

INSTYTUCJE POLITYCZNE I PROCES BUDŻETOWY

MICHAŁ MOŹDŻEŃ

INSTYTUCJE POLITYCZNE I PROCES BUDŻETOWY

Przeciwdziałanie tragedii
wspólnych zasobów fiskalnych

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa



Recenzenci: dr hab. Michał Mackiewicz, prof. UŁ
dr hab. Andrzej Rzońca, prof. SGH

Redakcja i korekta: Anna Kaniewska

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Copyright © 2018 by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa

Publikacja dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Gospodarki
i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie,
w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego

ISBN 978-83-65390-21-9

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa
tel./faks: 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (Stanisław Beczek)
Druk i oprawa: MCP, Marki

Spis treści

Podziękowania	9
Wprowadzenie	11
Uzasadnienie wyboru tematu	11
Wartość dodana pracy	13
Struktura monografii	15
Rozdział 1	
Teorie funkcjonowania sfery publicznej w aspekcie kształtowania wydatków publicznych	17
1.1. Zarys historii podejść teoretycznych do analizy sektora publicznego	18
1.2. Czemu służą finanse publiczne – perspektywa normatywna	21
1.3. Szkielet analizy założeń behawioralnych	23
1.4. Tragedia wspólnych zasobów budżetowych	29
1.5. Relacja mocodawca–pełnomocnik	42
1.6. Działalność grup interesu oraz istota teorii politycznego cyklu koniunkturalnego	48
1.7. Podsumowanie	53
Rozdział 2	
Instytucje a wydatki budżetowe – ujęcie teoretyczne	55
2.1. Założenia teorii nowej ekonomii instytucjonalnej w powiązaniu z klasyczną teorią instytucjonalizmu	56
2.1.1. Fundamenty nowego instytucjonalizmu	56
2.1.2. Instytucje – definicje i perspektywa integrująca	57
2.2. Pojęcie instytucji jako reguł strukturyzujących działania podmiotów politycznych	60
2.2.1. Obszar analizy instytucjonalnej	60
2.2.2. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru	63
2.2.3. Instytucjonalizm historyczny	64
2.2.4. Instytucjonalizm socjologiczny	65
2.2.5. Problem zmiany instytucjonalnej	67
2.2.6. Rodzaje instytucji strukturyzujących proces polityczny	68
2.3. Instytucje jako podstawy działań politycznych – podejście nowej ekonomii politycznej	71
2.4. Instytucje kreacji i legitymizacji władzy (instytucje wyborcze)	73
2.4.1. Zasięg (wielkość) okręgu wyborczego	74

2.4.2.	Formuła wyborcza	76
2.4.3.	Struktura list wyborczych	76
2.4.4.	Selektorat i wygrywająca koalicja – wpływ względnej szerokości bazy wyborczej na wydatki budżetowe	78
2.4.5.	Wybrane wyniki badań nad wpływem instytucji legitymizacji władzy na wydatki publiczne	82
2.5.	Instytucje relacji wewnętrznych	83
2.5.1.	Systemy prezydenckie i parlamentarne	84
2.5.2.	Znaczenie podmiotów mogących blokować politykę	85
2.5.3.	Rola administracji publicznej	88
2.5.4.	Problem państwa federalnego	91
2.5.5.	Wybrane wyniki badań nad wpływem instytucji relacji wewnętrznych na wydatki publiczne	92
2.6.	Instytucje relacji zewnętrznych	93
2.6.1.	Rozważania ogólne	93
2.6.2.	Liczba „punktów wpływu” jako determinanta poziomu realizacji interesów grupowych	95
2.6.3.	Wybrane wyniki badań nad wpływem instytucji relacji zewnętrznych na wydatki publiczne	97
2.7.	Reguły procesu budżetowego jako instytucje niższego rzędu	97
2.7.1.	Rola instytucji determinujących układ podmiotów w ramach procesu budżetowego	98
2.7.2.	Standardy przygotowywania budżetu państwa	100
2.7.3.	Numeryczne reguły fiskalne	101
2.7.4.	Wybrane wyniki badań nad wpływem reguł procesu budżetowego na wydatki publiczne	102
2.8.	Podsumowanie – hipotezy wpływu instytucji na kształt procesu budżetowego	103

Rozdział 3

Kształt i konsekwencje funkcjonowania systemu instytucji regulujących proces kształtowania wydatków budżetowych w Polsce	110
3.1. Ewolucja kształtu systemu instytucji ustrojowych potencjalnie wpływających na wydatki budżetowe w III RP w latach 1989–2000 . . .	111
3.1.1. Instytucje legitymizacji władzy (mechanizmy jej wyłaniania) . . .	111
3.1.2. Instytucje relacji wewnętrznych	113
3.1.3. Instytucje relacji zewnętrznych	119
3.2. Kształtowanie się instytucji ustrojowych mających wpływ na wydatki budżetowe po 2000 r. i stan obecny	129
3.2.1. Instytucje legitymizacji władzy	129
3.2.2. Instytucje relacji wewnętrznych	133
3.2.3. Instytucje relacji zewnętrznych	144
3.3. System instytucji niższego poziomu ingerujących w proces budżetowy – reguły fiskalne	156
3.4. Podsumowanie	166

Rozdział 4

Porównanie instytucji politycznych, fiskalnych i analiza ich konsekwencji w krajach OECD i UE oraz wnioski dla Polski	170
4.1. Zmienne operacyjne	171
4.1.1. Instytucje legitymizacji władzy	172
4.1.2. Instytucje relacji wewnętrznych	176
4.1.3. Instytucje relacji zewnętrznych	180
4.1.4. Reguły budżetowe	182
4.1.5. Zmienne kontrolne	183
4.1.6. Operacjonalizacja zmiennych zależnych	184
4.1.7. Generalne założenia metodologiczne	184
4.2. Analiza eksploracyjna zmiennych oraz ich relacji do wydatków budżetowych	186
4.2.1. Zmiany wydatków budżetowych jako przybliżenie intensywności działań państwa	186
4.2.2. Instytucje ustrojowe (legitymizacji władzy, relacji wewnętrznych i zewnętrznych)	191
4.2.3. Centralizacja procesu budżetowego	201
4.2.4. Instytucje niższego rzędu (reguły fiskalne)	209
4.2.5. Zmienne kontrolne	226
4.3. Analiza determinant wydatków budżetowych	228
4.3.1. Metodyka badania panelowego	228
4.3.2. Wyniki badania panelowego	230
4.4. Wnioski dla Polski	235
4.4.1. Typologia reżimów finansów publicznych i miejsce Polski	237
4.4.2. Instytucjonalne podobieństwa i różnice w porównaniu z innymi krajami	240
4.4.3. Wzajemna kompatybilność funkcjonujących instytucji z punktu widzenia przeciwdziałania tragedii wspólnych zasobów	245
4.5. Podsumowanie	247
Zakończenie	249
Bibliografia	254
Załącznik 1. Charakterystyka zmiennych wybranych do pierwotnej analizy eksploracyjnej	269
Spis rycin	274
Spis tabel	277
Indeks nazwisk	279