



OSPODARKA NARODOWA

3
(175)
Rok XVII
marzec
2006

Michał MACKIEWICZ*

Przyczyny deficytu finansów publicznych w świetle nowej ekonomii politycznej**

Wprowadzenie

Jak wskazuje większość dostępnych obecnie badań, utrzymujący się deficyt finansów publicznych w Polsce wynika w znikomym stopniu z przyczyn koniunkturalnych, natomiast w głównej mierze odzwierciedla działanie czynników strukturalnych (por. wyniki [Coricellego i Ercolaniego, 2002], [Komisji Europejskiej, 2004] oraz [Krajewskiego, 2005]). Oznacza to, że nie jest on jedynie zjawiskiem powstającym w sposób automatyczny w fazie recesji, lecz jest świadomie wywoływany w procesie kształtowania polityki fiskalnej. Dlatego pytania zarówno o jego przyczynę, jak i o środki zaradcze, powinny w pierwszym rzędzie odnosić się do mechanizmów podejmowania decyzji dotyczących polityki gospodarczej.

Badaniem roli, jaką odgrywają czynniki polityczne w kształtowaniu polityki gospodarczej, zajmuje się dynamicznie rozwijający się w ciągu ostatnich kilkunastu lat nurt nowej ekonomii politycznej, reprezentowany przez takich ekonomistów, jak Alberto Alesina czy Allan Drazen. Badania prowadzone przez tych autorów wskazują, że rzeczywista polityka fiskalna często jest suboptymalna – odbiega od tej, która maksymalizuje poziom dobrobytu społecznego. Jak podkreśla [Drazen, 2000a], fakt ten wynika z samej istoty procesu podejmowania decyzji w systemie demokratycznym, w warunkach istnienia hetero-

* Autor jest pracownikiem Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2006 r.

** Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2005-2007 jako projekt badawczy 1 H02C 020 28 „Próby naprawy finansów publicznych w Polsce – przyczyny i konsekwencje niepowodzeń”. Autor pragnie podziękować prof. Cezaremu Józefiakowi, prof. Andrzejowi Wojtynie oraz dr. Piotrowi Krajewskiemu za cenne uwagi wniesione w trakcie przygotowania tekstu.

geniczności interesów różnych grup wyborców. Jednym z wniosków płynących z tych badań jest możliwość zmniejszania różnicy pomiędzy polityką społecznie optymalną a faktycznie prowadzoną, poprzez odpowiednie kształtowanie otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście odpowiednie zaprojektowanie instytucji fiskalnych – procedur kształtujących proces budżetowy oraz liczbowych reguł polityki fiskalnej¹.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie polityczne mechanizmy podejmowania decyzji mogą powodować, że w większości krajów demokratycznych faktycznie prowadzona polityka odbiega od społecznego optimum. Zbadanie tego problemu jest również ważne w kontekście sytuacji Polski, w związku z toczącą się dyskusją nad problemem rosnącego długu publicznego i utrzymującego się nieprzerwanie deficytu finansów publicznych.

Przedmiotem pierwszej części artykułu jest omówienie badań nowej ekonomii politycznej koncentrujących się wokół zagadnienia nadmiernego deficytu, wydatków oraz wzrostu długu publicznego. W części drugiej przedstawiono analizę pierwszego z rozważanych źródeł nadmiernego deficytu – konfliktu interesów oraz wynikającego stąd problemu wspólnego zasobu. Analizę drugiej rozpatrywanej przyczyny wzrostu długu publicznego, zjawiska iluzji fiskalnej, zaprezentowano w części trzeciej. Przedmiotem ostatniej części opracowania jest podsumowanie oraz przedstawienie wniosków płynących z przeprowadzonej analizy.

Deficyt i wydatki publiczne w nowej ekonomii politycznej

Jak wspomniano, jednym z celów badań należących do nurtu nowej ekonomii politycznej jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego obserwowana w rzeczywistości polityka gospodarcza, w tym polityka fiskalna, odbiega często od optymalnego kształtu postulowanego przez normatywną analizę ekonomiczną. Wymieniony nurt badawczy odpowiada upatruje w istnieniu *ograniczeń politycznych*. O ile w standardowej analizie makroekonomicznej przeszkodą w prowadzeniu optymalnej polityki są co najwyżej ograniczenia techniczne oraz trudności w uzyskaniu pełnej informacji o mechanizmach gospodarczych, to tutaj główną rolę odgrywają ograniczenia związane z procesem kolektywnego podejmowania decyzji w systemie demokratycznym.

Nurt nowej ekonomii politycznej w znacznym stopniu wywodzi się ze szkoły wyboru publicznego². Jak wskazuje [Drazen, 2000a], w przeciwieństwie

¹ Szerzej na ten temat por. [Mackiewicz, 2005].

² Interesującą dyskusję dotyczącą związków pomiędzy teorią wyboru publicznego oraz nową ekonomią polityczną przedstawiają [Blankart i Koester, 2004]. Autorzy ci wskazują na silny konflikt i istnienie konkurencji między tymi dwiema szkołami. Powoływanie się w niniejszej pracy głównie na szkołę nowej ekonomii politycznej nie oznacza ignorowania osiągnięć szkoły wyboru publicznego. Związane jest ono raczej z faktem, że większość badań prowadzonych w ostatnich latach w obszarze związanym z tematyką opracowania (dotyczących m.in. przyczyn nadmiernego deficytu) związanych jest z tym pierwszym nurtem (por. np. wymienione w bibliografii prace A. Alesiny, R. Perottiego, T. Perssona oraz G. Tabelliniego).

jednak do tej ostatniej, kładzie znacznie większy nacisk na konsekwencje ekonomiczne, podczas gdy teorie wyboru publicznego koncentrują się głównie na samych mechanizmach podejmowania decyzji. Nurt ten jest stosunkowo młody, czego skutkiem jest ciągle ograniczony zakres tematyczny prowadzonych badań. Wśród najważniejszych obszarów badawczych [Blankart i Koester, 2004] w swojej przeglądowej pracy wymieniają teorie politycznego cyklu koniunkturalnego, badania nad rolą konstytucji w kształtowaniu wyników ekonomicznych oraz teorie dotyczące ekonomicznych przyczyn łączenia się i podziału państw. Pierwszy z wymienionych obszarów, będąc historycznie najstarszym, jest równocześnie najbardziej interesujący z punktu widzenia celu niniejszej pracy. Z niego bowiem w największym stopniu wywodzą się teorie dotyczące mechanizmów powstawania wysokiego deficytu oraz nadmiernego poziomu wydatków.

Najstarszą teorią próbującą tłumaczyć obserwowaną w niektórych krajach korelację pomiędzy cyklem koniunkturalnym oraz wydarzeniami politycznymi (wybory) jest koncepcja naiwnego³ politycznego cyklu koniunkturalnego [Nordhausa, 1975]. Teoria ta kładzie nacisk na problem pełnomocnictwa, który występuje w warunkach demokratycznego sprawowania władzy przez pełnomocników (polityków). Podkreśla ona, że pełnomocnicy posiadają swoje własne funkcje użyteczności, które nie muszą być identyczne z funkcją użyteczności przeciętnego wyborcy. Ponieważ celem działania polityków jest reelekcja, przed wyborami podejmują oni działania mające na celu przede wszystkim zdobycie głosów wyborców, nawet kosztem celów długookresowych. Chociaż teoria politycznego cyklu koniunkturalnego znalazła pewne potwierdzenie empiryczne, jak również doczekała się licznych modyfikacji, to jednak jej założenia teoretyczne nadal budzą poważne kontrowersje. W szczególności krytykuje się założenie o nieracjonalności decyzji podejmowanych przez wyborców (por. Alesina w: [Snowdon, Vane, 2003 s. 229], a także [Alesina, 1992]) – zakłada ona bowiem, że dają się oni systematycznie oszukiwać, nie ucząc się nawet na własnych błędach.

Rozwój teorii politycznego cyklu koniunkturalnego poszedł w kilku kierunkach. Badania [Hibbsa, 1977, 1987] dotyczyły konsekwencji uchylecia założenia, że wszyscy politycy mają takie same motywacje (koncepcja tzw. stronniczego polityka) i podkreślenia różnorodności preferencji wyborców. Szczególnie na gruncie amerykańskiego systemu dwupartyjnego teoria ta znalazła potwierdzenie w danych empirycznych. [Rogoff i Sibert, 1988] analizowali asymetrię informacji między wyborcami a politykami jako potencjalne źródło występowania politycznego cyklu koniunkturalnego. Jak jednak podkreślają [Alesina i Perotti, 1995], poważną wadą wszystkich powyższych teorii jest założenie o nieracjonalności wyborców.

Odpowiedzią na te zarzuty jest włączenie do modeli ekonomii politycznej założenia o racjonalnych oczekiwaniach. Jednak nawet racjonalne oczekiwania nie usunęły całkowicie z teorii istnienia politycznego cyklu koniunktural-

³ Przymiotnik „naiwny” został nadany w latach późniejszych w celu odróżnienia tej teorii od innych, w których zakładano racjonalne kształtowanie oczekiwań.

nego – inne są jedynie koncepcje dotyczące jego przyczyn. Nowsze koncepcje źródeł istnienia politycznego cyklu koniunkturalnego dopatrują się przede wszystkim w konfliktach interesu pomiędzy różnymi grupami społeczeństwa (por. np. [Alesina i Drazen, 1991], [Tabellini, 1991]). Niektóre z tych modeli omówione są w dalszej części niniejszego rozdziału, natomiast ich bardziej szczegółowy przegląd można odnaleźć w przeglądowej pracy [Perssona i Tabelliniego, 1997].

Zainteresowanie badaniami nad występowaniem i przyczynami politycznego cyklu koniunkturalnego jak dotąd nie słabnie, czego wyrazem w ostatnim czasie mogą być prace m.in. [Alesiny i in., 1997], [Drazena, 2000b] czy [Brendera i Drazena, 2004]. Od początku lat dziewięćdziesiątych badaniom tym towarzyszy wzrost zainteresowania innym obserwowanym zjawiskiem – permanentnie wysokim poziomem deficytu oraz tendencją do wzrostu wydatków publicznych. Obydwa nurty badań łączy fakt, że do ich analizy wykorzystywane są te same lub bardzo zbliżone modele teoretyczne (por. ich przegląd w pracach [Alesiny i Perottiego, 1995] oraz [Alesiny i in., 1997]).

Nadmierny deficyt i nadmierny poziom wydatków publicznych

W kontekście podejmowanego tematu niezwykle ważne są, często spotykane w literaturze, pojęcia tzw. nadmiernego deficytu (*excessive deficit*) oraz nadmiernego poziomu wydatków publicznych. Koncepcja nadmiernego deficytu zakłada *implicite* istnienie funkcji społecznego dobrobytu, której maksymalizacja powinna być celem polityki fiskalnej. Wartościujące określenie, że deficyt „nadmierny” oznacza w tym przypadku, że faktyczny poziom deficytu finansów publicznych jest wyższy niż ten, który maksymalizuje funkcję społecznego dobrobytu, i który zostałby przyjęty przez hipotetycznego „społecznego planistę”.

Badania ekonomii politycznej upatrują przyczyn istnienia tego zjawiska w różnych mechanizmach⁴. Istniejące teorie różnią się między sobą zarówno w zakresie głównego mechanizmu zjawiska, jak i otoczenia instytucjonalnego. W niniejszym artykule zaproponowano ich podział na dwie podstawowe grupy. Pierwsza z nich kładzie nacisk na heterogeniczność interesów poszczególnych członków społeczeństwa. W modelach z tej grupy akcentowany jest fakt, że w określonym otoczeniu instytucjonalnym rozbieżność interesów prowadzi do polityki, która nie jest zgodna z polityką optymalną. W drugiej grupie modeli podkreśla się niedoskonałości systemu reprezentacyjnego w warunkach demokratycznych, wskazując na zasadniczą rolę problemów pełnomocnictwa. Poszczególne modele, jak również wnioski z nich płynące, zostaną omówione w kolejnych częściach niniejszego artykułu.

Konflikt interesów i jego konsekwencje

[Drazen, 2000a] wskazuje, że podstawowe znaczenie dla badań nowej makroekonomii politycznej ma konflikt interesów, który wynika z niejednorodno-

⁴ Szczegółową klasyfikację istniejących koncepcji teoretycznych odnaleźć można w artykułach [Alesiny i Perottiego, 1995] oraz [Milesi-Ferrettiego, 1997].

ści preferencji poszczególnych podmiotów. Argumentuje on, że gdyby gospodarstwa domowe były identyczne, rola władz sprowadzałaby się do wypełniania ich woli. Ponieważ jednak różnią się zarówno co do preferencji, jak i co do posiadanych zasobów, to musi istnieć proces polityczny, w którym podejmowane będą zbiorowe decyzje. Właśnie niedoskonałości tego procesu powodują, że optymalne postępowanie poszczególnych gospodarstw prowadzić może do wyniku, który jest suboptymalny ze społecznego punktu widzenia.

Podstawowy model wspólnego zasobu

Podstawowym wymienianym w literaturze sposobem, w jaki konflikt interesów przejawia się w polityce fiskalnej jest problemu wspólnego zasobu (*common pool* lub *common resource problem*). Problem ten przedstawiony jest w tym miejscu na przykładzie dynamicznej, uproszczonej wersji modelu zaprezentowanego w pracy [Perssona i Tabelliniego, 2002]. W modelu tym przyjmuje się następujące założenia:

- Przedmiotem modelowania jest gospodarka zamknięta z udziałem państwa, istniejąca w dwóch okresach: $t = 1, 2$. Gospodarka składa się z państwa oraz L gospodarstw domowych.
- Państwo dokonuje w poszczególnych okresach wydatków publicznych g_1 i g_2 (małe litery oznaczają tu i dalej wielkości *per capita*). Wydatki te dzielą się na dwa rodzaje: M i N . Suma wydatków na dwa rodzaje dóbr publicznych w okresie t daje łączne wydatki sektora publicznego w tym okresie, tj. $g_t = g_t^M + g_t^N$.
- Wydatki publiczne są finansowane z podatku nakładanego w każdym okresie na dochód z pracy, przy czym dochód ten *per capita* równy jest 0,5 w każdym okresie. Ponieważ stopa podatku wynosi τ , to łączny dochód państwa wynosi τL .
- W pierwszym okresie istnieje możliwość finansowania dodatkowych wydatków poprzez emisję obligacji, tj. $g_1 L = (0,5\tau + b) L$. Obligacje nie są oprocentowane, zaś państwo zobowiązane jest je spłacić w drugim okresie, stąd $g_2 L = (0,5\tau - b) L$.
- Gospodarstwa domowe są z jednej strony podatnikami, zaś z drugiej – konsumentami dóbr publicznych. Dzielą się one na dwie równoliczne grupy⁵: gospodarstwa preferujące wyłącznie dobra M i preferujące wyłącznie dobra N . Funkcja użyteczności gospodarstwa domowego należącego do i -tej grupy przyjmuje postać $u^i = W(\tau) + H(g_1^i) + H(g_2^i)$.
- Użyteczność typowego gospodarstwa domowego jest malejącą i wklęsłą funkcją podatku oraz rosnącą i wklęsłą funkcją konsumpcji preferowanego dobra publicznego, tj. $W' < 0$, $W'' < 0$, $H' > 0$, $H'' < 0$.

⁵ Podział na dwa rodzaje gospodarstw domowych odzwierciedla dwubiegunowy układ sceny politycznej, podczas gdy do warunków polskich bardziej adekwatny byłby model uwzględniający większą liczbę grup interesów. Ograniczenie do dwóch wybrane zostało w celu uproszczenia strony algebraicznej, co nie zmienia w sposób jakościowy wniosków płynących z analizy.

- Funkcja społecznego dobrobytu jest addytywna i ma postać $U = (L/2)(u^M + u^N)$.
Ograniczenie budżetowe sektora publicznego przyjmuje postać:

$$Lg_1^M + Lg_1^N + Lg_2^M + Lg_2^N = L\tau, \quad (1)$$

zaś w ujęciu *per capita*:

$$g_1^M + g_1^N + g_2^M + g_2^N = \tau. \quad (2)$$

Korzystając z założeń, funkcję użyteczności gospodarstwa domowego należącego do i -tej grupy zapisać można jako:

$$u^i = W(b + g_2^i + g_2^j) + H(g_1^i) + H(g_2^i), \text{ gdzie } i \neq j. \quad (3)$$

W pierwszym etapie wyznaczony zostanie społecznie optymalny poziom wydatków publicznych, maksymalizujący funkcję społecznego dobrobytu. Zostanie on wykorzystany jako punkt odniesienia w dalszej analizie. Przy danej funkcji dobrobytu, jeżeli g_t^{i*} (gdzie $i = M, N$ i $t = 1, 2$) jest społecznie optymalnym poziomem wydatków na dobra publiczne, to spełnione muszą być łącznie warunki konieczne postaci:

$$W'(g_1^{i*} + g_1^{j*} + g_2^{i*} + g_2^{j*})L + H'(g_1^{i*})L/2 = 0, \text{ gdzie } i \neq j, \quad (4)$$

a więc również zachodzi:

$$H'(g_1^{M*}) = H'(g_1^{N*}) = H'(g_2^{M*}) = H'(g_2^{N*}) = -2W'(g_1^{i*} + g_1^{j*} + g_2^{i*} + g_2^{j*}). \quad (5)$$

Powyższy wzór określa podstawowe cechy rozwiązania maksymalizującego społeczny dobrobyt. Łączne wydatki obydwu grup na dobra publiczne są takie same, a ponadto są one równe w obydwu okresach: $g_1^* = g_2^* = 0,5\tau$. Oznacza to także, że budżet w obydwu okresach jest zrównoważony, więc optymalny poziom długu b wynosi 0.

Powstaje pytanie, w jakich warunkach instytucjonalnych możliwe jest osiągnięcie rozwiązania społecznie optymalnego. Persson i Tabellini w cytowanej pracy wskazują, że możliwe jest to wtedy, gdy istnieje możliwość nałożenia odrębnych podatków na obydwie grupy gospodarstw domowych, tak by każda z nich finansowała wyłącznie i w całości ten rodzaj dóbr, który konsumuje.

W rzeczywistości jednak często nie ma takiej możliwości, zaś większość wydatków finansowana jest z podatków nakładanych na wszystkich (lub znaczną większość) podatników. Takie właśnie założenie przyjęto w prezentowanym tu modelu. Założono ponadto, że poszczególne grupy w sposób dowolny mogą kształtować wydatki na swoje dobra. Stopa opodatkowania ustalana jest rezydualnie w taki sposób, by spełnione było ograniczenie budżetowe. Taki tryb podejmowania decyzji charakterystyczny może być dla rządów koalicyjnych, w których umowa gwarantuje każdemu z członków koalicji względną autono-

mię w jego obszarach odpowiedzialności. W podobny sposób decyzje podejmowane są wtedy, gdy poziom wydatków ustalany jest w jednostkach pozabudżetowych, na które rząd nie ma wpływu.

W takiej sytuacji problem optymalizacyjny przybiera formę dwuokresowej gry, w której bierze udział dwóch graczy. W pierwszym okresie każdy z nich ustala swój poziom wydatków, zaś wydatki łącznie określają poziom deficytu, równy rezydualnej wielkości długu b (ponownie w ujęciu *per capita*). W drugim okresie ponownie każdy z nich ustala poziom wydatków na preferowane dobro, zaś stopa podatkowa ustalana jest rezydualnie w taki sposób, by spełnione było ograniczenie budżetowe (2). Rozwiązanie takiej gry (czyli rozwiązanie optymalne w sensie Nasha) najwygodniej jest wyznaczyć, analizując najpierw okres drugi. W okresie tym i -ta grupa maksymalizuje ze względu na g_2^i następującą funkcję użyteczności, traktując przy tym b oraz g_2^j (gdzie $j \neq i$) jako dane:

$$u^i = W(b + g_2^i + g_2^j) + H(g_2^i). \quad (6)$$

Jeżeli g_2^{i**} jest optymalnym poziomem wydatków (równocześnie grupa j również wybiera poziom optymalny g_2^{j**}), to spełniony jest układ równań definiujący warunki konieczne:

$$W'(b + g_2^{i**} + g_2^{j**}) + H'(g_2^{i**}) = 0, i, j = M, N; j \neq i. \quad (7)$$

Porównanie powyższego wzoru z (5) wskazuje, że (ze względu na wklęsłość funkcji W i H) $g_2^{i**} > g_2^{i*}$. Warunek ten określa więc wyższy poziom wydatków w drugim okresie niż społecznie optymalny. Dla dalszych rozważań istotne jest ponadto, że wielkość wydatków w drugim okresie zależy od poziomu odziedziczonego długu. W oparciu o układ równań (7) zdefiniowano więc funkcję uwikłaną:

$$g_2^{i**} = G_2^i(b). \quad (8)$$

Większy poziom długu, który należy spłacić oznacza wyższe podatki i większą krańcową stratę związaną z opodatkowaniem. Można więc oczekiwać, że wzrost długu prowadzić będzie do zmniejszenia poziomu wydatków w drugim okresie. Od strony formalnej można zdefiniować funkcje $F^i = W(b + g_2^{i**} + g_2^{j**}) - H(g_2^{i**})$. Korzystając z twierdzenia o pochodnej funkcji uwikłanej można pokazać, że rzeczywiście:

$$\partial G_2^i(b) / \partial b = - \frac{\partial F^i / \partial b}{\partial F^i / \partial G_2^i} = - \frac{W''}{W'' + H''} < 0. \quad (9)$$

Znając decyzje w okresie drugim, można obecnie przejść do problemu decyzyjnego w okresie pierwszym. Polega on na wyborze takiego poziomu wydatków g_1^{i**} , który maksymalizuje funkcję użyteczności postaci:

$$u^i = W(b + G_2^i(b) + G_2^j(b)) + H(g_1^i) + H(G_2^i(b)), \quad (10)$$

przy czym $b = g_1^i + g_1^j$. Jeżeli g_1^{i**} jest poziomem wydatków publicznych *per capita* w okresie pierwszym, który maksymalizuje użyteczność członka grupy i -tej, to spełniony jest układ równań postaci:

$$W'(\cdot)(1 + G_2^{i'} + G_2^{j'}) + H'(g_1^{i**}) + H'(g_2^{i**})G_2^{i'} = 0; \quad i, j = M, N; \quad j \neq i. \quad (11)$$

Korzystając ze wzoru (7), w ostatnim wyrazie lewej strony równania można w miejsce wyrażenia $H'(g_1^{i**})$ podstawić $-W'(\cdot)$. Przyjmuje on wtedy postać:

$$W'(\cdot) + W'(\cdot)G_2^{i'} + H'(g_1^{i**}) = 0. \quad (12)$$

Przenosząc dwa pierwsze wyrazy na prawą stronę i ponownie korzystając z (7), ostatecznie:

$$H'(g_1^{i**}) = (1 + G_2^{j'})H'(g_2^{i**}) < H'(g_2^{j**}). \quad (13)$$

Nierówność w powyższy wzorze wynika stąd, że $G_2^{j'}(b) < 0$. Ponieważ funkcja H jest wklęsła, więc powyższa nierówność implikuje $g_1^{i**} > g_2^{i**}$. Oznacza to, że obydwie grupy wybierają wyższy poziom konsumpcji dobra publicznego w okresie pierwszym niż w okresie drugim. Oznacza to powstanie w pierwszym okresie deficytu, zaś zaciągnięty wtedy dług musi zostać spłacony w drugim okresie. Rozwiązanie takie również odbiega od społecznie optymalnego, gdyż to zakładało zrównoważenie budżetu. Z wcześniejszych rozważań wynika również wprost, że w obydwu okresach poziom wydatków jest wyższy niż w rozwiązaniu społecznie optymalnym.

Podsumowując, problem wspólnego zasobu prowadzi do dwójakiego rodzaju odchylenia od optymalnego rozwiązania. Po pierwsze, ogólny poziom wydatków jest nadmiernie wysoki, ponieważ każda z grup interesu, rozwiązując problem decyzyjny, bierze pod uwagę jedynie część kosztów swojego postępowania. Dzieje się tak, gdyż właśnie dzięki istnieniu wspólnego zasobu może ona przerzucać połowę kosztów na drugą grupę gospodarstw domowych.

Innego rodzaju odchyleniem jest powstanie w pierwszym okresie deficytu finansów publicznych. Wynika ono ze szczególnej właściwości długu publicznego b w omawianym modelu. Dług ten stanowi wspólny zasób – jest on spłacony w drugim okresie z podatków obydwu grup, niezależnie od tego, na sfinansowanie którego rodzaju dóbr publicznych został zaciągnięty. Jednocześnie na jego wysokość mają wpływ tylko decyzje podejmowane w pierwszym okresie. Później stanowi on dla grup interesów element stanu natury, na który nie mają już one wpływu – oznacza to, że z tej części wspólnego zasobu można korzystać tylko w pierwszym okresie. Sytuacja taka powoduje, że obydwie grupy wykazują skłonność, by w początkowym okresie dodatkowo zwiększyć swoje wydatki, czego skutkiem jest deficyt budżetowy.

Możliwość korzystania ze wspólnego zasobu prowadzi do polityki fiskalnej, którą można nazwać „społecznie nieodpowiedzialna”, chociaż jest ona optymalna w warunkach, w jakich działa każda z grup interesu. Określenie „nieodpowiedzialna” wydaje się tu o tyle trafne, że podmiot podejmujący decyzje nie w pełni odpowiada za skutki, przenosząc na innych część towarzyszących im kosztów.

Rozwinięcia podstawowego modelu

Przedstawiony powyżej model zawiera wiele uproszczeń, co w pewnym stopniu ogranicza jego wykorzystywanie do opisu funkcjonujących gospodarek. Jednocześnie jednak opisuje on ważne mechanizmy, które stanowią jądro funkcjonowania wielu bardziej złożonych modeli. Poniżej przedstawiono główne wnioski płynące z niektórych z nich; ich pełniejszy przegląd odnaleźć można w pracach [Perssona i Tabelliniego, 1999 oraz 2002] (rozdz. 7 i 13).

[Weingast i in., 1981] przedstawiają model, w którym nacisk położony jest na statyczny aspekt problemu. W modelu tym reprezentanci (posłowie) pochodzą z N lokalnych list wyborczych i reprezentują interesy swojego okręgu wyborczego. Ze względu na statyczny charakter modelu, wnioski dotyczą poziomu wydatków, a nie deficytu – problem wspólnego zasobu prowadzi do wzrostu wydatków publicznych, w tym przede wszystkim tych dających lokalne korzyści, jak na przykład projekty infrastrukturalne. Szeroki przegląd badań wpływu różnych rozwiązań instytucjonalnych na nasilenie problemu wspólnego zasobu i na politykę fiskalną można znaleźć w pracy [Muellera, 2003] (część IV).

Rozszerzenie prezentowanego tutaj dynamicznego ujęcia problemu wspólnego zasobu w modelu z nieskończonym horyzontem czasowym znaleźć można w często cytowanej pracy [Velasco, 1999]. Autor ten analizuje również postępujący wzrost długu publicznego, który prowadzić może do zmiany postępowania decydentów, gdy koszty związane z permanentnie wysokim deficytem osiągają pewien poziom krytyczny. Wśród analiz przedstawiających podobne ujęcie problemu wymienić należy również wcześniejsze prace [Tabelliniego, 1987] oraz [Chari i Cole’a, 1993]. Rozwinięcia prezentowanego wcześniej modelu uwzględniające istnienie więcej niż dwóch grup interesu wskazują, że deficyt oraz poziom wydatków jest tym większy, im więcej podmiotów bierze udział w procesie budżetowym. Wniosek ten znalazł potwierdzenie w analizie [Kontopoulosa i Perottiego, 1999], którzy stwierdzili istnienie dodatniego związku pomiędzy liczbą ministrów a poziomem deficytu w krajach OECD.

Inny nurt badań koncentruje się wokół jednej z właściwości długu publicznego, obecnej również w prezentowanym modelu. Ponieważ po jego zaciągnięciu dług publiczny stanowi element stanu natury, to może on być wykorzystywany do wywierania wpływu na politykę prowadzoną przez następców – pełnić rolę zmiennej strategicznej. [Alesina i Tabellini, 1987] wskazują, że deficyt z przyczyn politycznych może powstać wtedy, gdy istniejący rząd nie ma pewności wygrania zbliżających się wyborów, a partie opozycyjne reprezentują inne priorytety dotyczące struktury wydatków. W takiej sytuacji racjonalnie

postępujący rząd jest zainteresowany zwiększaniem wydatków bieżących, zgodnych z jego preferencjami, kosztem zwiększenia długu. Koszt ten jest niższy niż obecna korzyść ze zwiększania wydatków, gdyż jest ważony (mniejszym od jedności) prawdopodobieństwem pozostania u władzy. Sugeruje to, że deficyt powinien być szczególnie wysoki w krajach, w których często następuje zmiana władzy a średni czas rządzenia jest krótki. Występowanie takiej zależności zostało potwierdzone empirycznie w pracy [Roubiniego i Sachsa, 1988].

Inne podejście do ekonomii politycznej deficytów budżetowych, koncentrujące się na roli dystrybucji międzypokoleniowej zaproponowane zostało przez [Tabelliniego, 1991]. Akcentuje ono interpretację długu publicznego jako ujemnego spadku pozostawianego następnemu pokoleniu. Cytowany autor wskazuje, że możliwa jest sytuacja, w której bieżące pokolenie przykładą małą wagę do dobrobytu pokoleń następnych. Podejście takie może być uzasadniane faktem, że przyszłe pokolenia są przeważnie zamożniejsze w wyniku działania wzrostu gospodarczego. Decydenci należący do pokolenia, które jest w danej chwili w wieku produkcyjnym, mogą w takiej sytuacji przyjąć politykę zwiększenia bieżących wydatków kosztem obciążenia długiem swoich następców.

Rola centralizacji procesu budżetowego

Należy zauważyć, że kluczową rolę w powstaniu opisanego powyżej problemu wspólnego zasobu odgrywają przyjęte rozwiązania instytucjonalne. W podanym przykładzie nadmierny deficyt może powstać, ponieważ każda z grup interesu może w niczym nieograniczony sposób decydować o poziomie wydatków na dobra publiczne. Warto wobec tego zbadać, czy istnieje taki układ instytucjonalny, w którym opisany problem zostałby rozwiązany lub przynajmniej ograniczona została jego skala.

Rola instytucji w kształtowaniu polityki fiskalnej była od początku lat dziewięćdziesiątych przedmiotem wielu opracowań, wśród których wymienić można przede wszystkim szeroko cytowaną pracę [von Hagen, 1992], a także późniejsze opracowania [von Hagen i Hardena, 1994, 1996], [Alesiny i Perottiego, 1995, 1996], a wśród najnowszych [Gleicha, 2003] oraz [Ylaoutinena, 2004]. Autor pierwszego z cytowanych opracowań wprowadził stosowane również przez innych autorów kluczowe pojęcia *decentralizacji* oraz *centralizacji* procesu budżetowego⁶. Proces tworzenia budżetu jest scentralizowany wtedy, gdy decyzje dotyczące dochodów i wydatków podejmowane są przez podmiot, który ponosi pełne koszty tych decyzji. Odwrotnością jest proces zdecentralizowany, kiedy przynajmniej jeden z podmiotów ma możliwość przerzucania części kosztów swoich decyzji na innych. Procedura tworzenia budżetu w podanym wcześniej modelu teoretycznym jest właśnie przykładem tego drugiego rodzaju – poziom wydatków jest tu ustalany poprzez proste zsumowanie autono-

⁶ Nie należy mylić tego pojęcia z *decentralizacją finansów publicznych* rozumianą jako zwiększenie roli samorządów w procesie gromadzenia i wydawania środków publicznych.

micznych (*zdecentralizowanych*) decyzji poszczególnych grup, co powoduje ujawnienie się problemu wspólnego zasobu.

Centralizacja procesu budżetowego jest możliwa poprzez przyjęcie odpowiednich, wspomnianych już wcześniej, instytucji polityki fiskalnej. W literaturze pod tym pojęciem rozumie się formalne oraz nieformalne reguły, które mają wpływ na przygotowanie projektu budżetu, przyjęcie ustawy budżetowej oraz jej realizację (por. [von Hagen, 1992], [Alesina, Perotti, 1995])⁷. Do instytucji fiskalnych zalicza się zarówno reguły polityki fiskalnej w rozumieniu liczbowych ograniczeń nakładanych na zmienne charakteryzujące politykę fiskalną (takie jak deficyt czy dług publiczny), jak i reguły o charakterze organizacyjnym, sterujące procesem budżetowym.

Najbardziej chyba oczywistym sposobem rozwiązania problemu nadmiernego deficytu oraz wydatków jest przyznanie *jednemu* podmiotowi wyłącznego prawa do prowadzenia polityki fiskalnej. Gdy w sposób wyłączny kontroluje on poziom dochodów i wydatków, podejmuje decyzje stojąc wobec pełnego ograniczenia budżetowego sektora publicznego, a więc w swoich decyzjach musi on uwzględniać pełen ich koszt. Taki sposób rozwiązania problemu wspólnego zasobu jest jednym z dwóch, jakie analizują w swojej pracy [von Hagen i in., 2001]. Autorzy ci nazywają go *podejściem opartym na delegacji* (*delegation approach*). Władza w zakresie kształtowania zagregowanego poziomu wydatków oraz deficytu jest w tym wypadku delegowana na ministra finansów (lub, w niektórych krajach, ministra skarbu lub premiera). Za cytowanymi autorami, podejście oparte na delegacji można scharakteryzować następująco:

- Minister finansów wyposażony jest w o wiele szersze prerogatywy dotyczące tworzenia budżetu niż pozostali członkowie rządu. W szczególności może on ustanawiać wiążące limity dla szerokiego zakresu kategorii wydatków oraz dochodów sektora publicznego.
- Minister finansów wyposażony jest w szerokie uprawnienia w zakresie kontroli realizacji budżetu. Ma on prawo do dyskrejonalnego zmniejszania wydatków w sytuacji, gdy okoliczności wskazują na zagrożenie dla celów budżetu.
- Władza wykonawcza ma względnie silną pozycję w stosunku do władzy ustawodawczej. Istnieją znaczące ograniczenia zakresu poprawek, jakie ta ostatnia może wnieść do projektu budżetu na etapie prac parlamentarnych. W szczególności oznacza to ograniczenie możliwości zwiększania deficytu lub wydatków.

Jak jednak wskazują [Hallerberg i von Hagen, 1999], rozwiązanie oparte na delegacji nie sprawdza się jednakowo dobrze we wszystkich krajach. Problem

⁷ W przyjętej definicji warto zwrócić uwagę na fakt, że nie obejmuje ona wszystkich regulacji, które mają pewien związek z procesem budżetowym, a jedynie te, które wywierają istotny wpływ na politykę fiskalną. [Alesina i Perotti, 1995] wskazują na podstawowy warunek, który sprawia, że dana instytucja staje się ważnym elementem procesu budżetowego: zmiana samej instytucji musi być trudniejsza niż zmiana budżetu. W związku z powyższym rozwiązaniem instytucjonalnym nie staje się np. niezobowiązująca strategia finansów publicznych, jeżeli nie istnieją mechanizmy, które zapewnią, że jest ona niezmienna i wiążąca dla polityków.

z jego zastosowaniem powstałby między innymi w Polsce, cechującej się rządami koalicyjnymi. W takich warunkach trudne staje się bowiem wyłonienie ministra finansów – wywodząc się z jednej z partii mógłby on faworyzować interesy jej elektoratu kosztem elektoratów pozostałych członków koalicji. Dlatego centralizacja poprzez delegację stosowana jest głównie w krajach, w których władzę sprawuje jedna partia (systemy dwupartyjne) lub tam, gdzie partie tworzące rządzącą koalicję są ze sobą silnie związane i reprezentują interesy zbliżonych grup wyborców.

W krajach, w których sprawowane są rządy koalicyjne, z reguły stosowany jest inny sposób rozwiązywania problemu wspólnego zasobu – centralizacja procesu budżetowego oparta na kontrakcie (*contract approach*). Polega ona na oparciu polityki fiskalnej na zasadach określonych w umowie negocjowanej pomiędzy członkami koalicji. Podejście oparte na kontrakcie cechuje się z reguły następującymi rozwiązaniami:

- Rządzące podmioty związane są umową, która zawiera limity dla najważniejszych zmiennych charakteryzujących politykę fiskalną – poziomu długu, deficytu lub wydatków. Umowa ta powinna zawierać istotne sankcje za jej niedotrzymanie.
- W oparciu o istniejącą umowę (regułę fiskalną), na początku cyklu tworzenia rocznego budżetu wyznaczane są limity wydatków, które są wiążące dla podmiotów (ministrów) odpowiedzialnych za wydatki w poszczególnych kategoriach budżetowych. Ich struktura jest później negocjowana pomiędzy członkami koalicji.
- Minister finansów wyposażony jest w szerokie prerogatywy w zakresie kontroli realizacji przyjętego budżetu, natomiast nie dysponuje szczególnymi uprawnieniami na etapie jego tworzenia, ani też nie ma uprawnień do jego zmieniania.

Taka umowa zawierana pomiędzy członkami koalicji może mieć postać reguły polityki fiskalnej. Jej efektywność w zapobieganiu problemowi wspólnego zasobu zależy od tego, na ile wiarygodnie poszczególne partie mogą się zobowiązać do jej przestrzegania. Można tu dostrzec analogię do tzw. dylematu więźnia – przestrzeganie umowy opłaca się do momentu, dopóki pozostałe strony również jej przestrzegają. Jeżeli jednak jest ona nagminnie łamana przez część członków koalicji, to racjonalnym działaniem ze strony pozostałych jest również jej złamanie. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problem skuteczności reguł.

- Dopóki poszczególne strony mają pewność, że umowa (reguła) jest przestrzegana, to są zainteresowane, by była ona przestrzegana dalej. Powoduje to, że reguła fiskalna nie jest jedyną instytucją powstrzymującą przed prowadzeniem nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej. Jej działanie jest bowiem wspierane przez poszczególnych członków koalicji, którzy mogą wywierać presję na te partie, które planują złamanie ograniczenia.
- Ważnym czynnikiem skuteczności reguły staje się liczba, wielkość i preferencje polityczne partii w parlamencie. Jeżeli przynajmniej jedna z partii koalicyjnych jest zdolna do zawiązania alternatywnej koalicji rządzącej, to

może ona efektywnie zagrozić zerwaniem koalicji w razie złamania umowy. Stanowi to dla pozostałych partii wysoki potencjalny koszt złamania reguły fiskalnej i, zgodnie z przyjętą definicją, oznacza jej wysoką skuteczność. Jeżeli jednak dla istniejącej koalicji nie istnieje alternatywa, to mechanizm taki nie będzie działał, co przełoży się negatywnie na skuteczność ograniczenia.

Warto dodać, że podejście kontraktowe nie oznacza, że kontrakt musi mieć formę umowy koalicyjnej w ścisłym sensie – może mieć on także postać reguły fiskalnej określonej w akcie prawnym. Podstawowa różnica między tymi dwiema możliwościami polega na różnym czasie obowiązywania umowy. Podczas gdy w przypadku umowy koalicyjnej jej obowiązywanie jest z natury ograniczone, to akt prawny może nie mieć ograniczenia czasowego⁸. Jeżeli reguła przyjmie postać aktu prawnego i dojdzie następnie do zmiany władz, to nowa koalicja zostanie postawiona wobec obowiązującej reguły fiskalnej – umowy, której koalicja ta nie zawierała. Może wtedy dojść do jednej z dwóch sytuacji. Nowa koalicja może również potrzebować ograniczenia, które złagodzi lub rozwiąże problem wspólnego zasobu. W takiej sytuacji może być ona zainteresowana utrzymaniem istniejącej reguły, co przyczyni się do przedłużenia czasu obowiązywania ograniczenia. Powtarzanie się tego procesu oznacza, że reguła polityki fiskalnej nabierze charakteru permanentnego. Z drugiej strony, koalicja przejmująca władzę może mieć odmienne cele w zakresie polityki fiskalnej, zaś istniejąca reguła może utrudniać ich realizację. Oznacza to powstanie konfliktu pomiędzy istniejącym aktem prawnym a zamierzeniami władz odpowiedzialnych za politykę fiskalną. Jeżeli reguła ma postać ustawy, to, o ile władze dysponują większością parlamentarną, to przeważnie są one w stanie zmienić regułę. Problem powstaje wtedy, gdy reguła polityki fiskalnej ma formę zapisu konstytucyjnego, zaś rządząca koalicja nie dysponuje większością pozwalającą na jej zmienienie. Powstaje wtedy sytuacja konfliktu pomiędzy wolą rządzącej większości a obowiązującą regułą. Zagadnienie to, należące, jak się wydaje, do najpoważniejszych problemów w konstrukcji reguł fiskalnych, zostanie bardziej szczegółowo omówione w kolejnym podrozdziale.

Na zakończenie niniejszego punktu należy podkreślić, że przewidywania przedstawionych tu teorii znajdują potwierdzenie w badaniach empirycznych. Pierwszym i najczęściej cytowanym badaniem tego rodzaju jest praca [von Hagen, 1992], który wykazał, że istnieje statystycznie istotny ujemny związek pomiędzy poziomem deficytu i długu publicznego a indeksem mierzącym stopień centralizacji procesu budżetowego. Wyniki te zostały następnie potwierdzone m.in. w pracach [Alesiny i in., 1996] oraz [Kontopoulosa i Perottiego, 1999]. [Nazarovets, 2001], [Gleich, 2003] oraz [Ylaoutinen, 2004] uzyskali podobne wyniki w oparciu o próbę państw Europy Środkowej i Wschodniej.

⁸ Chociaż możliwe jest również ustawowe wyznaczenie reguły o określonym czasie obowiązywania. Przykładem jest ustawa Gramma-Rudmana-Hollingsa, przyjęta w Stanach Zjednoczonych w roku 1985, przewidująca redukcję deficytu do roku 1991 zgodnie z zaplanowanym z góry schematem.

Kolejne analizy empiryczne zostały rozszerzone poprzez uwzględnienie dwóch wspomnianych rodzajów centralizacji – poprzez delegację oraz poprzez kontrakty. Badania przeprowadzone przez [Hallerberga i von Hagen, 1999] oraz [von Hagen i in., 2002] wykazały, że państwa stosujące model delegacji wykazują z reguły wyższy przeciętny poziom deficytu finansów publicznych niż państwa, w których centralizacja oparta jest na kontraktach (regułach). Jednocześnie w obydwu tych grupach państw poziom deficytu jest w sposób statystycznie istotny niższy niż w krajach, w których proces budżetowy jest określony jako zdecentralizowany.

Wybrane aspekty problemu pełnomocnictwa

Istotną cechą przedstawionej analizy problemu wspólnego zasobu jest założenie *implicite*, że gospodarstwa domowe są w sposób doskonały reprezentowane przez władze, które w ich imieniu decydują o prowadzonej polityce. Ewentualne problemy (takie jak trudności związane z korzystaniem ze wspólnego zasobu) wynikają wyłącznie ze zróżnicowania, które istnieje pomiędzy wyborcami. Założenie to pozwala skoncentrować analizę na wybranych ważnych kwestiach, jednak stanowi poważne uproszczenie, które może uniemożliwić odniesienie otrzymanych wyników do rzeczywistego świata.

Powyższe założenie można uchylić poprzez uwzględnienie istnienia *polityków* – podmiotów wybranych do podejmowania decyzji. Grupa ta nie musi być jednolita, jeśli chodzi o preferencje, a ponadto, co istotne, jej preferencje mogą różnić się od preferencji wyborców. Poniżej przedstawiony zostanie prosty model teoretyczny, w którym akcentuje się możliwość, że polityk przywiązuje wagę do swojej reelekcji i podejmuje działania, które mogą zwiększyć jej prawdopodobieństwo. Model ten abstrahuje jednocześnie od takich problemów, jak heterogeniczność preferencji elektoratu czy silne powiązanie polityków z określonymi grupami nacisku (czyli koncepcji *stronniczego polityka*). Opiera się on w znacznej mierze na modelach iluzji fiskalnej wynikającej z asymetrii informacji, przedstawionych w pracach [Rogoffa i Sibert, 1988] oraz [Rogoffa, 1990], a także na modelu zaprezentowanym w pracy [Perssona i Tabellini, 2002] (rozdz. 4).

Model teoretyczny

Prezentowany model jest w pewnej mierze analogiczny do tego, który użyty został do analizy problemu wspólnego zasobu. Przyjęto w nim następujące założenia:

- Przedmiotem modelowania jest gospodarka zamknięta z udziałem państwa, istniejąca w dwóch okresach: $t = 1, 2$. W gospodarce występuje L gospodarstw domowych.
- Państwo dokonuje w poszczególnych okresach wydatków publicznych *per capita* g_1 i g_2 . Wydatki te finansowane są z dochodów podatkowych, które w odpowiednich okresach wynoszą *per capita* τ_1 i τ_2 .

- W pierwszym okresie istnieje możliwość finansowania dodatkowych wydatków poprzez emisję obligacji b , tj. $g_1 L = (\tau_1 + b)L$. Obligacje nie są oprocentowane, zaś państwo zobowiązane jest je spłacić w drugim okresie, stąd $g_2 L = (\tau_2 - b)L$.
- Użyteczność gospodarstwa domowego w okresie t dana jest formułą: $u_t = W(\tau_t) + H(g_t)$, przy czym $W' < 0$, $W'' < 0$, $H' > 0$, $H'' < 0$.
- Funkcja dobrobytu społecznego jest addytywna i ma postać $U = L(u_1 + u_2)$.
- Istnieje możliwość wybrania jednego podmiotu (agenta, polityka), który podejmuje decyzje w zakresie polityki fiskalnej – ustala poziom dochodów i wydatków. W takim przypadku w pierwszym okresie agent wybierany jest losowo, natomiast w okresie drugim wybierany jest w powszechnych wyborach.
- Polityk rządzący w pierwszym okresie przywiązuje wagę do pozostania przy władzy, co może wynikać m.in. z chęci prestiżu lub z bezpośrednich korzyści materialnych związanych z rządzeniem. Jego funkcja użyteczności różni się od funkcji dla typowego gospodarstwa domowego i ma postać: $u^P = u_1 + u_2 + \varphi(zP)$, gdzie $\varphi' > 0$. $P \in (0; 1)$ oznacza prawdopodobieństwo, że polityk ten zostanie wybrany i pozostanie przy władzy również w okresie drugim, natomiast $z > 0$ jest miarą korzyści z pozostawania u władzy. Prawdopodobieństwo P może być funkcją innych zmiennych – przypadek ten zostanie omówiony w dalszej części niniejszego punktu.

Należy podkreślić, że wpływ poziomu wydatków oraz podatków na użyteczność u_t może wynikać z co najmniej dwóch mechanizmów. Pierwszy z nich, bezpośredni, odzwierciedla użyteczność dóbr publicznych dla gospodarstw domowych oraz stratę wynikającą ze zmniejszenia rozporządzalnego dochodu w wyniku opodatkowania. Drugi, pośredni, związany jest z możliwością pozytywnego, popytowego wpływania wydatków publicznych na poziom dochodu oraz, odpowiednio negatywnego wpływu podatków na łączny popyt, co przekłada się na przynajmniej chwilowy spadek produkcji.

Ograniczenie budżetowe sektora publicznego w powyższym modelu przyjmuje postać:

$$Lg_1 + Lg_2 = L\tau_1 + L\tau_2. \quad (14)$$

Analogicznie jak w przypadku problemu wspólnego zasobu, punktem wyjścia dla dalszej analizy jest przypadek, gdy polityka fiskalna stanowiąca jest przez społecznego planistę, którego celem jest maksymalizacja społecznego dobrobytu. Funkcja Lagrange'a dla zadania optymalizacyjnego ma postać:

$$\ell = L(W(\tau_1) + W(\tau_2) + H(g_1) + H(g_2)) + \lambda L(\tau_1 + \tau_2 - g_1 - g_2). \quad (15)$$

Jeżeli τ_t^* oraz g_t^* dla $t = 1, 2$ wyznaczają odpowiednio poziom dochodów i wydatków publicznych maksymalizujący społeczny dobrobyt, to spełnione są warunki $W'(\tau_1^*) = W'(\tau_2^*)$ oraz $H'(g_1^*) = H'(g_2^*)$ i jednocześnie $g_1 + g_2 + \tau_1 + \tau_2$. Stąd rozwiązanie społecznie optymalne musi spełniać warunki:

$$\tau_1^* = \tau_2^* = g_1^* = g_2^* = W'(\cdot) = H'(\cdot). \quad (16)$$

Warto zauważyć, że powyższy warunek implikuje zrównoważenie budżetu w każdym z badanych okresów.

Możliwość występowania iluzji fiskalnej

Kolejnym etapem analizy jest uwzględnienie dwóch ostatnich założeń – możliwości prowadzenia polityki fiskalnej przez agenta, który działa w ten sposób, by maksymalizować swoją użyteczność u^P . Na tę użyteczność składa się funkcja użyteczności typowego gospodarstwa domowego ($u_1 + u_2$) oraz użyteczność oczekiwanej korzyści z pozostawiania na stanowisku $\varphi(zP)$.

Można na wstępie założyć, że gospodarstwa domowe dysponują pełną informacją o:

- swojej funkcji użyteczności,
- funkcjach użyteczności pozostałych gospodarstw domowych,
- wielkości dochodów i wydatków publicznych,
- ograniczeniu budżetowym.

W takiej sytuacji każde z gospodarstw domowych będzie głosowało na rządzącego polityka przede wszystkim w sytuacji, gdy w pierwszym okresie polityka fiskalna była społecznie optymalna, gdyż tylko taka pozwala na społecznie optymalne (w rozumieniu warunku (16)) decyzje w okresie drugim. Polityk, wiedząc o tym i maksymalizując swoją użyteczność, wybiera w pierwszym okresie poziom dochodów i wydatków spełniający podany warunek. W ten sposób demokratyczny proces delegowania decyzji dotyczących polityki fiskalnej prowadzić może, przy powyższych założeniach, do decyzji społecznie optymalnych.

Jednak wielu autorów reprezentujących nurt nowej ekonomii politycznej wskazuje, że powyższe założenia są zbyt restrykcyjne i nie odpowiadają rzeczywistości. Wśród najwcześniejszych (i jednocześnie najbardziej znanych) wymienić należy [Buchanana i Wagnera, 1977], którzy analizują wpływ doktryny keynesistowskiej na politykę fiskalną w latach powojennych. Wskazują oni, że wyborcy (gospodarstwa domowe) nie są *superracjonalni*, tzn. nie spełniają przynajmniej niektórych z przedstawionych wyżej założeń. Wynika to z faktu, że wobec złożoności nowoczesnego sektora finansów publicznych nie są oni w stanie zebrać dostatecznej ilości informacji i w odpowiedni sposób jej przeanalizować, by podjąć takie decyzje wyborcze, które prowadzić będą w efekcie do rozwiązania społecznie optymalnego. Zamiast tego wyborcy kierują się uproszczonym sposobem postępowania – faworyzują tych polityków, którzy zapewniają wysoką bieżącą ilość dóbr publicznych, przy jednoczesnych niskich bieżących obciążeniach podatkowych. W ujęciu powyższego modelu oznacza to, że prawdopodobieństwo P określone jest funkcją⁹:

⁹ Cytowana praca [Buchanana i Wagnera, 1977] zawiera jedynie analizę opisową, natomiast brak jest w niej analizy algebraicznej. Prezentowany model jest próbą formalnej interpretacji argumentów prezentowanych przez tych autorów.

$$P = P(\tau_1, g_1), \text{ gdzie } P'_{\tau_1} < 0, P'_{g_1} > 0. \quad (17)$$

Funkcja Lagrange'a dla zadania optymalizacyjnego, przed którym stoi polityk, jest postaci:

$$\ell = W(\tau_1) + W(\tau_2) + H(g_1) + H(g_2) + \varphi(zP(\tau_1, g_1)) + \lambda L(\tau_1 + \tau_2 - g_1 - g_2). \quad (18)$$

Jeżeli τ_t^{**} oraz g_t^{**} dla $t = 1, 2$ wyznaczają odpowiednio poziom dochodów i wydatków publicznych maksymalizujący funkcję użyteczności polityka, to spełnione są warunki:

$$W'(\tau_1^{**}) + z\varphi'(\cdot)P'_{\tau_1}(\cdot) = W'(\tau_2^{**}), \quad (19)$$

$$H'(g_1^{**}) + z\varphi'(\cdot)P'_{g_1}(\cdot) = H'(g_2^{**}). \quad (20)$$

Z powyższych równań, własności (17) oraz własności funkcji φ wynika, że

$$W'(\tau_2^{**}) - W'(\tau_1^{**}) = z\varphi'(\cdot)P'_{\tau_1}(\cdot) < 0, \quad (21)$$

$$H'(g_2^{**}) - H'(g_1^{**}) = z\varphi'(\cdot)P'_{g_1}(\cdot) > 0. \quad (22)$$

Ponieważ funkcje W i H są ściśle wklęsłe, to $\tau_1^{**} < \tau_2^{**}$ i $g_1^{**} > g_2^{**}$. Stąd i z ograniczenia budżetowego wynika, że w pierwszym okresie wydatki są większe od dochodów, co implikuje powstanie deficytu $b > 0$. Ponadto z równania (20) można wywnioskować, że w pierwszym okresie poziom wydatków jest wyższy niż społecznie optymalny (dany równaniem (16)).

W powyższym modelu wyborcy ulegają *iluzji fiskalnej* – nie biorą oni pod uwagę pełnych kosztów podejmowanych decyzji dotyczących kształtowania bieżących dochodów i wydatków. Popierają oni polityków, którzy prowadzą politykę względnie wysokich bieżących wydatków i niskich podatków, co powoduje powstawanie nadmiernego deficytu.

Powyższa interpretacja stała się w literaturze przedmiotem szerokiej dyskusji. Jeden z najpoważniejszych zarzutów wobec takiego rozumienia mechanizmów powstawania nadmiernego deficytu opiera się na krytyce założenia o nieracjonalności wyborców. Wśród głównych krytyków wymienić tu należy Alesinę, który podkreśla, że założenie o racjonalności podmiotów leży u podstaw teorii ekonomii i istnieje zbyt mało przesłanek, by zrezygnować z niego w odniesieniu do ekonomii politycznej (por. m.in. [Alesina, 1992], [Alesina, Perotti, 1995], ponadto wywiad z A. Alesiną w: [Snowdon, Vane, 2003]). W związku z tym nurtem krytyki, dalszy rozwój modeli poszedł w kierunku większego uwzględnienia racjonalności podmiotów.

Względnie często stosowanym rozwiązaniem teoretycznym jest założenie, że użyteczność wyborców (lub ilość dóbr g) jest dodatkowo rosnącą funkcją

pewnej nieobserwowalnej zmiennej określanej jako *kompetencje* polityków (por. prace [Cukiermana i Meltzera, 1986], [Rogoffa i Sibert, 1988], [Rogoffa, 1990]). W kategoriach powyższego modelu oznacza to, że funkcja użyteczności gospodarstwa domowego w okresie t zostaje zmodyfikowana do postaci:

$$u_t = W(\tau_t) + H(g_t, \varepsilon_t), \quad (23)$$

przy czym $H'_\varepsilon(g_t, \varepsilon_t) > 0$, gdzie ε jest zmienną mierzącą poziom kompetencji polityka rządzącego w pierwszym okresie. Opisywane modele uwzględniają asymetrię informacji w ten sposób, że wyborcy nie wiedzą, w jakim stopniu ich użyteczność wynika ze zwiększonych wydatków, a w jakim z wyższej kompetencji polityka. Złożona gra pomiędzy politykami a wyborcami powoduje, że optymalnym sposobem postępowania przynajmniej części decydentów jest nadmierny deficyt, co powoduje, że w pierwszym okresie średni poziom deficytu jest wyższy niż społecznie optymalny. Przedstawienie modelu wraz z dyskusją szczegółów rozwiązania można, poza cytowanymi pracami, odnaleźć w opracowaniu [Alesiny i in., 1997] (rozd. 2).

Należy zwrócić uwagę, że prostota podstawowego modelu, w tym w szczególności uwzględnienie jedynie dwóch okresów, powoduje, że wyniki analizy mogą być odnoszone do świata rzeczywistego na co najmniej dwa sposoby. Zgodnie z pierwszym z nich, pierwszy okres reprezentuje to, co dzieje się „teraz”, zaś okres drugi – wszystko, co dzieje się w nieokreślonej przyszłości. Przewidywane przez model powstanie deficytu w okresie pierwszym oznacza, że „teraz” zawsze występuje nadmierny deficyt, co w warunkach nieskończonego horyzontu czasowego przekłada się na trwały proces przyrostu długu publicznego. Taka interpretacja przewiduje więc, że konsekwencją iluzji fiskalnej jest trwały deficyt i wzrostowy trend długu publicznego.

Druga interpretacja kładzie nacisk na fakt, że okres pierwszy przypada przed wyborami (które przypadają na koniec tego okresu), zaś drugi jest okresem powybórczym. Zgodnie z taką interpretacją nadmiernego deficytu należy się spodziewać przed wyborami, gdy władze decydujące o polityce fiskalnej będą próbowały zwiększyć prawdopodobieństwo P pozostania u władzy. Takie rozumienie modelu prowadzi do grupy teorii politycznego cyklu koniunkturalnego. Ze względu na rozległość zagadnienia szczegółowe omówienie tych ostatnich znacznie wykroczyłoby poza cel artykułu – można je odnaleźć w syntetycznej pracy [Alesiny i in., 1997], zaś późniejsze rozwinięcia teorii oraz wyniki nowszych badań empirycznych przedstawia [Drazen, 2000b].

Podsumowanie i wnioski

Analizę przedstawioną w niniejszym opracowaniu można podsumować w następujący sposób:

- Deficyt finansów publicznych jest zjawiskiem powszechnym w krajach demokratycznych, co wskazuje, że trudno upatrywać jego głównych przyczyn

w czynnikach koniunkturalnych. Należy sądzić, że jest on w głównej mierze skutkiem decyzji podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki fiskalnej. Analiza sposobu podejmowania przez nie decyzji prowadzi do kilku możliwych modeli mechanizmów określania poziomu deficytu. Pozwalają one na wskazanie prawdopodobnych przyczyn, które powodują, że deficyt finansów publicznych ma tendencję do utrzymywania się na wysokim poziomie.

- Pierwszym z powodów występowania zjawiska nadmiernego deficytu może być tzw. problem wspólnego zasobu. Powstaje on w sytuacji, gdy decyzje dotyczące podatków oraz wydatków podejmowane są w sposób zdecentralizowany, zaś poszczególne podmioty nie ponoszą pełnych kosztów decyzji dotyczących zwiększania wydatków publicznych. Możliwość korzystania ze wspólnego zasobu (w prezentowanym modelu jest nim podatek nakładany na wszystkie gospodarstwa domowe) prowadzi, ze względu na zaniżone koszty krańcowe, do ustalania wydatków oraz deficytu na poziomie suboptymalnym, wyższym niż w przypadku, gdy decyzje podejmowane są przez społecznego planistę.
- Drugą przyczyną utrzymywania się wysokiego deficytu finansów publicznych może być problem pełnomocnictwa, wynikający z faktu, że mocodawca (wyborcy) nie ma dostępu do pełnej informacji na temat kompetencji poszczególnych potencjalnych pełnomocników (polityków), jak również nie posiada wiedzy o ograniczeniu budżetowym sektora publicznego. W sytuacji braku pełnej informacji wyborcy oceniają polityków po zmiennych obserwowalnych (symptomatycznych) – łącznym poziomie opodatkowania oraz użyteczności płynącej z wydatków publicznych. Można oczekiwać, że racjonalny polityk, którego postępowaniem kieruje chęć reelekcji, ustali nadmiernie wysoki poziom wydatków oraz zbyt niską stopę podatkową, czego skutkiem będzie, podobnie jak w poprzednim przypadku, wyższy deficyt finansów publicznych niż ten wybierany przez hipotetycznego społecznego planistę. Opiswane zjawisko prowadzi może przy tym zarówno do permanentnie wysokiego poziomu wydatków i deficytu, jak i do przejściowego zwiększania deficytu w okresach przedwyborczych (zjawiska politycznego cyklu budżetowego).
- Metodą redukcji deficytu wywołanego występowaniem problemu wspólnego zasobu jest zwiększenie stopnia centralizacji procesu budżetowego. Centralizacja jest możliwa poprzez przyjęcie jednego z dwóch podejść: opartego na delegacji oraz kontraktowego. Pierwsze z nich zakłada nadanie szerokich prerogatyw ministrowi finansów w projektowaniu i kontroli budżetu, jak również ograniczenie roli władzy ustawodawczej w zakresie kontroli nad finansami publicznymi. Alternatywne podejście, oparte na kontraktach, obejmuje oparcie polityki fiskalnej na umowie wiążącej poszczególne strony procesu budżetowego, takiej jak umowa koalicyjna bądź reguła polityki fiskalnej. Jak wskazują badania empiryczne, to drugie rozwiązanie jest częściej spotykane i łatwiejsze do wprowadzenia w krajach cechujących się rządami koalicyjnymi, takich jak Polska.

Bibliografia

- Alesina A., [1992], *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*, The World Bank, Working Paper WPS 970.
- Alesina A., Drazen A., [1991], *Why are Stabilizations Delayed*, „American Economic Review”, No 82, s. 1170-1188.
- Alesina A., Hausmann R., Hommes R., Stein E., [1996], *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 5586.
- Alesina A., Perotti R., [1995], *The Political Economy of Budget Deficits*, IMF Staff Paper 42.
- Alesina A., Perotti R., [1996], *Budget Deficits and Budget Institutions*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 5556.
- Alesina A., Roubini N., Cohen G.D, [1997], *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge MA.
- Alesina A., Tabellini G., [1987], *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 2308.
- Blankart C.B., Koester G.B., [2004], *Virginia's Public Choice versus Cambridge's Political Economics*, referat wygłoszony na konferencji European Public Choice Society Annual Meeting, Berlin, 16-18 kwietnia.
- Buchanan J.M., Wagner R.E., [1977], *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press Inc.
- Brender A., Drazen A., [2004], *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*, Bank of Israel, Discussion Paper No 2005.04.
- Chari V.V., Cole H., [1993], *Why Are Representative Democracies Fiscally Irresponsible?*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report 163.
- Coricelli F., Ercolani V., [2002], *Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union*, Centre for Economic Policy Research, London, Discussion Paper No 3672.
- Cukierman A., Meltzer A., [1986], *A Positive Theory of Discretionary Policy, The Cost of Democratic Government and The Benefits of A Constitution*, Economic Enquiry 24.
- Drazen A., [2000a], *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Drazen A., [2000b], *The Political Business Cycle After 25 Years*, Princeton University Press, Princeton, MA.
- Gleich H., [2003], *Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries*, European Central Bank, Working Paper No 215.
- Hallerberg M., von Hagen J., [1999], *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, [w:] Poterba, von Hagen 1999.
- Hibbs D., [1977], *Political Parties and Macroeconomic Policy*, American Political Science Review 71.
- Hibbs D., [1987], *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics in The United States*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Komisja Europejska, [2004, 2003], *Pre-accession Economic Programmes of Acceding and Other Candidate Countries: Overview and Assessment*, seria European Commission Enlargement Papers.
- Kontopoulos Y., Perotti R., [1999], *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes*, [w:] Poterba, von Hagen [1999].
- Krajewski P., [2005], *Strukturalny i cykliczny component deficytu budżetowego w Polsce*, praca doktorska, maszynopis powielany.
- Mackiewicz M., [2005], *Problem wyboru reguł polityki fiskalnej w warunkach gospodarki polskiej*, praca doktorska, maszynopis powielany.
- Milesi-Ferretti G.M., [1997], *Fiscal Rules and the Budget Process*, Centre for Economic Policy Research, London, Discussion Paper No 1664.

- Mueller D.C., [2003], *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nazarovets N., [2001], *Fiscal Discipline and Budgetary Institutions in Ukraine*, Kyiv-Mohyla Academy, Kijów.
- Nordhaus W.D., [1975], *The Political Business Cycle*, Review of Economic Studies No 43.
- Persson T., Tabellini G., [1997], *Political Economics and Macroeconomic Policy*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 6329.
- Persson T., Tabellini G., [1999], *Political Economics and Public Finance*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 7097.
- Persson T., Tabellini G., [2002], *Political Economics. Explaining Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge MA.
- Poterba J., von Hagen, [1999], *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Rogoff K., [1990], *Equilibrium Political Budget Cycles*, American Economic Review 80.
- Rogoff K., Sibert A., [1988], *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, Review of Economic Studies 55.
- Roubini N., Sachs J., [1988], *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in The Industrial Countries*, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, Working Paper No 2682.
- Snowdon B., Vane H., [2003], *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Tabellini G., [1987], *Money, Debt And Deficits in A Dynamic Game*, Journal of Economic Dynamic And Control 10, s. 427-442.
- Tabellini G., [1991], *The Politics of Intergenerational Redistribution*, Journal of Political Economy No 99, s. 335-357.
- Velasco, [1999], *A Model of Endogenous Fiscal Deficit And Delayed Fiscal Reforms*, [w:] Poterba, von Hagen, [1999].
- von Hagen J., [1992], *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No 96.
- von Hagen J., Hallet A.H., Strauch R., [2001], *Budgetary Consolidation in EMU*, European Commission Economic Paper No 148.
- von Hagen J., Harden I., [1994], *National Budget Process and Fiscal Performance*, European Economy Reports and Studies 3.
- von Hagen J., Harden I., [1996], *Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Staff Papers.
- von Hagen J., Hallet A.H., Strauch R., [2002], *Budgetary Institutions for Sustainable Public Finances*, [w:] Buti M., von Hagen J. (eds.), 2002, *The Behaviour of Fiscal Authorities*, Palgrave, Houndmills.
- Weingast B.R., Shepsle K., Johnsen C., [1981], *The Political Economy of Benefit And Cost: A Neoclassical approach to Distributive Politics*, Journal of Political Economy 89, s. 642-664.
- Ylaoutinen, [2004], *Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries*, Ministerstwo Finansów Finlandii, Discussion Paper No 72.

THE PUBLIC FINANCE DEFICIT FROM THE PERSPECTIVE OF THE NEW POLITICAL ECONOMICS

Summary

The article examines mechanisms governing public finance and budget deficits in democratic countries as well as tendencies toward an increase in the overall level of public spending.

The analysis is based on a dynamic theoretical model that focuses on households and their behaviors to maximize benefits resulting from the consumption of public goods. Households are divided into two groups depending on their preference for a specific type of public goods. The point of reference is an analysis of a social planning procedure designed to maximize social benefits by choosing an appropriate level of the deficit and spending on individual public goods. The institutional framework of the model is subsequently modified in two ways. The first method involves a decision-making process based on an independent choice of the consumption level for public goods by individual groups of households. The second method involves decisions made by authorities and politicians motivated by a desire to secure reelection. At the same time, the author examines what he calls "information asymmetry" in the budgetary process.

An analysis of the presented model reveals that both modifications lead to an excessive/suboptimal budget deficit. The first option may additionally cause an excessive level of public spending in the economy.

The study points to the existence of two important mechanisms behind an excessive public finance deficit and the consequent accumulation of debt in democratic countries. The first mechanism is based on a situation in which decisions are made by many independent entities in a decentralized budgetary process. These entities are not fully responsible for the consequences of their decisions. The second mechanism involves the problem of proper representation of the people under the information asymmetry between voters and fiscal policy makers.