

Anna Moździerz, Nierównowaga finansów publicznych

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009

Hanna Sochacka-Krysiak*

Nadesłany: 23 stycznia 2009 r. Zaakceptowany: 28 maja 2009 r.

Polska literatura przedmiotu określanego jako finanse publiczne wzbogaciła się ostatnio o nową, interesującą pozycję, rekomendowaną przez prof. dr. hab. Stanisława Owsiaka z UE w Krakowie oraz prof. dr. hab. Bogusława Pietrzaka z SGH w Warszawie. Opinie obu wymienionych profesorów, umieszczone między wprowadzeniem a rozdziałem pierwszym, zawierają sformułowania wskazujące na aktualność oraz szczególną wagę podjętego przez Autorkę tematu. Prof. Owsiak eksponuje zwłaszcza pionierski charakter recenzowanego dzieła, pisząc: „Książkę trzeba... uznać za pierwsze w Polsce dzieło monograficzne poświęcone nierównowadze w finansach państwa od czasu przemian ustrojowych” (str. 14).

Biorąc pod uwagę cytowaną wyżej opinię, a zarazem nawiązując do tytułu recenzowanej książki, można sformułować dwie refleksje.

Pierwsza refleksja dotyczy wyekspozowania w tytule zjawiska uznawanego na ogół za niekorzystne, a nawet szkodliwe dla gospodarki, tj. zjawiska nierównowagi, stanowiącej „odchylenie” od pożądanej, oczekiwanej, a nawet postulowanej równowagi w sferze finansów publicznych. Warto w tym miejscu przypomnieć, że do momentu upowszechnienia się koncepcji państwa aktywnego, angażującego się w działania regulacyjno-korekcyjne wobec mechanizmów rynkowych (J.M. Keynes i jego „szkoła”), deficyt, czyli przewaga wydatków publicznych nad dochodami publicznymi, traktowany był jako zjawisko niedopuszczalne, naruszające elementarne zasady zdrowej gospodarki publicznej. Co więcej – trzeba podkreślić, że wbrew pojawiającym się niekiedy uproszczonym ocenom poglądu J.M. Keynesa na istotę deficytu nie był i nie jest on obecnie traktowany jako użyteczny, a zarazem niejako „autonomiczny” instrument polityki fiskalnej na równi z innymi instrumentami tej polityki, jak np. systemy podatkowe oraz subwencje i zasiłki kierowane do przedsiębiorstw lub

*Akademia Finansów, Instytut Finansów; e-mail: if@af.edu.pl.

gospodarstw domowych. Deficyt rozumiany jako ujemne saldo finansów publicznych, jest jedynie konsekwencją, swoistym „złem koniecznym”, ubocznym, ale zarazem dość niebezpiecznym skutkiem określonej polityki fiskalnej w sferze dochodów oraz wydatków publicznych. Innymi słowy – jeżeli z powodów ekonomicznych albo społecznych uzasadnione jest obniżenie obciążeń podatkowych lub skierowanie do podmiotów sektora prywatnego (przedsiębiorstw czy też obywateli) dodatkowych strumieni pieniędzy publicznych, np. w celu pobudzenia popytu, a tym samym ożywienia gospodarki, to konsekwencję w postaci ujemnego salda relacji między wydatkami a dochodami publicznymi uznać trzeba za rozwiązanie paliatywne, czyli wspomniane wyżej „zło konieczne”. Jego rozmiary i skutki należy oczywiście monitorować i ograniczać, by uniknąć niebezpieczeństw związanych z tzw. spiralą lub pułapką zadłużeniową.

Druga refleksja związana jest z przytoczoną wyżej opinią profesora Stanisława Owsiaaka, w której znalazło się sformułowanie „finanse państwa”. W tym momencie u potencjalnego czytelnika recenzowanej książki może pojawić się wątpliwość, czy chodzi w niej tylko o finanse państwa czy o finanse publiczne, obejmujące oprócz finansów państwa również finanse samorządu terytorialnego. Trzeba wyjaśnić, że Autorka nie zajmuje się specyficznymi aspektami braku równowagi w sferze gospodarki finansowej samorządu terytorialnego i traktuje pojęcie finansów publicznych w sposób globalny, w kontekście pełnego instrumentarium polityki fiskalnej. Osobiście żałuję, że wspomniane wyżej problemy dotyczące finansów samorządowych zostały w książce pominięte.

Książka składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów, podsumowania i bibliografii.

We wprowadzeniu Autorka zwraca uwagę na kontrowersyjny charakter podjętego tematu, eksponując zwłaszcza obserwowane w drugiej połowie XX w. usiłowania stopniowego ograniczania roli deficytu budżetowego jako narzędzia polityki fiskalnej i powołując się na przykłady zaczerpnięte z okresu rządów Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii oraz Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych.

Problemy deficytu budżetowego oraz długu publicznego nabrały szczególnego znaczenia w tych państwach europejskich, które podobnie jak Polska podjęły działania zmierzające do transformacji gospodarki z centralnie planowanej, opartej na tzw. uspołecznionej własności środków produkcji, w normalną gospodarkę rynkową. Procesom tym towarzyszyły przeważnie usiłowania włączenia się w struktury współpracy europejskiej, tj. od początku lat 90. XX w. w struktury organizacyjne Unii Europejskiej.

Zdaniem Autorki problemy z utrzymaniem w ryzach deficytów budżetowych, pojawiające się w związku ze wspomnianymi wyżej procesami, powinny być poddane analizie polegającej na ich dekompozycji. W pojęciu deficytu budżetowego mieszczą się bowiem: deficyt cykliczny, wynikający z cyklu koniunkturalnego, oraz deficyt strukturalny, tj. hipotetyczny, występujący przy założeniu pełnego zatrudnienia. Brak należytego efektu działań zmierzających do ograniczenia deficytu w okresie transformacji ustrojowej jest zdaniem Autorki skutkiem „niedostatecznego rozpoznania przyczyn nierównowagi finansów publicznych” (s. 11), a zwłaszcza skromnej wiedzy na temat czynników wywołujących nierównowagę strukturalną. Tę właśnie lukę usiłuje wypełnić Autorka, w szczególności ze względu na kryteria konwergencji, wedle których dopuszczalny jest deficyt cykliczny, natomiast z założenia wykluczony jest deficyt strukturalny w średnim okresie.

W recenzowanej pracy podjęto zatem próbę weryfikacji pewnych z góry określonych tez, dotyczących: odmienności strukturalnego charakteru nierównowagi finansów publicznych w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych, trudniejszego i dłuższego procesu ograniczania polskiego deficytu budżetowego oraz pozytywnego wpływu, jaki na ten proces wywierać będzie integracja z Unią Europejską.

Badania danych empirycznych objęły lata 1995–2006, częściowo także 2007 r. Autorka wyraźnie rozgranicza przy tym dwa typy czynników strukturalnej nierównowagi finansów publicznych, tj. czynniki należące do sfery gospodarki realnej oraz sfery instytucjonalnej.

Rozdział pierwszy pt. „Nierównowaga finansów publicznych w świetle wybranych teorii ekonomicznych” ma charakter typowo teoretyczny. Zaprezentowano w nim poglądy przedstawicieli różnych szkół ekonomicznych na problem nierównowagi finansów publicznych.

Charakter rozdziału drugiego określiłabym jako metodologiczno-pojęciowy.

Rozdział trzeci pt. „Nierównowaga strukturalna – metody wyznaczania i determinanty” ma częściowo również charakter metodologiczny. Autorka opisała tu „metody wyznaczania salda strukturalnego oparte na funkcji produkcji oraz przy wykorzystaniu filtra Hödricka-Prescotta” (s. 13). W pozostałej części omawianego rozdziału Autorka wskazała potencjalne czynniki kształtujące nierównowagę oraz zajęła się empiryczną analizą zjawiska nierównowagi finansów publicznych w krajach tzw. starej Unii Europejskiej. Dzięki takiemu ujęciu rozdziału trzeciego jest on dobrym punktem wyjścia dla następnych rozdziałów. Są one mniej nasycone wątkami teoretycznymi, a zarazem silnie osadzone we współczesnej rzeczywistości gospodarczej. Uwzględniają elementy systemowe, dotyczące zarządzania i finansowania gospodarki ze szczególnym uwzględnieniem warunków polskich.

Rozdział czwarty pt. „Nierównowaga strukturalna finansów publicznych w Polsce” zaznajamia czytelnika ze skalą, charakterem oraz czynnikami kształtującymi badane przez Autorkę zjawisko w warunkach polskich.

Równie konkretny, mocno osadzony w rzeczywistości charakter mają rozdziały piąty i szósty.

W rozdziale piątym pt. „Strukturalne czynniki nierównowagi – sfera realna” Autorka koncentruje uwagę na czynnikach tkwiących w realnej gospodarce. W rozdziale szóstym natomiast, pt. „Systemowe czynniki nierównowagi finansów publicznych”, omawiane są m.in. przekształcenia własnościowe, zmiany w systemie dochodów publicznych oraz wpływ przemian systemowych na strukturę wydatków publicznych.

Zaprezentowany wyżej układ recenzowanej książki uważam za trafny i logiczny. W kilkunastu podsumowaniu Autorka umiejętnie wyeksponowała podstawowe wątki swego opracowania, zaczynając od przeglądu teorii reprezentowanej przez różne szkoły ekonomiczne i nader przejrzyste ujmując najważniejsze wnioski wynikające ze studiów przeprowadzonych w dziedzinie teorii dotyczących zjawiska nierównowagi. Następnie przypomniała czytelnikowi główne obszary sporów, toczonych w teorii i praktyce m.in. na temat różnorodności miar nierównowagi, by z kolei przejść do syntetycznego ujęcia i zaprezentowania wyników analizy empirycznej, zawartej w drugiej części recenzowanego opracowania. Autorka – co wydaje się całkowicie zrozumiałe – koncentruje uwagę na zjawiskach i problemach występujących współcześnie w Polsce, bada je wszakże na szerszym tle międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem państw należących do Unii Europejskiej. Warto tu zacytować *in extenso* ostatnie zdanie podsumowania: „Przedstawione rozważania i analizy empiryczne potwierdzają... że wejście Polski do Unii Europejskiej może przynieść dobroczynne skutki dla przywracania równowagi finansów publicznych w naszym kraju” (s. 254). Oczywiście – dodajmy – stanie się tak pod warunkiem podjęcia stosownych wysiłków w kierunku przełamania licznych barier systemowych i wielu innych trudności, tkwiących często w sferze społeczno-politycznej.

Podsumowanie napisane zostało moim zdaniem tak dobrze, że może warto zaproponować potencjalnym czytelnikom, by lekturę recenzowanego dzieła zaczynali od wprowadzenia i podsumowania, a dopiero potem zajmowali się studiowaniem tekstu zawierającego rozważania szczegółowe.

W ramach ogólnej charakterystyki opracowania p. Anny Moździerz dodam, że sam spis literatury przedmiotu liczy sobie sześć stron. Bardzo dużo jest pozycji w języku angielskim, przy czym z aprobatą trzeba odnotować fakt, że pozycje przełożone na język polski Autorka podaje w tej właśnie postaci (np. Buchanan lub Stiglitz; jedynym bodaj wyjątkiem jest tu *Tyrania status quo* Milтона i Róży Friedmanów).

W drugiej części niniejszej recenzji pozwolę sobie sformułować parę spostrzeżeń, wynikających kolejno z lektury sześciu rozdziałów merytorycznych.

Rozdział pierwszy, otwierający „teoretyczną” część książki, stanowi dowód erudycji Autorki, a zarazem umiejętności klarownego, niekiedy wręcz frapującego prezentowania poszczególnych wątków dyskusji, sporów i koncepcji. Zwraca uwagę neutralny ton prezentowania poszczególnych kwestii, któremu rzadko towarzyszy własny, „odautorski” komentarz interpretacyjny. Można sądzić, że przyczyna tkwi tu w skromności młodej – jak sądzę – Autorki, zatrudnionej na stanowisku adiunkta na krakowskim Uniwersytecie Ekonomicznym.

Podobnie „zdystansowany” jest sposób prowadzenia wątku metodologicznego w rozdziale drugim, gdzie przeplatają się informacje zaczerpnięte z literatury oraz z polskich przepisów prawnych.

Bardzo interesujący, nasycony bogatym materiałem źródłowym (por. 3.6. „Empiryczna analiza nierównowagi strukturalnej w krajach UE”), jest rozdział trzeci, potwierdzający wysoką sprawność Autorki w badaniu i opisywaniu zjawisk ekonomicznych. Podobne zalety widać w rozdziałach czwartym i piątym, poświęconych nierównowadze finansów publicznych w Polsce oraz strukturalnym czynnikiem tej nierównowagi w polskich realiach gospodarczych. Szkoda, że nie zostały nieco szerzej rozwinięte kwestie związane ze skutkami braku równowagi i niebezpieczeństwem nadmiernego zadłużenia.

Aplikacyjno-praktyczne walory recenzowanej książki występują szczególnie wyraźnie w rozdziale szóstym, poświęconym systemowym czynnikom nierównowagi finansów publicznych. Również w tym ostatnim rozdziale książki daje się zauważyć charakterystyczna dla Autorki przewaga rozważań o charakterze diagnostycznym nad próbami wskazania kierunków terapii – jeśli wolno tu użyć medycznej metafory.

Zmierzając do konkluzji, podkreślić trzeba wyjątkową aktualność recenzowanego dzieła. Fundamentalne pytania o rolę państwa w gospodarce rynkowej, o zakres i formy ewentualnych ingerencji w tę gospodarkę, o skalę i charakter skutków ekonomiczno-finansowych działania korygującego „niewidzialną rękę rynku” znalazły szczególne odzwierciedlenie w toczących się ostatnio dyskusjach na temat poszukiwania dróg wyjścia z kryzysu, grożącego „globalnej wiosce”, którą stała się współczesna gospodarka.

Zasygnalizowane wyżej problemy znajdują się w centrum publicznych dyskusji, dotyczących m.in. polityki fiskalnej w sferze kształtowania wydatków i dochodów publicznych i relacji między nimi, a tym samym – bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. Na tym tle książka dr Anny Moździerz jawi się jako szczególnie aktualna i wartościowa intelektualnie pozycja wzbogacająca wiedzę na te tematy.

Z pełnym przekonaniem polecam P.T. Czytelnikom tę książkę, którą przeczytałam z prawdziwym zainteresowaniem.