
Wstęp

Finanse publiczne są przedmiotem nieustających badań prowadzonych przez różne ośrodki, zespoły naukowe i samodzielnych badaczy. Są one też, co zrozumiałe, przedmiotem zainteresowania polityków na różnych szczeblach władzy, także w wymiarze międzynarodowym. Zainteresowanie to jest w pełni uzasadnione, ponieważ finanse publiczne spełniają ważne funkcje gospodarcze i społeczne, czego wyrazem jest m.in. ich rola w redystrybucji oraz alokacji od 30 do 60% produktu krajowego brutto (PKB) – w zależności od kraju oraz okresu.

W badaniach nad finansami publicznymi wyraźnie zauważalna jest ewolucja oraz różnice w rozłożeniu akcentów związane ze zmianami warunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Jest to uzasadnione tym, że finanse publiczne są narzędziem realizacji celów społecznie i gospodarczo użytecznych i jako takie są atrybutem władzy. Wykorzystanie finansów publicznych wiąże się ściśle z programami społeczno-gospodarczymi partii politycznych i z realizowanymi przez nie doktrynami. Jest to o tyle ważne, że doktryny te wpływają na zakres oraz sposób wykorzystania finansów publicznych w praktyce.

Istotny impuls w badaniach nad finansami publicznymi oraz rozwiązaniami praktycznymi w tym obszarze dało powstanie Unii Europejskiej (1992) i stopniowe jej rozszerzanie, od 12 państw w roku jej powstania do 28 w 2011 roku, a liczba ta na razie (*brexit*) utrzymuje się. Wśród członków UE znajduje się 19 państw tworzących unię walutową (strefę euro).

Wraz z utworzeniem UE powstała nowa jakość w finansach publicznych, polegająca zwłaszcza na tym, że na kraje członkowskie zostały nałożone ograniczenia w zakresie kształtowania polityki fiskalnej (podatkowej i wydatkowej). W początkowej fazie ograniczenia te były stosunkowo niewielkie, dotyczyły bowiem wartości referencyjnej deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB), co zostało zawarte w traktacie z Maastricht. W miarę upływu czasu i rozszerzania się Unii Europejskiej oraz wyraźnej determinacji władz do szybkiej integracji gospodarczej i społecznej tego ugrupowania, zakres swobody w kształtowaniu się finansów publicznych przez

władze krajowe ulegał ograniczaniu. Towarzyszyło temu także nałożenie na państwa członkowskie wielu obowiązków w sferze finansów publicznych zawartych w pakcie stabilności i wzrostu (1997). Polegają one m.in. na konieczności systematycznego przedstawiania Komisji Europejskiej programów konwergencji i programów stabilności. Władze Unii Europejskiej uzyskały w odniesieniu do finansów publicznych ważny instrument, jakim jest procedura nadmiernego deficytu. Jej nałożenie ograniczało zakres swobody w krajowej polityce fiskalnej, w której w należyтым stopniu musiały być uwzględnione kryteria fiskalne zawarte w traktacie z Maastricht oraz zasady określone w pakcie stabilności i wzrostu. Fakt ten komplikował posunięcia krajowych władz fiskalnych po stronie wydatkowej bądź dochodowej, względnie po obydwu stronach jednocześnie.

Drugim ważnym wydarzeniem w ostatnich kilkunastu latach, silnie wpływającym na kierunki badań nad finansami publicznymi, był kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku i stosunkowo szybko rozprzestrzenił się na wiele krajów, w tym na wszystkie państwa członkowskie UE, chociaż z różną siłą. Skala i głębokość kryzysu finansowego stanowiły istotne zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania Unii Europejskiej oraz strefy euro. Ugrupowaniom tym groził rozpad. Rządy wielu krajów zmuszone były do podjęcia działań ratunkowych w stosunku do banków komercyjnych, towarzystw ubezpieczeniowych i innych instytucji finansowych. Kryzys finansowy wywołał negatywne skutki w realnej sferze gospodarki, wyrażające się spadkiem produkcji, wzrostem bezrobocia, spadkiem stopy inwestycji itp.

W wielu krajach rządy były zmuszone do opracowania i wdrożenia pakietów stymulujących gospodarkę realną. Na kształtowanie się finansów publicznych w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego nałożyły się cztery negatywne procesy:

- 1) spadek dochodów publicznych na skutek załamania się sfery realnej gospodarki;
- 2) wzrost wydatków publicznych związany z koniecznością ratowania banków komercyjnych i innych instytucji finansowych;
- 3) wzrost wydatków publicznych w związku ze stosowanymi pakietami stymulacyjnymi;
- 4) spadek dochodów publicznych na skutek wdrożonych pakietów stymulacyjnych, polegających na obniżaniu podatków.

Splot tych niekorzystnych dla finansów publicznych procesów spowodował poważne zakłócenia w funkcjonowaniu mechanizmu społeczno-gospodarczego wielu krajów, w których pojawiło się zagrożenie utraty płynności budżetu i wiarygodności na rynku pożyczkowym oraz niezdolność państwa do wypełniania podstawowych funkcji społecznych i gospodarczych. W przypadku niektórych krajów sytuacja okazała się na tyle krytyczna, że wymagała interwencji (pomocy) zewnętrznych instytucji finansowych i gospodarczych (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy

Fundusz Walutowy, czyli tzw. trojki). Dotyczyło to takich krajów, jak np.: Portugalia, Włochy, Irlandia, Grecja, Hiszpania (PIIGS).

Negatywne zjawiska wywołane przez kryzys finansowy w krajach Unii Europejskiej i związane z nimi zagrożenia dla finansów publicznych zmusiły władze UE do nowego spojrzenia na instytucjonalne podstawy funkcjonowania systemu gospodarczego i finansowego tego ugrupowania, które jako całość okazało się mało odporne na zjawiska kryzysowe. Odporność ta okazała się jeszcze mniejsza i groźniejsza w skutkach w przypadku niektórych krajów. Nie jest więc zaskoczeniem, że władze Unii Europejskiej zmuszone były zareagować na te zagrożenia, przeprowadzając przegląd i rewidując funkcjonujący przed kryzysem porządek instytucjonalny. W jego rezultacie ustalono zwłaszcza, że bufony bezpieczeństwa i warunki stabilności, koncentrujące się wyłącznie na syntetycznych kryteriach fiskalnych (deficyt, dług publiczny), nie są wystarczające do zminimalizowania ryzyka kolejnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Odpowiedzią na negatywne doświadczenia (lekcje) płynące z kryzysu było dostrzeżenie potrzeby szerszego spojrzenia na problem równowagi – w skali makroekonomicznej, a nie jak wcześniej tylko fiskalnej – monitorowania i ograniczenia ryzyka systemowego oraz prowadzenia zintegrowanego nadzoru nad rynkami finansowymi.

W ujęciu systemowym po kryzysie finansowym pojawiła się zatem koncepcja nowego zarządzania gospodarczego (2011), której głównym założeniem jest kompleksowe podejście do gospodarki i finansów, w tym finansów publicznych, zarówno całego ugrupowania, jak i poszczególnych jego członków. Rezultatem takiego podejścia mają być opracowane działania, podejmowane w razie wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, których celem będzie eliminacja (ograniczenie) ryzyka systemowego. Z punktu widzenia dyscyplinowania finansów publicznych zaletą takiego podejścia jest to, że sytuacja fiskalna kraju (UE) jest analizowana w związku z innymi ważnymi procesami gospodarczymi, zwłaszcza występującymi w sferze realnej gospodarki oraz w sektorze finansowym.

W ramach nowego zarządzania gospodarczego w nowym świetle postawione zostały więc także finanse publiczne. Zagrożenie płynące z ich strony zmusiło władze Unii Europejskiej do wprowadzenia bardziej radykalnych środków w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia kolejnego kryzysu przejawiającego się głęboką nierównowagą budżetową oraz lawinowo rosnącym długiem publicznym. Chodziło o wprowadzenie szeregu instytucji, które znacznie radykalniej dyscyplinowałyby finanse publiczne niż przed kryzysem. W efekcie władze UE przyjęły w roku 2011 sześć aktów prawnych (tzw. sześciopak – *six-pack*), następnie w 2012 r. pakt fiskalny (*Fiscal compact*), a w 2013 roku dwa kolejne akty prawne (tzw. dwupak – *two-pack*). Podstawowym celem wszystkich tych aktów prawnych jest dyscyplinowanie finansów publicznych krajów rażąco naruszających równowagę budżetową, zwłaszcza należących do strefy euro. W ramach wypełniania luki instytucjonalnej wzmocniona została rola średniookresowego celu budżetowego (MTO), wzrosło znaczenie semestru europejskiego, zaostrzone zostały

kryteria równowagi budżetowej dla krajów należących do strefy euro oraz kryterium długu publicznego. Wprowadzono regułę określającą pożądane tempo ograniczania długu, obowiązek utworzenia niezależnych rad fiskalnych oraz unijną regułę wydatkową. Został również wydłużony okres wieloletniego planowania budżetowego i ściślejsze powiązanie planowania finansowego z programami w sferze realnej oraz w sferze społecznej. Trzeba jeszcze wymienić działania władz UE pochodzące wprawdzie z innego, ale równie ważnego obszaru dla sytuacji finansów publicznych, takie jak: utworzenie instytucji nadzoru makroostrożnościowego, instytucji monitorujących ryzyko systemowe, zintegrowany system nadzoru nad rynkami finansowymi krajów Unii Europejskiej, utworzenie unii bankowej, wprowadzenie stress-testów dla ważnych systemowo banków komercyjnych oraz zaostrzenie wymogów kapitałowych dla banków i zakładów ubezpieczeniowych.

Wymienione zmiany stanowią podstawę tezy, że po kryzysie finansowym w Unii Europejskiej pojawiła się nowa jakość instytucjonalna. Co więcej, przyjęte rozwiązania wywarły istotny wpływ na funkcjonowanie krajowych instytucji kształtujących procesy w obszarze finansów publicznych – nie tylko na politykę podatkową, lecz także na politykę wydatkową, czego przykładem może być obowiązek respektowania unijnej reguły wydatkowej.

Zjawiska kryzysowe oraz ich dotkliwe skutki gospodarcze i społeczne, jakie wystąpiły w wielu krajach, jak również podjęte w ich wyniku radykalne zmiany instytucjonalne (systemowe), skłoniły autorów tej pracy do podjęcia pogłębionych badań nad przebiegiem kryzysu finansowego (gospodarczego) w Unii Europejskiej jako całości oraz w wybranych krajach członkowskich. Badaniami objęto 28 krajów w latach 2003–2015. Przyjęcie takiego okresu obserwacji spowodowane było chęcią uchwycenia najważniejszych cech sytuacji panującej w finansach publicznych badanych krajów przed kryzysem, a następnie zidentyfikowanie środków podejmowanych przez poszczególne kraje w celu opanowania zjawisk kryzysowych oraz ocenę skutków jakiej konsolidacja fiskalna przyniosła sferze realnej w latach pokryzysowych. Analiza lat pokryzysowych miała na celu wstępną ocenę nowych rozwiązań wprowadzanych systematycznie od roku 2011.

Autorzy przyjęli założenie, że skuteczne dyscyplinowanie finansów publicznych, realizowane przez odpowiednie nastawienie w polityce fiskalnej, może przynieść spodziewane rezultaty, pod warunkiem wykorzystania narzędzi leżących zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Przystudiowana literatura przedmiotu oraz przesłedzenie wyników badań przemawiały za odrzuceniem tezy o zasadności prowadzenia wyłącznie polityki *austerity*, która w formie tzw. niekeynesowskich efektów miałaby zapewnić powrót gospodarki na ścieżkę wzrostu, a następnie równowagę finansom publicznym. Autorzy badań, akceptując skądinąd oczywisty paradygmat, że finanse publiczne stanowią narzędzie realizacji celów społecznych i gospodarczych, starali się wykazać, że dyscyplinowanie finansów publicznych nie może być celem egzogenicznym,

a kryterium ich równowagi nie może być traktowane jako bezwzględnie obowiązujące w każdym kraju i w każdym okresie. Wyklucza to, w rozumieniu autorów, możliwość forsownego równoważenia budżetu państwa czy radykalnego zmniejszenia poziomu długu publicznego, gdyż podejście takie mogłoby doprowadzić do pogłębienia recesji (kryzysu) i wywołać negatywne skutki w sferze społecznej. Prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji jest szczególnie istotne, jeżeli uwzględni się fakt, że przy budowaniu programów naprawczych i rozliczaniu państw członkowskich z realizacji tych programów w sferze finansów publicznych wykorzystywane są przez władze Unii Europejskiej kryteria (kategorie) wątpliwe, takie jak produkt potencjalny (wielkość nieobserwowalna) i powiązane z nim salda cykliczne i salda strukturalne. Autorzy badań starali się ustalić, na ile podejście poszczególnych krajów w badanych podokresach było wyrazem pragmatyzmu, w którym uwzględnia się stan gospodarki i stan sfery społecznej, a na ile rządy realizowały politykę fiskalną uwzględniającą narzędzia dyscyplinujące finanse publiczne zgodnie z nowym porządkiem instytucjonalnym.

Badania prowadzone były przez stosunkowo liczny zespół. W opracowaniach poszczególnych autorów pojawiają się niekiedy specyficzne wątki, różnie rozkładane są również akcenty. W podstawowym nurcie badania i analizy koncentrowały się jednak na problematyce określonej w tytule pracy. Autorzy stanęli na stanowisku, że zidentyfikowanie środków polityki fiskalnej jako narzędzia dyscyplinowania finansów publicznych nie może ograniczać się wyłącznie do analiz ilościowych, chociaż analizy takie zostały podjęte. Ocena metod dyscyplinowania finansów publicznych wymagała jednak pogłębienia tych analiz przez podejście jakościowe, w którym chodziło o uchwycenie wpływu zmian systemowych (dyskrecjonalnych) na stan finansów publicznych. Przeprowadzenie badań o charakterze jakościowym w odniesieniu do wszystkich 28 krajów przekraczało, rzecz jasna, możliwości zespołu. Z tego względu z 28 krajów do analiz jakościowych zostały wybrane 4 kraje: Niemcy, Wielka Brytania, Węgry i Polska. Przesłanki wyboru tych krajów zostały wyjaśnione w rozdziale 1.

Praca składa się z 12 rozdziałów. Rozdział 1 zawiera szczegółową charakterystykę celu, sformułowane tezy oraz opis metody badawczej.

W rozdziale 2 zaprezentowano różne koncepcje konsolidacji fiskalnych możliwe do zastosowania w dyscyplinowaniu finansów publicznych.

Rozdział 3 to charakterystyka nowego zarządzania gospodarczego jako głównej koncepcji Unii Europejskiej mającej na celu uodpornienie tego ugrupowania oraz państw członkowskich na ryzyko kolejnych kryzysów gospodarczych i społecznych, w tym kryzysu finansów publicznych. Zawiera on szczegółową analizę oraz wstępną ocenę nowych rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu dyscyplinowanie finansów publicznych.

W rozdziale 4 przedstawione zostały teoretyczne aspekty podejścia do zjawisk kryzysowych oraz doświadczenia różnych krajów w ich opanowywaniu, przy szczególnym odniesieniu się do polityki *austerity*.

W rozdziałach 5–8 przeprowadzono pogłębioną analizę dyscyplinowania finansów publicznych w wymienionych wyżej, wybranych krajach.

W rozdziale 9 podjęta została próba uchwycenia za pomocą modelu ekonometrycznego zależności między kształtowaniem się salda finansów publicznych a wybranymi zmiennymi makroekonomicznymi, zwłaszcza gdy zmiany salda budżetowego miały charakter szokowy.

W rozdziale 10 przedstawiono istotne rozszerzenie bazy analitycznej, w którym chodziło o uwzględnienie innych zmiennych makroekonomicznych i makrospołecznych w celu określenia zmian w potencjale ekonomicznym państw członkowskich UE w dłuższym przedziale czasowym. Sens tych badań sprowadzał się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o to, czy w krajach UE zachodzą procesy integracyjne lub dezintegracyjne przy uwzględnieniu zmian nie tylko w sytuacji finansów publicznych.

Zbliżony charakter ma rozdział 11, w którym podstawowym kryterium oceny konwergencji i dywergencji jest PKB *per capita*.

Pracę zamyka rozdział, w którym scharakteryzowane zostały, w ujęciu syntetycznym, warunki dyscyplinowania finansów publicznych w całej Unii Europejskiej oraz w wybranych krajach badanych metodą studiów przypadku. Sformułowane zostały też oceny i wnioski płynące z doświadczeń badanych krajów, jakie można wykorzystać do dyscyplinowania finansów publicznych w Polsce.

Autorzy wyrażają nadzieję, że prezentowana praca stanowić będzie istotny wkład w lepsze rozpoznanie możliwości prowadzenia suwerennych, krajowych polityk fiskalnych w warunkach nowego zarządzania gospodarczego.

Stanisław Owsiak