

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 330

Finanse

na rzecz zrównoważonego rozwoju

Gospodarka – etyka – środowisko

Redaktorzy naukowci

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-460-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Marcin Będzieszak: Opłaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce	13
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczyk: Analiza wykorzystania kolektorów słonecznych do wytworzenia ciepłej wody użytkowej.....	22
Joanna Błach, Anna Doś: Zastosowanie modelu DuPonta w kontekście zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwie – możliwości wykorzystania w praktyce polskich przedsiębiorstw	34
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu energetyki odnawialnej jako czynnik zrównoważonego rozwoju.....	42
Michał Buszko: Społeczna odpowiedzialność banków giełdowych – korzyści inwestycyjne z tytułu uczestnictwa w RESPECT Index	52
Beata Domańska-Szaruga: Konkurencyjność banków spółdzielczych jako partnerów lokalnych społeczności.....	63
Joanna Działo: Instytucje fiskalne a standardy etyczne w polityce fiskalnej ..	72
Beata Zofia Filipiak: Kierunki i skutki przekształceń lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawowych	80
Monika Foltyn-Zarychta: Koncepcja zmniejszającej się w czasie stopy dyskonta w ocenie efektywności inwestycji publicznych o oddziaływaniach długoterminowych	89
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: Wpływy do budżetów gmin przy wprowadzeniu podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych	99
Maria Magdalena Golec: Zrównoważony rozwój spółdzielni kredytowych w Polsce w oparciu o zasadę lokalności	108
Karolina Gwarda: Źródła finansowania zakupu zero- i niskoemisyjnych środków transportu publicznego w Polsce	116
Jerzy Gwizdała: Rola Banku Ochrony Środowiska SA w Warszawie w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony atmosfery.....	126
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Wykorzystanie podatku od nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju miast na przykładzie Torunia	135
Agnieszka Jachowicz: Główne trendy w polityce podatkowej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu	148
Alicja Janusz: Przegląd istniejących i projektowanych rozwiązań w zakresie funduszy restrukturyzacyjnych sektora finansowego w Unii Europejskiej	157

Barbara Karlikowska: Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw	165
Magdalena Klopott: Mechanizmy finansowania przyjaznego środowisku demontażu statków – fundusz recyklingowy.....	173
Lidia Klos: Wiedza i świadomość ekologiczna studentów	182
Adam Kopiński: Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych	192
Andrzej Koza: Finansowe instrumenty wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych w Wielkiej Brytanii i Polsce	205
Grażyna Leśniewska: Sztuka zrównoważonego życia	214
Agnieszka Lorek: Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich	222
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Waluta wirtualna – moda, czy pieniądź przyszłości?.....	231
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Energia odnawialna i jej aspekty finansowe jako element zrównoważonego rozwoju Polski	239
Tomasz Piotr Murawski: Ocena działań społecznej odpowiedzialności biznesu – przegląd wybranych metod	248
Marta Musiał: Dylematy zarządzania finansami osobistymi w kontekście koncepcji solidarności międzypokoleniowej.....	258
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym wobec wyzwań nowego zarządzania publicznego.....	266
Teresa Orzeszko: Miejsce edukacji finansowej społeczeństwa w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu krajowych banków giełdowych w Polsce	274
Agnieszka Parlińska: Wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce	284
Andrzej Parzonko: Przewidywalność i stabilizacja cen mleka jako czynnik zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórczych.....	293
Monika Pettersen-Sobczyk: Modele biznesowe banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju	301
Dariusz Piotrowski: Wartości islamu a koncepcja zrównoważonego rozwoju	308
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Transakcyjne wykluczenie finansowe w Polsce w świetle badań empirycznych.....	316
Adriana Przybyszewska: Determinanty przedsiębiorczości kobiet na przykładzie wybranych krajów	326
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Rozwój kanału <i>direct</i> na polskim rynku ubezpieczeń	336
Adam Reczuch: Wykluczenie finansowe osób młodych w perspektywie założenia nowego gospodarstwa domowego	344

Robert Skikiewicz: Bariery w działalności instytucji finansowych na tle zmian sytuacji gospodarczej Polski	352
Beata Skubiak: Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji społecznych.....	361
Sylwia Słupik: Proekologiczne strategie rozwoju przedsiębiorstw województwa śląskiego.....	369
Małgorzata Solarz: Ochrona konsumenta a wykluczenie finansowe stanowiące wynik niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności	378
Anna Spoz: E-faktury – nowinka technologiczna czy upowszechniający się sposób dokumentowania transakcji gospodarczych	387
Joanna Stawska: Znaczenie <i>policy mix</i> dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w kontekście zrównoważonego rozwoju.....	397
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Rozwój zrównoważony miast jako szansa dla prywatnych inwestycji na przykładzie aglomeracji azjatyckich.....	406
Paulina Szulc-Fischer: Proekologiczne inicjatywy klastrowe	414
Magdalena Ślebocka: Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju – bariery w pozyskiwaniu i rozliczaniu na przykładzie gmin województwa łódzkiego.....	424
Aneta Tylman: Obszary badań prawno-finansowych zrównoważonego rozwoju – próba identyfikacji	432
Piotr Urbanek: Standardy etyczne polityki wynagradzania kadry kierowniczej w bankach w okresie kryzysu finansowego – próba oceny.....	439
Tomasz Uryszek: Międzypokoleniowa redystrybucja długu publicznego na przykładzie krajów Unii Europejskiej	448
Julia Anna Wachowska: Rynek kredytów mieszkaniowych w Polsce – studium analityczne	458
Damian Walczak: Solidaryzm społeczny a uprawnienia emerytalne grup uprzywilejowanych.....	468
Marcelina Więckowska: Inwestorzy instytucjonalni na rynku inwestycji w energię odnawialną	477
Paweł Witkowski: Ryzyko węglowe – koncepcja i pomiar.....	486
Bogdan Włodarczyk: Tworzenie oferty bankowej z wykorzystaniem bankowości elektronicznej	495
Justyna Zabawa: Zarządzanie kapitałem ludzkim we współczesnych bankach w kontekście ich ekologicznej odpowiedzialności	503
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Reklamy bankowe – między manipulacją a faktyczną potrzebą klientów.....	511

Summaries

Marcin Będzieszak: User charges and own-source revenues as sources of financing selected tasks in voivodeship cities in Poland	21
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczak: Analysis of the use of solar collectors to produce hot water	33
Joanna Blach, Anna Doś: The application of the DuPont model in the context of corporate environmental management – evidence from the Polish companies	41
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Economic effectiveness of investments related to the renewable energy sources as a factor of sustainable development...	51
Michał Buszko: Corporate Social Responsibility of stock exchange listed banks – investing profits due to participation in RESPECT Index.....	62
Beata Domańska-Szaruga: Competitiveness of cooperative banks as local community partners	71
Joanna Działo: Fiscal institutions and ethical standards in fiscal policy.....	79
Beata Zofia Filipiak: Directions and consequences of the transformation of local economy of municipal waste in the light of changes in the laws.....	88
Monika Foltyn-Zarychta: The concept of time-declining discount rate in the appraisal of public projects with long-term effects	98
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: The proceeds to municipalities with the introduction of income tax in individual farms.....	107
Maria Magdalena Golec: Sustainable development of Polish credit cooperatives based on the principle of localness.....	115
Karolina Gwarda: Sources of funding the purchase of zero- and low carbon means of public transport in Poland	125
Jerzy Gwizdała: The role of the environment protection bank JSC in Warsaw in financing investment in the protection of the atmosphere	133
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Application of property tax in sustainable development of towns with town of Toruń as an example.....	147
Agnieszka Jachowicz: Main trends in tax policy in the European Union states in the times of crisis	156
Alicja Janusz: The review of existing and anticipated solutions for the financial sector restructuring funds in the European Union	164
Barbara Karlikowska: Natural environment risk and activities of enterprises	172
Magdalena Klopott: Financing mechanisms of the environmentally friendly ship dismantling – case of recycling fund	181
Lidia Klos: Environmental knowledge and awareness of students.....	191
Adam Kopiński: Taxonomy and application of Hellwig’s method for assessing the effectiveness of investment funds	204
Andrzej Koza: Financial instruments of disabled people self-employment support in Great Britain and Poland	213

Grażyna Leśniewska: Art of sustainable life	221
Agnieszka Lorek: Local energy policy for the sustainable development of the Silesian communities	230
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Digital currency – temporary trend or money of future?	238
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Renewable energy and its financial implications as a component of sustainable development of Poland	247
Tomasz Piotr Murawski: An evaluation of Corporate Social Responsibility – review of chosen methods	257
Marta Musiał: Personal finance management dilemmas in the context of intergenerational solidarity concept	265
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Finance management in commune self-government in the face of challenges of new public management	273
Teresa Orzeszko: Importance of financial education of society in CSR strategy of domestic listed banks in Poland	283
Agnieszka Parlińska: Selected aspects of the indebtedness of municipalities in Poland	292
Andrzej Parzonko: Predictability and price stabilization of milk as a factor in the sustainable development of farms and food processing enterprises	300
Monika Pettersen-Sobczyk: Banks business models in the context of sustainable development concept	307
Dariusz Piotrowski: Values of islam and the concept of sustainable development	315
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Empirical studies on transactional financial exclusion in Poland	325
Adriana Przybyszewska: Determinants of entrepreneurship of women based on selected countries	335
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Development of the direct channel on the Polish insurance market	343
Adam Reczuch: Financial exclusion of young people in the perspective of establishment of a new household	351
Robert Skikiewicz: Barriers of activity of financial institutions against the background of changes in the economic situation of Poland	360
Beata Skubiak: The impact of economic and financial crisis on sustainable development with focus on social consequences	368
Sylvia Słupik: Ecological strategies for the development of Silesian Voivodeship enterprises	377
Małgorzata Solarz: Consumer protection vs. financial exclusion as a result of incorrect everyday financial risk management	386
Anna Spoz: E-invoices – technological novelty or a spreading method of documenting commercial transactions	396

Joanna Stawska: The importance of policy mix for investment activities of enterprises in the context of sustainable development	405
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Sustainable urban development as an opportunity for private investments on the example of Asian agglomerations.....	413
Paulina Szulc-Fischer: Pro-ecological cluster initiatives	423
Magdalena Ślebocka: EU funds for sustainable development – barriers in obtaining and accounting on the example of municipalities of Łódź Voivodeship.....	431
Aneta Tylman: Areas of legal and financial studies of sustainable development – an attempt to identify.....	438
Piotr Urbanek: Ethical standards of top executive’s remuneration policy in the banking sector during the financial crisis – attempt to assess	447
Tomasz Uryszek: Intergenerational redistribution of public debt. The example of European Union countries	457
Julia Anna Wachowska: Housing loans market in Poland – analytical project	467
Damian Walczak: Social solidarity and the pension rights of privileged groups	476
Marcelina Więckowska: Institutional investors in the renewable energy investment market.....	485
Paweł Witkowski: Carbon risk – concept and measurement	494
Bogdan Włodarczyk: Creation of banking offer using e-banking	502
Justyna Zabawa: Human capital management in contemporary banks, in the context of corporate eco-responsibility	510
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Banking advertising – between a manipulation and a real customer need.....	520

Joanna Działo

Uniwersytet Łódzki

INSTYTUCJE FISKALNE A STANDARDY ETYCZNE W POLITYCE FISKALNEJ

Streszczenie: Celem opracowania jest rozważanie możliwości połączenia odpowiedzialności i efektywności działań prowadzonych w sferze publicznej z poszanowaniem zasad etycznych. Aby zrealizować tak sformułowany cel, autorka przeprowadza analizę i ocenę politycznych determinant prowadzenia nieodpowiedzialnej i nieetycznej polityki fiskalnej. Ponadto autorka prezentuje podstawowe instytucje fiskalne mogące wpływać na ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania wymienionych wyżej czynników politycznych na politykę fiskalną, czyniąc ją bardziej odpowiedzialną i spełniającą wyższe standardy etyczne.

Słowa kluczowe: standardy etyczne polityki fiskalnej, instytucje fiskalne.

DOI: 10.15611/pn.2014.330.07

1. Wstęp

Etyka w sensie potocznym to ogół ocen i norm moralnych w danej epoce i zbiorowości społecznej lub konkretny ich system, czyli moralność; w sensie filozoficznym – nauka dotycząca moralności [Encyklopedia... 2013]. Zachowania etyczne (moralne) są niezmiernie ważne w każdym aspekcie życia społecznego i gospodarczego, także w odniesieniu do działalności politycznej. Między etyką czy moralnością a polityką istnieją ściśle związki. Wyróżnić można cztery sposoby zachowania w zależności od przyjętych zasad [Smolski, Smolski, Stadtmüller 1999]:

- nadrzędność norm moralnych nad politycznymi – polityk powinien być wierny uznawanym zasadom moralnym;
- nadrzędność polityki nad moralnością – interes polityczny jest ważniejszy niż obowiązujące zasady moralne (makiawelizm);
- polityka i moralność są niezależne (autonomiczne) – działanie polityczne tylko do pewnego stopnia poddane jest ocenie moralnej;
- między celami polityki a zasadami moralnymi istnieje wzajemna więź – formy aktywności politycznej jednostki powinny być oceniane z punktu widzenia moralnego, ale zarazem normy moralne nie mogą hamować osiągnięcia celu politycznego.

Oczywiście skuteczność działań politycznych nie powinna wykluczać zasad moralnych, gdyż polityka z założenia jest służbą publiczną, a nie wykorzystaniem jej do zaspokojenia własnych dążeń. Powszechnie panuje jednak przekonanie o relatywnym moralnym w sferze polityki, o manipulacjach, patologich finansowych, kłamstwie, korupcji, nepotyzmie. Działalność polityczna często kojarzy się z nadużywaniem władzy przez polityków do realizacji własnych celów. Innymi słowy, politycy są często oskarżani o zagarnianie tzw. renty politycznej i ignorowanie etycznych aspektów swojej działalności politycznej.

Należy więc zadać sobie pytanie, czy możliwe jest połączenie odpowiedzialności i efektywności w sferze publicznej z poszanowaniem zasad etycznych¹. Niniejszy artykuł jest próbą znalezienia odpowiedzi na to pytanie. Autorka skupiła uwagę na wybranych etycznych aspektach prowadzenia polityki fiskalnej². Etyczna polityka fiskalna utożsamiona jest z polityką odpowiedzialną. Przez odpowiedzialność w polityce rozumie się zbiór procedur, dzięki którym posiadający i wykorzystujący władzę pozostają pod nadzorem obywateli. Uważa się, że stanowi ona jeden z podstawowych czynników wpływających na jakość rządzenia (zarządzania) sektorem publicznym w demokratycznych państwach [Piwowarski 2011]. Odpowiedzialna polityka fiskalna przyczynia się również do zwiększenia wiarygodności i przejrzystości, a w konsekwencji do wzrostu stabilności makroekonomicznej i długookresowej stabilności fiskalnej [*Reinforcing Economic...* 2010]. Ogólnie etyczna (odpowiedzialna) polityka fiskalna oznacza podejmowanie przez polityków takich działań, które pozwalają na realizowanie długookresowych celów ekonomicznych i społecznych z jednoczesnym poszanowaniem zasad moralnych związanych z prowadzonymi działaniami.

2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

Celem artykułu jest analiza i ocena wybranych czynników natury politycznej, utrudniających prowadzenie etycznej polityki fiskalnej, oraz wskazanie instytucji fiskalnych mogących przyczynić się do poprawy standardów etycznych w polityce fiskalnej. Aby zrealizować tak sformułowany cel badawczy, przeprowadzono krytyczne studia literaturowe oraz analizę źródeł prawnych dotyczących problematyki wpływu zasad etycznych na zachowania polityków. Zastosowano metodę analizy opisowej i komparatywnej, w wyniku której wskazano potencjalne czynniki polityczne, mo-

¹ Konieczność przestrzegania wartości etycznych w sektorze finansów publicznych wskazana jest w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Punkt IIA Komunikatu mówi, że „Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami”.

² W niniejszym artykule polityka fiskalna rozumiana jest jako decyzje rządu dotyczące wielkości i struktury wydatków publicznych, źródeł ich sfinansowania (w tym zwłaszcza wysokości i struktury dochodów podatkowych) oraz deficytu budżetowego i w rezultacie długu publicznego.

gące oddziaływać na standardy etyczne polityki fiskalnej. Studiowanie literatury przedmiotu pozwoliło także na określenie, jakie instytucje mogą przyczynić się do ograniczenia nieetycznych zachowań polityków. Niniejszy artykuł stanowi głos w dyskusji na temat możliwości i zasadności sformułowania tzw. Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie prowadzenia odpowiedzialnej i etycznej polityki fiskalnej.

3. Czynniki utrudniające prowadzenie etycznej polityki fiskalnej

3.1. Konflikt interesów (deficyt budżetowy jako zmienna strategiczna)

Jednym z czynników mogących skutkować prowadzeniem nieodpowiedzialnej i nieetycznej polityki fiskalnej jest konflikt interesów pomiędzy partiami politycznymi. Rządzące partie mogą mieć skłonność do wykorzystywania deficytu jako narzędzia, dzięki któremu potencjalni następcy napotkają ograniczenia i utrudnienia w prowadzeniu polityki gospodarczej. Generowanie wysokiego deficytu budżetowego zwiększa prawdopodobieństwo konieczności prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej w przyszłości [Alesina, Tabellini 1990]. W konsekwencji przyszły rząd będzie miał ograniczone możliwości wykorzystywania polityki fiskalnej do realizacji swojego programu politycznego. Nieetyczność takiego postępowania przejawia się w przedkładaniu własnych interesów politycznych nad interesy społeczeństwa i gospodarki. Prowadzenie polityki fiskalnej zgodnej z realizacją własnych partyjnych interesów, w oderwaniu od realiów ekonomicznych i społecznych, często skutkuje tym, że staje się ona procykliczna (obniżanie podatków, zwiększanie wydatków budżetowych i zwiększanie deficytu budżetowego i długu publicznego w fazie ożywienia), a więc nieodpowiedzialna i nieefektywna ekonomicznie.

3.2. Problem wspólnego zasobu (wspólnego dobra)

Wiele wydatków publicznych skierowanych jest do określonych grup wyborców, podczas gdy finansowane są one przez ogół wyborców (podatki). W rezultacie występuje redystrybucja środków finansowych, gdyż często ci, którzy korzystają z określonych wydatków rządowych, nie są tymi, którzy za nie płacą. Politycy mają tendencję do przeszacowywania społecznych korzyści płynących z określonej polityki fiskalnej, ponieważ dostrzegają korzyści dla grup społecznych, których interesy reprezentują, a tylko część kosztów w postaci podatków, płaconych przez te grupy. Skutkiem tego jest problem wspólnego zasobu, który prowadzi do wzrostu wydatków budżetowych, przede wszystkim tych, które zaspokajają lokalne interesy [Von Hagen 2005]. W konsekwencji dany region kraju absorbuje wszystkie korzyści z wydatków poniesionych przez budżet, ale tylko część kosztów, co skutkuje „nadpodażą” projektów rządowych skierowanych do tych regionów, których interesy są najsilniej reprezentowane przez partie polityczne [Działo 2009]. Również w tym

przypadku należy dostrzec nieetyczność postępowania polityków, którzy zaspokajają interesy wyborców, biorąc pod uwagę nieobiektywne kryteria. W pierwszej kolejności zaspokajane są roszczenia „własnych” wyborców, nawet jeśli ich potrzeby są mniej pilne niż potrzeby innych grup społecznych.

3.3. Problem pełnomocnictwa (agencji) i asymetria informacji

Jednym z możliwych powodów występowania nieodpowiedzialnej i nieetycznej polityki fiskalnej jest tzw. problem pełnomocnictwa. Występuje on wtedy, gdy jedna jednostka (zleceniodawca) wynajmuje inną (agenta, wykonawcę), aby realizowała ona określone zadania zlecone przez zleceniodawcę. Z reguły jednak wykonawca, realizując powierzone zadania, nie kieruje się jedynie dobrem zleceniodawcy, ale również realizuje swoje interesy, często odmienne od interesów zleceniodawcy. W kontekście polityki fiskalnej zleceniodawcami są wyborcy, a wykonawcami politycy, ale tylko ci ostatni mają pełną informację o prowadzonych przez siebie działaniach. W konsekwencji polityka fiskalna staje się nieoptymalna, gdyż decyzje podejmowane przez polityków często nie mają ścisłego związku z kondycją gospodarki, lecz wynikają z chęci „przyzgodobania się” wyborcom. Politycy nie przestrzegają więc standardów etycznych prowadzonych przez siebie działań, wykorzystując asymetrię informacji w celu preferowania realizacji własnych interesów. Ponadto wyborcy, mimo że nie mają pełnej informacji na temat działań polityków, to zdają sobie jednak sprawę, że politycy w pewnym stopniu przeznaczają część dochodów podatkowych na wypłatę tzw. rent politycznych, czyli realizację swoich prywatnych interesów. Dlatego gdy gospodarka jest w fazie ekspansji, wyborcy żądają większej użyteczności dla siebie (np. w formie niższych podatków lub wyższej jakości i/lub większej ilości dóbr publicznych). W ten sposób wyborcy niejako zmuszają rząd do prowadzenia procyklicznej, a więc nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej [Alesina, Tabellini 1990].

4. Rola instytucji fiskalnych w procesie prowadzenia odpowiedzialnej i etycznej polityki fiskalnej

Dotychczasowe rozważania wskazują na istnienie szeregu czynników natury politycznej, które utrudniają realizację etycznej polityki fiskalnej. Społeczeństwo może jednak dążyć do ograniczenia występowania wspomnianych problemów i ich skutków poprzez stworzenie odpowiednich instytucji fiskalnych. Najczęściej przez to pojęcie rozumie się następujące rodzaje instytucji [Alesina, Perotti 1996]:

- ilościowe (reguły fiskalne) – które ograniczają wielkość podstawowych zmiennych fiskalnych, takich jak deficyt budżetowy, wydatki rządowe czy dług publiczny;

- proceduralne – dotyczące formalnych zasad przygotowywania i uchwalania ustawy budżetowej;
- rozwiązania dotyczące przejrzystości polityki fiskalnej³.

4.1. Reguły fiskalne

Przez pojęcie reguł fiskalnych rozumie się kontrolę realizacji polityki fiskalnej w postaci wprowadzania ilościowego ograniczenia poziomu deficytu, wydatków rządowych lub długu publicznego, które są umocowane prawnie poprzez zapis w konstytucji lub odpowiedniej ustawie [Kopits, Symansky 1998]. Wprowadzenie reguł fiskalnych ma z założenia ograniczać swobodę polityków w kształtowaniu polityki fiskalnej, a więc przyczyniać się do wzrostu odpowiedzialności i wyższych standardów etycznych w polityce fiskalnej. Reguły fiskalne ujmują się najczęściej w trzech grupach: reguły deficytu, reguły wydatków i reguły długu publicznego.

Reguły deficytu występują w postaci limitów, jakich deficyt nie może przekroczyć w danym roku budżetowym. Najczęściej przyjmują one postać zapisu, że w danym czasie (okresie fiskalnym) deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć pewnej stałej, granicznej wielkości, wyrażonej jako procent PKB. Przykładem takiej reguły jest limit deficytu zapisany w Traktacie z Maastricht, według którego deficyt rzeczywisty w krajach członkowskich nie powinien przekroczyć 3% PKB.

Reguły wydatków mogą przyjmować różnorodną postać ze względu na znaczne zróżnicowanie kategorii wydatków budżetowych. Przeważająca część tych reguł dotyczy jednak wydatków zagregowanych. Najpopularniejszym limitem wydatków są reguły wzrostu wydatków, zgodnie z którymi wydatki budżetowe mają rosnąć w określonym tempie, niezależnie od zmian, jakie zachodzą po stronie dochodów budżetu. Przykładem takiej reguły w Polsce jest nowa stabilizująca reguła wydatkowa, która ma mieć charakter antycykliczny. W okresie koniunktury gospodarczej wydatki mają rosnąć wolniej niż PKB, a w okresie spowolnienia – szybciej niż PKB. W konsekwencji, reguła ta ma w sposób automatyczny wyznaczać dopuszczalny poziom wydatków państwa i spowodować w dłuższym okresie zredukowanie długu publicznego [Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r.].

Reguły długu publicznego są dosyć jednolite i praktycznie nie podlegają modyfikacjom. Polegają one na nałożeniu limitów na łączny poziom długu publicznego w postaci relacji długu do PKB. Najbardziej znaną regułą długu publicznego jest ta zawarta w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht), według której dług publiczny państw członkowskich UE nie może przekroczyć 60% PKB [Traktat o funkcjonowaniu... 2012]. Podobna reguła obowiązuje w Polsce i zapisana jest w Konstytucji RP. Relacja długu publicznego do PKB nie powinna być wyższa niż 60% PKB [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej... 1997].

³ Ze względu na ograniczoną objętość artykułu pominięte zostaną aspekty związane z rozwiązaniami proceduralnymi dotyczącymi formalnych zasad przygotowywania i uchwalania ustawy budżetowej.

Według Kopitsa i Symansky'ego [1998] idealna reguła fiskalna powinna być:

- precyzyjnie zdefiniowana: zarówno w odniesieniu do limitu danego wskaźnika, jak i do klauzul niepozwalających na jej obejście;
- transparentna: jawna pod względem rachunkowym;
- prosta: zrozumiała dla społeczeństwa;
- elastyczna: umożliwiająca reakcję w sytuacji wystąpienia kryzysowych sytuacji gospodarczych, ale także zawierająca klauzulę wyjścia;
- adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu;
- egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wysokiej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania;
- spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą;
- efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

W rzeczywistości nie istnieje optymalna reguła fiskalna. W pewnych okolicznościach skuteczność stosowanych reguł fiskalnych może być ograniczona. Dzieje się tak wtedy, gdy politycy mają możliwości niestosowania przyjętych reguł, co jest relatywnie łatwe, gdy polityka fiskalna nie jest transparentna. Dlatego podkreśla się, że czynnikiem zwiększającym efektywność reguł fiskalnych i poprawiającym standardy etyczne polityki fiskalnej jest jej wysoka przejrzystość.

5. Przejrzystość polityki fiskalnej

Istotnym czynnikiem prowadzenia efektywnej i etycznej polityki fiskalnej jest stosowanie zasady jej przejrzystości. Zgodnie z definicją Międzynarodowego Funduszu Walutowego przejrzystość to proces, dzięki któremu informacja o podejmowanych działaniach, warunkach tych działań i decyzjach jest bardziej dostępna i bardziej zrozumiała dla podmiotów gospodarczych [*Code of Good Practices...* 2007]. Natomiast Kopits i Craig [1998] definiują transparentność w polityce fiskalnej jako jawność wiedzy na temat struktury i zadań rządu, celów polityki fiskalnej i bieżących oraz planowanych rachunków sektora publicznego. Transparentną politykę fiskalną można także zdefiniować jako politykę, która zapewnia społeczeństwu dostęp do przeszłych, obecnych i przyszłych działań fiskalnych rządu oraz przesłanek je determinujących. Ma to zapewnić równoważną publiczną debatę nad polityką fiskalną oraz większą odpowiedzialność i wiarygodność samego rządu [*How does the IMF...* 2011].

Z definicji transparentna polityka fiskalna charakteryzuje się więc przede wszystkim swobodnym dostępem do rzetelnych informacji o działalności polityków ją prowadzących oraz precyzyjnym określeniem obszaru zadań i obowiązków, jakie mają oni realizować [Piwowarski 2011]. W rzeczywistości jednak dostęp społeczeństwa do informacji na temat prowadzonej polityki fiskalnej jest często niewystarczający. Przykładem może być przygotowywanie przez władze fiskalne planów finansowych (budżetów), które w wielu krajach są bardzo skomplikowane. Wysoki stopień złożoności budżetu utrudnia społeczeństwu prawidłową ocenę rzeczywistej sytuacji, co

daje politykom możliwości realizowania własnych celów, a więc prowadzenia nieetycznej polityki fiskalnej. Politycy wykorzystują różne sposoby, aby uczynić politykę fiskalną mniej transparentną. Na przykład przeszacowują prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego i tym samym wpływy z podatków. Pod koniec roku budżetowego mogą więc przypisać „nieprzewidziany” deficyt budżetowy czynnikom związanym z cyklem koniunkturalnym, za które nie mogą ponosić odpowiedzialności. Ponadto formułują zbyt optymistyczne prognozy odnośnie do pozytywnych dla budżetu skutków podejmowanych przez siebie działań. Politycy mogą także ogłosić zamiar przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej w dłuższym czasie niż rok budżetowy. W ten sposób „kupują” czas, przesuując trudne decyzje na koniec zapowiadanego okresu, nierzadko jednak ostatecznie zmieniając założenia i przenosząc konsolidację w bliżej nieokreśloną przyszłość. Wszystkie powyżej wskazane działania mają na celu próby wykorzystania posiadanej władzy do realizacji własnych, indywidualnych interesów, często sprzecznych z interesami społeczeństwa jako całości.

Na podstawie przedstawionych uwag można sformułować stwierdzenie, że zapewnienie transparentności polityki fiskalnej jest istotnym warunkiem prowadzenia odpowiedzialnej i etycznej polityki fiskalnej. Ponadto zapewnienie transparentności polityki fiskalnej ma przyczynić się do ograniczenia ryzyka fiskalnego, ograniczenia korupcji i zwiększenia aprobaty dla reform fiskalnych prowadzących do ograniczenia długu publicznego.

6. Wnioski

Działalność polityczna często kojarzona jest z zachowaniami nieetycznymi, kiedy interes polityczny jest dla sprawujących władzę ważniejszy niż obowiązujące zasady moralne. W rezultacie politycy nierzadko podejmują działania sprzeczne z interesem gospodarki czy społeczeństwa. Wskazane w niniejszym artykule czynniki polityczne z reguły przyczyniają się do realizowania nieodpowiedzialnej i nieetycznej polityki fiskalnej.

Ograniczenie występowania wspomnianych problemów i ich skutków może nastąpić poprzez stworzenie odpowiednich instytucji fiskalnych. Reguły fiskalne, jeśli są właściwie stosowane, mogą stanowić skuteczne narzędzie dyscyplinowania zachowań polityków i przyczyniać się do stosowania norm moralnych w procesie podejmowania decyzji politycznych. Skuteczność reguł w dużej mierze zależy od tego, jakie są praktyczne możliwości ich niestosowania („obejścia”). Reguły precyzyjnie sformułowane, proste, transparentne, egzekwowalne oraz prawnie umocowane (zapisane w konstytucji lub ustawach) dają większą szansę na efektywne działanie i poprawę standardów etycznych polityki fiskalnej.

Transparentność finansów publicznych jest także jednym z ważniejszych czynników pozwalających na sprawowanie społecznej kontroli nad polityką fiskalną oraz na wzmocnienie odpowiedzialności polityków przed wyborcami. Pozwala ona zdyscyplinować polityków poprzez ograniczenie możliwości prowadzenia nieodpowiedzialnej i nieetycznej polityki fiskalnej.

Należy zastanowić się, czy wymienione wyżej instrumenty nie powinny zostać uzupełnione poprzez opracowanie tzw. Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie prowadzenia odpowiedzialnej i etycznej polityki fiskalnej. Istotne byłoby zwłaszcza wdrożenie skutecznych narzędzi pozwalających egzekwować zawarte w Kodeksie zapisy.

Literatura

- Alesina A., Perotti R., *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, NBER Working Paper, 1996, no. 5214.
- Alesina A., Tabellini G., *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „Review of Economic Studies” 1990, no. 57.
- Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, Washington 2007.
- Działo J., *Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Encyklopedia popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- How does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*, International Monetary Fund, Washington 2011.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; bip.zukowo.pl/artykuly/pliki/D20091243Lj.pdf (7.05.2014).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483.
- Kopits G., Craig J., *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper, Washington 1998.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, Washington 1998.
- Piwowski R., *Reguły fiskalne oraz instrumenty nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 3(LXX).
- Reinforcing Economic Policy Coordination*, European Commission, 12th May 2010.
- Smolski R., Smolski M., Stadtmüller E.H., *Słownik encyklopedyczny Edukacji Obywatelskiej*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 1999.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU UE 2012, C 326.
- Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2013, poz. 1646.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Von Hagen J., *Political Economy of Fiscal Institutions, Governance and the Efficiency of Economic Systems*, Discussion Paper, November 2005, no. 149.
- Von Hagen J., Harden I., *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, IMF Working Paper 1996, no. 96/78.

FISCAL INSTITUTIONS AND ETHICAL STANDARDS IN FISCAL POLICY

Summary: The aim of the paper is to consider the possibility of combining accountability and efficiency of the activities in the public sphere with respect to ethical principles. To realize such an objective, the author analyzes and assesses the political determinants of irresponsible and unethical fiscal policy. In addition, the author makes a presentation of basic fiscal institutions that may affect the reduction of negative effects of the above-mentioned political factors on fiscal policy, making it more responsible and satisfying higher ethical standards.

Keywords: ethical standards in fiscal policy, fiscal institutions.