudnienia*<sup>17</sup>.

Standardowo w okresie recesji gospodarczej, gdy maleją podatkowe dochody państwa, zwiększenie wydatków publicznych jest równoważne z pojawieniem się deficytu i koniecznością jego finansowania. Zatem deficyt i dług publiczny nie są w okresie recesji czymś wyjątkowym, a tym bardziej negatywnym, jeżeli – w myśl koncepcji finansów funkcjonalnych – przestrzega się zasad zrównoważenia finansów publicznych w ramach całego cyklu koniunkturalnego. Recesja przecież nie trwa wiecznie, dzięki publicznym wydatkom popyt globalny i produkcja wzrosną, a z kolei *dobra koniunktura to czas na surowość skarbu państwa*<sup>18</sup>. Z tego podejścia, popartego autorytetami Abby P. Lerner (twórcy koncepcji finansów funkcjonalnych) i Alvina H. Hansena (twórcy koncepcji automatycznych stabilizatorów), wynika, że zrównoważenie finansów publicz-

---

<sup>14</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 340.

<sup>15</sup> Por. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 98.

<sup>16</sup> J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 45.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>18</sup> J.M. Keynes, *A tract on monetary...*

nych w ramach cyklu następować powinno samoczynnie, dzięki odpowiedniemu prowadzeniu polityki fiskalnej.

We współczesnych gospodarkach już od dziesiątków lat tak się jednak nie dzieje, a koncepcja funkcjonalnych finansów publicznych od lat 60. XX wieku pozostawała w sferze teorii. W rzeczywistości występujące bieżące deficyty (znacznie przekraczające poziom cyklicznych, czyli deficyty strukturalne), dzięki badaniom symulacyjnym Evseya Domara, tłumaczone były koniecznością zapewnienia odpowiedniego wzrostu gospodarczego prowadzącego do pełnego wykorzystania zasobów<sup>19</sup>. Deficyty te nie stwarzały konieczności podnoszenia podatków czy ograniczania wydatków w czasie poprawy koniunktury, dopóki państwo miało możliwość ich finansowania przez zaciągnięcie długu publicznego. Kumulowanie się jednak deficytów, występujących nawet w okresie prosperity, rolowanie długu publicznego i związany z tym wzrost kosztów jego obsługi powodują z czasem, że wierzyciele, krajowi i zagraniczni, wykazują coraz mniejszą skłonność do kupowania obligacji skarbowych, których oprocentowanie stale rośnie. W ten sposób państwo może stracić wiarygodność kredytową, możliwość spłaty swoich zobowiązań, stać się niewypłacalne, a nawet ogłosić repudiację długu. Albo, w celu sfinansowania rosnących kosztów obsługi długu publicznego (i innych wydatków związanych z realizacją zadań państwa), konieczne będzie ograniczenie antyrecesyjnych wydatków lub podniesienie podatków. Oznacza to, że dotychczas prowadzona polityka fiskalna nie może być dalej kontynuowana bez dokonania jej odpowiedniej rekonstrukcji. Wymuszona w ten sposób konsolidacja finansów publicznych, prowadząca do szybkiego spadku długu publicznego przez ograniczenie poziomów deficytów bądź uzyskiwanie pierwotnych nadwyżek, może w krótkim okresie negatywnie oddziaływać na gospodarkę, powodując nie tylko pogłębianie się jej niestabilności, dystrybucyjnej niesprawiedliwości, ale i niewłaściwą alokację zasobów publicznych<sup>20</sup>.

Zapewnienie stabilności fiskalnej oznacza zatem konieczność prowadzenia przez państwo stabilnej polityki fiskalnej zapewniającej *dostęp do źródeł finan-*

---

<sup>19</sup> Zob. L. Próchnicki, *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii i praktyki*, w: *Stabilność fiskalna. Teoria i doświadczenia wybranych gospodarek*, red. D. Miłaszewicz, Zapol, Szczecin 2012, s. 18.

<sup>20</sup> W modelowych ujęciach konsolidacja finansów publicznych wcale nie musi pociągać za sobą keynesowskich skutków, czyli spadku popytu globalnego i dochodu. Teoretycznie jej skutki mogą mieć także charakter niekeynesowski lub mieszany, a zależy to od warunków panujących w danej gospodarce. Por. D. Miłaszewicz, *Probability of non-Keynesian effects of public finance consolidation in Poland*, "Transformations in Business & Economics" 2011, vol. 10, no. 2A (23A).



sowania wydatków, zapobiegającej jej przymusowym zmianom spowodowanym trudnościami finansowymi państwa, jak również przyczyniającej się do stabilizacji całej gospodarki<sup>21</sup>.

### Niestabilność fiskalna – symptom zawodności państwa

Niestabilność fiskalna jawi się zatem wspólnie jako skutek niewłaściwego prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej, wywołujący konsekwencje przede wszystkim w obszarze stabilizacji – makroekonomicznym aspekcie zawodności państwa. Możliwość utraty płynności regulowania zobowiązań państwa, a tym bardziej – jednostronne ogłoszenie odmowy honorowania długów, pogarsza pozycję międzynarodową całej gospodarki, a rządzących gospodarką czyni niewiarygodnymi partnerami kontraktów zawieranych w przyszłości oraz destabilizuje warunki gospodarowania.

Jak wskazują wyznawcy nowej ekonomii klasycznej i instytucjonalnej, stosowanie aktywnej polityki fiskalnej nie prowadzi zatem do wyeliminowania błędów rynku w obszarze stabilizacji systemu społeczno-gospodarczego, a wręcz przeciwnie – powinna być ona rozpatrywana w kategorii zawodności państwa. Dlatego też ekonomiści z nowej szkoły klasycznej uważają, że polityka fiskalna stosowana w celu stabilizowania gospodarki jest zbędna, a nawet szkodliwa. Zbędna, ponieważ rosnące w okresie spadku koniunktury bezrobocie cykliczne bez pomocy państwa zostanie przez elastyczny rynek pracy dość szybko ograniczone do poziomu bezrobocia naturalnego, a z nim nie należy walczyć, gdyż jest ono naturalnym stanem na rynku pracy, a nie przejawem zawodności rynku. Dodatkowo, jeśli spadek koniunktury został zapoczątkowany przez realne przyczyny leżące po podażowej stronie gospodarki, to stabilizacyjna polityka fiskalna – oddziałująca na popyt globalny – nie powinna być w ogóle stosowana, ponieważ prowadzi jedynie do zawodności państwa w postaci niestabilności fiskalnej.

Stabilizacyjna polityka fiskalna może być nawet szkodliwa, przyczyniając się do wzmocnienia inflacji, gdy następuje monetyzacja długu publicznego, a nawet stagflacji, gdy, prowadząc do zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa, przyczynia się do wzrostu stopy procentowej i wypiera z rynku prywatne inwestycje, ograniczając w ten sposób możliwości rozwojowe gospodarki i przyczyniając się do

---

<sup>21</sup> P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej 1995–2009*, „Materiały i Studia” NBP, Zeszyt nr 256/2011.

zwiększenia niestabilności ekonomicznej zamiast ją ograniczać. Także występowanie wewnętrznych i zewnętrznych opóźnień czasowych polityki fiskalnej prowadzi ekonomistów do wniosku, że jej efekty są raczej procykliczne, gdyż pojawiają się zbyt późno w stosunku do czasu występowania przejawów niestabilności gospodarczej. Dodatkowym argumentem przeciwko wykorzystywaniu polityki fiskalnej do stabilizowania gospodarki jest to, że możliwość uzyskania jej pozytywnych efektów może wystąpić jedynie wówczas, gdy państwo zaskoczy racjonalne podmioty swoimi działaniami, ale taki sposób prowadzenia polityki gospodarczej jest niezgodny z postulowaną wiarygodnością i transparentnością wynikającą z oparcia jej na określonych regułach. Wprowadzenie takich reguł (na przykład fiskalnych kryteriów z Maastricht) miało nie dopuszczać do nadmiernych deficytów i rosnących długów publicznych stanowiących zagrożenie dla długookresowego rozwoju, spowodowane destabilizacją systemu gospodarczego. Reguły te miały także za zadanie zdyscyplinowanie decydentów politycznych przez ograniczenie możliwości prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej.

Brak odpowiedzialności społecznej decydentów politycznych, prowadzący do niestabilności fiskalnej, to przejaw zawodności państwa podkreślany przede wszystkim w ramach nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej. Jego podejście do procesów decyzyjnych, oparte na założeniu ograniczonej racjonalności dokonywanych wyborów oraz kierowaniu się własnym interesem, przy występującej asymetrii informacji<sup>22</sup>, pozwoliło wskazać wiele oportunistycznych zachowań, które prowadzą do braku stabilności fiskalnej. Oportunistyczne zachowania decydentów politycznych (a także urzędników i beneficjentów polityki fiskalnej) mają wiele objawów, dlatego w literaturze przedmiotu wskazuje się różne przyczyny braku stabilności fiskalnej. Do najczęściej wymienianych teoretycznych uzasadnień należą: problemy z przepływem informacji, manifestowanie zdolności kredytowej, hazard moralny, pogoń za rentą, krótkowzroczność i niecierpliwość, wykorzystywanie przyszłych pokoleń, konkurencja polityczna (wyborcza), gospodarowanie wspólnymi zasobami i niespójność czasowa (brak konsekwencji)<sup>23</sup>. Pełne opisanie ich wszystkich nie jest możliwe w tak krótkim opracowaniu, dlatego poniżej przedstawione zostaną jedynie wybrane z nich.

<sup>22</sup> Zob. M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 33–35.

<sup>23</sup> Por. L. Liu, S.B. Webb, *Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: international experience*, "Policy Research Working Paper" 2011, no. 5587; L. Calmfors, S. Wren-Lewis, *What should fiscal councils do?*, "Economic Policy" 2011, vol. 26, iss. 68; R. Allen, *Fiscal responsibility laws: lessons from international experience*, Ghana, May 24–26, IMF, 2012.

Pierwszy, powiązany w ramach demokracji przedstawicielskiej z asymetrią informacji występującą na styku politycy–urzędnicy–wyborcy (kredytodawcy), może się objawiać nadmiernym optymizmem dotyczącym przyszłego wzrostu: polityków, gdy przeceniają swoje możliwości oddziaływania na tempo wzrostu przy ustalaniu budżetu, urzędników tworzących plany i programy publiczne na podstawie nazbyt optymistycznych oczekiwań polityków, trudnych do zweryfikowania w sytuacji asymetrii informacji, oraz wyborców „ulegających powszechnej opinii” i wybierających polityków kierujących się zbytnim optymizmem. Niewiedza wyborców na temat prawdziwej sytuacji w gospodarce oraz kondycji finansów publicznych stwarza zatem politykom szanse na reelekcję (przyczyniając się do występowania politycznego cyklu koniunkturalnego)<sup>24</sup> oraz na dalsze finansowanie deficytu budżetowego.

Zarówno politycy, jak i wyborcy są niecierpliwi i przedkładają obecne korzyści nad przyszłe. Politycy podejmują jedynie takie decyzje, które zapewnią im reelekcję w następnych wyborach, a zatem nie kierują się długoterminowymi korzyściami społecznymi, wynikającymi ze stabilności fiskalnej, ustalając wysokość wydatków publicznych i podatków czy wielkość deficytu strukturalnego. Wyborcy natomiast, kierujący się wprawdzie dłuższym horyzontem czasowym swoich decyzji, nawet gdy wiedzą o występowaniu problemów fiskalnych, nie rezygnują z pokusy skorzystania z użyteczności oferowanych im przez wzrost publicznych wydatków czy obniżki podatków i nie mają tendencji do wybierania polityków, którzy wskazują na problemy wynikające z powstającej w ten sposób niestabilności fiskalnej. Mogą nawet, przez różne grupy nacisku, w ramach pogoni za rentą lobbować korzystne dla siebie zmiany podatków czy wydatków, ograniczając tym samym możliwość wykorzystania stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej<sup>25</sup>.

Ta niecierpliwość i krótkowzroczność dotyczy obecnych polityków i wyborców, jednocześnie powoduje, że koszt politycznych cykli koniunktural-

---

<sup>24</sup> A. Brender, A. Drazen, *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries*, “NBER Working Paper 2005”, no. 11862, <http://www.nber.org/papers/w11862.pdf> (dostęp 14.05.2013).

<sup>25</sup> Szerszy opis różnych objawów pogoni za rentą oraz analizę tego zjawiska w różnych krajach można znaleźć w: H. Mohtadi, T. Roe, *Democracy, rent seeking, public spending and growth*, “Journal of Public Economics” 2003, no. 87; K. Angelopoulos, G. Economides, *Fiscal policy, rent seeking, and growth under electoral uncertainty: theory and evidence from the OECD*, “Canadian Journal of Economics” 2008, vol. 41, iss. 4; E. Ilzetzki, *Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality*, “Journal of Development Economics” 2011, vol. 96 (1).

nych i pogoni za rentą, czyli obecnych deficytów i braku troski o długookresowy wzrost, mogą ponosić także przyszłe pokolenia. Będą one musiały borykać się z wysokimi kosztami obsługi długu publicznego i jego spłatą, a przecież tego typu wydatki nie przyniosą im żadnych korzyści (ani jednostkom, ani społeczeństwu). Dodatkowo jeżeli narastający w długim okresie dług publiczny, z wszystkimi swoimi negatywnymi konsekwencjami dla długookresowego wzrostu, wypiera inwestycje, to przyszłe pokolenia będą zmuszone funkcjonować przy mniejszej ilości lub gorszej jakości kapitału rzeczowego, chociażby w postaci infrastruktury technicznej, jeżeli obecni podatnicy nie postąpią w myśl równoważności ricardiańskiej i nie zgromadzą odpowiednich oszczędności, które mogą zostać przekazane przyszłym pokoleniom.

Partie rządzące mogą także nie być zainteresowane całkowitą internalizacją kosztów zadłużenia, ponieważ, konkurując w procesie politycznym z innymi ugrupowaniami, chcą utrudnić im zadanie w przypadku niekorzystnych dla obecnie rządzących wyników kolejnych wyborów. Gdyby partia rządząca miała całkowitą pewność wygranej w następnych wyborach, jej politycy nie wykazywaliby się krótkowzrocznością przy podejmowaniu decyzji z zakresu polityki fiskalnej, czyli polityka ta powinna być bardziej zrównoważona. W warunkach demokracji wyniki wyborów nigdy jednak nie są pewne.

Objawem nieodpowiedzialności prowadzących politykę fiskalną jest także to, że budżet publiczny traktowany jest przez nich jako wspólny zasób, z którego korzyści mogą być czerpane przez różne grupy interesu. Mogą nimi być także sami politycy sprawujący pieczę nad budżetem w ramach wielopartyjnej koalicji. Ministrowie pochodzący z koalicyjnych partii mogą być zainteresowani zwiększeniem tej części budżetu, którą dysponują ich ministerstwa, a wówczas trudno będzie prowadzić zrównoważoną politykę fiskalną<sup>26</sup>.

Ostatni z wymienionych symptomów nieodpowiedzialności decydentów politycznych wskazuje, że politycy nie realizują swoich obietnic przedwyborczych i ich cele przedwyborcze są inne niż te, do których dążą podczas sprawowania urzędów. Nawet gdyby wyborcy, posiadając informacje o prawdziwej sytuacji finansów publicznych i charakteryzując się poczuciem sprawiedliwości międzypokoleniowej, wybierali tych polityków, którzy deklarują w okresie wyborów chęć prowadzenia stabilnej polityki fiskalnej, to nie oznacza to, że taka polityka będzie faktycznie prowadzona.

---

<sup>26</sup> Zob. szerzej: S. Krogstrup, C. Wyplosz, *A common pool theory of deficit bias correction*, "CEPR Discussion Paper" 2006, no. 5866.

### Podsumowanie

Polityce fiskalnej, tak jak i państwu, przypisuje się, oprócz funkcji stabilizacyjnej, także funkcję alokacyjną i redystrybucyjną. Oznacza to, że powinna ona zapewniać, przy istniejących błędach rynkowego mechanizmu regulacji, nie tylko stabilność gospodarki w trakcie jej cyklicznych wahań, ale także poprawę efektywności całej gospodarki oraz sprawiedliwość dystrybucyjną ograniczającą nadmierne dysproporcje dochodowe<sup>27</sup>. Przedstawione w poprzedniej części pracy stanowisko nowej ekonomii klasycznej w kwestii zawodności państwa podkreśla przede wszystkim jej aspekt makroekonomiczny. Teoretyczne uzasadnienia zawodności państwa, wynikające ze stosowania polityki fiskalnej, przedstawiane przez nową ekonomię instytucjonalną idą dalej i wskazują, że niestabilność fiskalna powinna być traktowana także jako przejaw zawodności państwa w jej mikroekonomicznym aspekcie. Niestabilność fiskalna decyduje bowiem o niekorzystnej alokacji zasobów. Każdy deficyt finansów publicznych musi być sfinansowany, dostępne środki pieniężne są więc przesuwane od bardziej efektywnych prywatnych przedsięwzięć do państwa, które z reguły wykorzystuje je mniej efektywnie, na przykład na realizację zadań związanych z celami wąskich grup społecznych, uprawiających pogoń za rentą, polityków czy urzędników. Wynikająca z tego strata społecznego dobrobytu może być ogromna, bo przecież niestabilność fiskalna to problem długookresowy, który wynika z wieloletniego prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej.

Niestabilność fiskalna uniemożliwia także realizację zasad dystrybucyjnej sprawiedliwości. Gdy większość wydatków publicznych ma charakter nieelastyczny, wynikający z realizacji interesów wąskich grup społecznych, to jakiegokolwiek przesunięcia wydatków publicznych w kierunku niwelującym różnice w poziomie dochodów są utrudnione, albo wręcz niemożliwe. Dodatkowo, jeżeli państwo, kierując się krótkowzrocznością, nie uzyskuje nadwyżek lub nie ogranicza deficytów, nie ma możliwości rozwiązania wielu problemów społecznych, na przykład starzejącego się społeczeństwa w ramach obowiązującego, reparycyjnego (przynajmniej w części) systemu ubezpieczeń społecznych, co może doprowadzać do konfliktów międzypokoleniowych. Konsekwencje wynikające z niestabilności fiskalnej oznaczają, że zawodność państwa dostrzegana w obszarze alokacji i redystrybucji może być rozciągnięta także na przyszłe pokolenia.

---

<sup>27</sup> Zob. P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 251.

Gdy potrzeby przyszłych pokoleń są dyskontowane obecnymi korzyściami wynikającymi z deficytów i długu publicznego, to należy się spodziewać spadku poziomu życia w przyszłości.

Opisane w teorii „idealny rynek” (doskonale konkurencyjny) czy „idealne państwo” (działające w interesie społecznym) okazują się pewnego rodzaju normatywnymi fenomenami, do których na zasadach porównawczych odnosi się jednak właściwości rzeczywiście funkcjonujących rynków oraz państwa i podejmuje się próby eliminacji ich zawodności. W przypadku niestabilności fiskalnej uważa się, że jest ona spowodowana przede wszystkim brakiem odpowiednich reguł, którymi kierowałyby się władze fiskalne, oraz instytucji, które uniemożliwiałyby wykorzystanie publicznych środków na realizację prywatnych interesów. Jest to zatem problem sposobu rządzenia w gospodarce, a dokładniej – jego jakości.

Według Komisji Europejskiej sposób rządzenia dotyczy zdolności państwa do służenia swoim obywatelom. Odnosi się do zasad, procesów i zachowań, za których pomocą wyrażane są interesy, zarządzane zasoby i sprawowana władza w społeczeństwie. Główne kwestie, jakie należy poruszyć w tym kontekście, to: sposób wypełniania funkcji publicznych, zarządzania zasobami publicznymi oraz sprawowania publicznej władzy regulacyjnej. Można go opisać jako podstawową miarę stabilności i jakości funkcjonowania społeczeństwa<sup>28</sup>. Obejmuje on wiele aspektów sprawowania władzy, za pomocą instytucji formalnych i nieformalnych, w ramach zarządzania zasobami będącymi w dyspozycji państwa. Jakość rządzenia w gospodarce jest zatem zdeterminowana przez wpływ sposobu sprawowania władzy na jakość życia mieszkańców<sup>29</sup>, a dobre rządzenie oznacza, że państwo funkcjonuje efektywnie i sprawnie, działając w imieniu swoich obywateli<sup>30</sup>.

Aby poprawić jakość rządzenia, w kontekście stabilności fiskalnej, na politykę fiskalną zostały nałożone pewne ograniczenia, wynikające z rozwiązań instytucjonalnych tworzących kompleksowe ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej (*fiscal responsibility laws – FRL*) mające zwiększyć jej wiarygodność,

---

<sup>28</sup> *The European Commission Communication on Governance and Development*, October 2003, COM (03) 615.

<sup>29</sup> J. Huther, A. Shah, *A simple measure of good governance*, w: *Public service delivery*, red. A. Shah, The World Bank, Washington 2005, s. 40.

<sup>30</sup> M. Besançon, *Good governance rankings: the art of measurement*; Report for World Peace Foundation, Cambridge 2003, s. 1, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wpf36governance.pdf> (dostęp 15.05.2013).

przewidywalność i przejrzystość. Należą do nich tworzące krajowe ramy dyscypliny fiskalnej proceduralne reguły budżetowe i numeryczne reguły fiskalne oraz uzupełniające je i wzmacniające niezależne rady fiskalne, określane mianem strażników fiskalnych<sup>31</sup>. Ich oddziaływanie na zwiększenie odpowiedzialności za efekty polityki fiskalnej, a zatem za zawodność państwa w aspekcie makro- i mikroekonomicznym, może być różne i jest przedmiotem obecnie prowadzonych analiz.

## Bibliografia

- Accocela N., *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Allen R., *Fiscal responsibility laws: lessons from international experience*, IMF, Ghana, 24–26 May 2012.
- Angelopoulos K., Economides G., *Fiscal policy, rent seeking, and growth under electoral uncertainty: theory and evidence from the OECD*, “Canadian Journal of Economics” 2008, vol. 41, iss. 4.
- Bateira J., *State-market relations in the perspective of original institutionalism*, “RCCS Annual Review” 2012, no. 4.
- Besaçon M., *Good governance rankings: the art of measurement*; Report for World Peace Foundation, Cambridge 2003, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/wpf-36governance.pdf> (dostęp 15.05.2013).
- Brender A., Drazen A., *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries*, “NBER Working Paper” 2005, no. 11862, <http://www.nber.org/papers/w11862.pdf> (dostęp 14.05.2013).
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Calmfors L., Wren-Lewis S., *What should fiscal councils do?*, “Economic Policy” 2011, vol. 26, iss. 68.
- Chang H., *Breaking the mould an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*, “Social Policy and Development Programme Paper” 2001, no. 6.
- David P.A., *Path dependence, its critics and the quest for ‘historical economics’*, “Econ Papers” 2005, <http://econpapers.repec.org/paper/wpawuwpeh/0502003.htm> (dostęp 10.05.2013).

---

<sup>31</sup> R. Allen, *Fiscal responsibility laws...*

- Fiedor B., *Błędy rynku a błędy państwa – regulacja rynkowa versus regulacja publiczna*, „*Ekonomista*” 2013, nr 2.
- Huther J., Shah A., *A simple measure of good governance*, w: *Public service delivery*, ed. A. Shah, The World Bank, Washington 2005.
- Ilzetzki E., *Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality*, “*Journal of Development Economics*” 2011, vol. 96 (1).
- Kalina-Prasznic U., *Trzeci sektor a zawodność państwa i rynku*, w: *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Gaskor, Wrocław 2011.
- Keynes J.M., *A tract on monetary reform*, w: *The collected writings of John Maynard Keynes*, Macmillan 1971, vol. IV, za: A. Afonso, *Fiscal sustainability: the unpleasant European case*, “*FinanzArchiv*” 2005, vol. 61, no. 1.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Krogstrup S., Wyplosz C., *A common pool theory of deficit bias correction*, “*CEPR Discussion Paper*” 2006, no. 5866.
- Leszek P., *Koncepcja zawodności rynku: teoria a rzeczywistość*, „*EQUILIBRUM*” 2010, nr 1(4).
- Lipowski A., *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetycznego*, „*Ekonomista*” 2002, nr 2.
- Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Liu L., Webb S.B., *Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: international experience*, “*Policy Research Working Paper*” 2011, no. 5587.
- Miłaszewicz D., *Probability of non-Keynesian effects of public finance consolidation in Poland*, “*Transformations in Business & Economics*” 2011, vol. 10, no. 2A (23A).
- Mohtadi H., Roe T., *Democracy, rent seeking, public spending and growth*, “*Journal of Public Economics*” 2003, no. 87.
- Próchnicki L., *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii i praktyki*, w: *Stabilność fiskalna. Teoria i doświadczenia wybranych gospodarek*, red. D. Miłaszewicz, Zapol, Szczecin 2012.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, t. 1.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- The European Commission Communication on Governance and Development*, October 2003, COM (03) 615.
- Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej 1995–2009*, „*Materiały i Studia*” NBP 2011, z. 256.



Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Wyrwa J., Fic M., *Koncepcja zawodności państwa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, nr 4.

**FISCAL UNSUSTAINABILITY AS A SYMPTOM  
OF STATE FAILURE**

**SUMMARY**

In this paper a thesis was put forward, that the prevalence of fiscal unsustainability in modern economies can be described as the government failure. Therefore, the purpose of this article is to present the lack of fiscal sustainability in the light of the concept of government failure, and fiscal sustainability as a requirement to improve the quality of public governance. In the first part of the article the traditional approach to market failure and the resulting need for public regulation was presented, pointing out its deficiencies. Part two is dedicated to description of the essence of fiscal unsustainability as a symptom of government failure in the allocation, redistribution and economy stability. The final section focuses on the issues of ensuring fiscal sustainability as a requirement to improve the quality of public governance, contributing to the reduction of state failure.

**Keywords:** government failure, fiscal policy, fiscal unsustainability