

## 6. FINANSE PUBLICZNE W ŚWIETLE EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-237-5/6>

### Public finances in the light of institutional economics

**Abstract:** The aim of the chapter is to examine the extent to which the institutional economics method can be useful for analysing phenomena and processes in the area of public finances. Based on a critical analysis of the literature, the work takes into account the achievements of institutional economics. Key concepts of institutional economics were selected for consideration, such as: contract, social contract, transaction costs, trust, allocative efficiency. It was examined to what extent these tools can be helpful in explaining phenomena and processes in public finances. The mission of the chapter is also to encourage economists dealing with institutional economics to take broader account of the theory and public finances in their research. Based on the analysis of selected categories of institutional economics, in the final part of the work, an attempt was made to assess public finances in Poland.

**Keywords:** institutional economics, public finances, social contract, trust, transaction costs, allocative efficiency.

## Wstęp

Finanse publiczne są przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin, czego dowodem jest potężna literatura światowa i krajowa. Rozwój teorii finansów publicznych jest elementem rozwoju teorii ekonomii, wśród której znajduje się też ekonomia instytucjonalna. W niniejszej pracy przyjmuje się założenie, że trwale występujące w ekonomii instytucjonalnej pojęcia, takie jak instytucja, reguły działania, transakcja, zaufanie, koszty transakcyjne, efektywność alo-

**Sugerowane cytowanie:** Owskiak, S. (2024). Finanse publiczne w świetle ekonomii instytucjonalnej. W: Szarzec, K. i Woźniak-Jęchorek, B. (red.), *Instytucjonalne i historyczne wymiary dyskusji o ekonomii i gospodarce* (s. 85–100). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-237-5/6>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

kacyjna, są charakterystyczne dla tego nurtu myśli ekonomicznej. Narzędzia ekonomii instytucjonalnej wykorzystane zostaną do analizy zjawisk i procesów w finansach publicznych. Praca ma więc na celu zachęcenie specjalistów ekonomii instytucjonalnej, aby w większym stopniu zainteresowali się finansami publicznymi. Zwieńczeniem rozważań jest próba spojrzenia na finanse publiczne w Polsce z perspektywy ekonomii instytucjonalnej.

## 6.1. Finanse publiczne jako element teorii ekonomii

Elementy teorii finansów publicznych można znaleźć w ekonomii klasycznej, czego przykładem są zasady podatkowe Adama Smitha (2007), rozwinięte przez innych klasyków (Ricardo, 1957) – sformułowana przez niego reguła edynburska o neutralności podatkowej – czy poglądy Saya (1960) zalecającego nakładanie umiarkowanego podatku. Od wielu lat toczy się debata nad tzw. prawem Wagnera (1877), zgodnie z którym rozwojowi cywilizacyjnemu musi towarzyszyć stały wzrost wydatków publicznych. W debacie tej wybitny teoretyk finansów publicznych Musgrave (1969, s. 76–77), zwrócił uwagę na strukturalne zmiany w wydatkach publicznych. Dyskusja nad prawem Wagnera nie słabnie (Kańduła, 2010; Kargol-Wasiluk, 2011). Wagner był jednym z pierwszych ekonomistów zalecających interwencję państwa w gospodarkę rynkową. Intensywne były i są nadal spory o równowagę budżetową. Ścierały się tutaj poglądy ortodoksyjnych fiskalistów zalecające bezwzględnie i stale zrównoważony budżet państwa (Dalton, 1948), z poglądami bardziej pragmatycznymi uwzględniającymi prosty fakt, że gospodarka kapitalistyczna (rynkowa) funkcjonuje według cykli koniunkturalnych, co musi przekładać się na stan budżet państwa. Przełom w podejściu do równowagi budżetowej nastąpił wraz z rewolucją keynesowską (Keynes, 2012). Obserwuje się także intensywną debatę teoretyczną nad istotą, skutkami i granicami zadłużania się państwa (Barro, 1979). Co interesujące, niektóre podejścia (teorie) zaczęto traktować jako epizodyczne, minione bezpowrotnie, tymczasem dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość zaskakiwała krytyków. Zmieniennym tego przykładem jest tryumfalny powrót doktryny keynesowskiej podczas kryzysu finansowego z początku obecnego tysiąclecia (Eatwell i Milgate, 2011). Fakt ten dał impuls do rewizji paradygmatu nauki finansów (Flejterski, 2019; Frąckowiak i Szambelańczyk, 2010), i ostrzeżeniami przed kolejnymi kryzysami (Minsky, 2016).

Nie trzeba specjalnej argumentacji, że wymienione przykładowo zagadnienia z teorii finansów publicznych, czy szerzej finansów, silnie implikują teorię ekonomii.

## 6.2. Od ekonomii klasycznej do ekonomii instytucjonalnej

W teorii ekonomii od wielu dekad ścierają się dwa podejścia do gospodarki. Pierwsze oparte na wolnym rynku (ekonomia klasyczna), jako optymalna metoda wykorzystania zasobów. Drugie podejście nie kwestionuje mechanizmu rynkowego, jednak zdaniem wielu ekonomistów sprawne funkcjonowanie rynku nie jest możliwe bez regulacyjnej aktywności państwa (North, 1994). Ramy niniejszej pracy zwalniają z przedstawiania argumentów za jednym czy drugim podejściem. Bezskrytyczne podejście do mechanizmu rynkowego jest niebezpieczne (Minsky, 2008). W ostatnich dekadach eksponuje się negatywne skutki bezwzględnej dążenia do zysku w postaci powiększających się nierówności dochodowych (Piketty, 2015; Wołoszyn, 2020). Te negatywne zjawiska zmusiły w przeszłości państwo do działalności interwencyjnej, a teoretyczne podwaliny pod tę działalność państwa stworzył Keynes i nurt ekonomii pokeynesowskiej (Bochenek, 2016). Dodatkowych argumentów za powrotem do Keynesa oraz koniecznością interwencji państwa, zwłaszcza w sektorze finansowym, dostarczyły kryzysy finansowe. Zaskakujące jednak jest, że niemal tuż przed kryzysem finansowym znaczenie teorii Keynesa było podważane (Hultberg i in., 2004).

Mechanizm rynkowy jest, przy pewnych jego słabych stronach, najlepszym sposobem organizacji gospodarczej człowieka, ale efektywne jego funkcjonowanie wymaga budowy instytucjonalnych ram (Wilkin, 2011). Obserwacja ta nie wymaga szczególnych dowodów. Potrzebne są agendy publiczne, takie jak sądy, policja, armia, nadzór bankowy, nadzór budowlany, instytucje chroniące konkurencję, bezpieczeństwo obrotu itd. Trzeba zaznaczyć, że zwolennicy gospodarki rynkowej na ogół nie negują takich rozwiązań, chociaż krytycznie odnoszą się do nadmiernej regulacji państwa, ograniczającej wolność gospodarczą (McCrudden, 1998).

Komplikacje stosunków gospodarczych nie tylko na skutek postępu technicznego (technologicznego), ale przede wszystkim z powodu towarzyszącego tym procesom rozwoju i złożoności stosunków pieniężnych (finansowych) dały asumpt do rozwoju subdyscyplin z pogranicza ekonomii i psychologii (Tyszka, 2004), ekonomii behawioralnej (Orlik, 2023; Orrell, 2021), a w jej ramach finansów behawioralnych (Borowski, 2014; Czerwonka, 2008). Postępujące odrywanie się sfery finansów od sfery realnej gospodarki, czyli finansjalizacja, było inspiracją do wyłonienia się nowego nurtu, który można określić jako ekonomia finansowa (Mele, 2022). Ten kierunek rozwoju ekonomii wymaga szczególnego podkreślenia, ponieważ w praktyce pojawiło się wysoce niebezpieczne zjawisko odrywania się na niespotykaną skalę sfery realnej gospodarki od sfery finansowej. Zjawisku

temu sprzyjały różne toksyczne „wynałazki” finansowe (instrumenty pochodne). Nadmiernie rozbudowana sfera (sektor finansowy) stanowiła i nadal stanowi zagrożenie dla realnej gospodarki. Sektor ten zatrudnia potężną armię pracowników, która niczego pożytecznego nie wytwarza. Przeciwnie, wywołane działalnością sektora finansowego zdarzenia, w tym spekulacja na wielką skalę, doprowadziły do zubożenia społeczeństw, załamania się gospodarki, wzrostu bezrobocia. Ich „dochód” pochodzi nazbyt często z amoralnych zachowań. Znaczną część pracowników sektora finansowego można porównać do klasy próżniaczkiej Veblena (1899; 2008). W podobnym duchu wyraża się Ratajczak (2012, s. 296), który pisze:

W dyskusji o finansyzacji trudno także pominąć mieszczące się w optyce instytucjonalnej zjawiska ze sfery kulturowej. Współczesna kultura masowa upowszechnia wyraźnie hedonistyczną wizję życia, w której rentierstwo, tradycyjnie bardzo wstrzemięźliwe, a nawet źle oceniane przez ekonomistów, jest oznaką sukcesu i wzorem godnym naśladowania. Finansyzacji sprzyjają także zmiany w sferze etyki i życia religijnego. Następuje erozja tradycyjnych wartości, a zwłaszcza ich interpretacji w odniesieniu do sfery biznesu.

Na konieczność uwzględnienia dorobku filozofii (etyki) przez ekonomistów trafnie zwraca uwagę Wilkin (2010).

Dlatego za pozytywny wniosek z ostatniego kryzysu finansowego trzeba uznać dążenia do ściślejszego związku ekonomii i finansów, czego wyrazem jest nurt ekonomii finansowej. Nurt ten niewątpliwie wpisuje się w ekonomię instytucjonalną, której przedmiot badań uwzględnia właśnie wartości kulturowe, humanistyczne, etyczne, odpowiedzialne zachowania podmiotów w procesach gospodarowania (Wilkin, 2016).

### 6.3. Główne założenia ekonomii instytucjonalnej

Zainteresowanie polskich ekonomistów ekonomią instytucjonalną wzrosło wraz z przemianami ustrojowymi. Warto jednak zauważyć, że koncepcja ta była znana znacznie wcześniej pod nazwą instytucjonalizmu (Ratajczak, 1994, s. 27–39). W jednej z definicji podkreśla się, że „każdy system ekonomiczny działa w obrębie takich między innymi instytucji jak własność, podział dochodu i jego metody, podział pracy. Instytucje te wpływają na sytuację grup ekonomicznych, cele produkcji itd.” (Mała Encyklopedia Ekonomiczna PWE, 1974, s. 295–296). Podkreśla się, że ekonomia jest nauką humanistyczną, a nie sformalizowaną, jako taka musi uwzględniać metodę i dorobek innych nauk. Takie podejście prezentowane jest przez wielu dzisiejszych polskich ekonomistów (Gorynia, 2019).

Ekonomia instytucjonalna w początkowym okresie koncentrowała się na wpływie instytucji na działanie mechanizmu rynkowego. Chodziło o uchwycenie

nie zależności (relacji) między podmiotami gospodarki rynkowej a instytucjami, ale w ujęciu podmiotowym. W nowszym ujęciu, dla którego przyjął się termin Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI), użyty po raz pierwszy przez Williamsona (1975), wychodzi poza stosunki rynkowe. Przedmiotem analizy są takie instytucje, jak własność, zaufanie, koszty transakcyjne (formalne i nieformalne), państwo. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań w niniejszej pracy to właśnie rozszerzenie zakresu zainteresowań na sferę pozarynkową i działające w niej podmioty (Coase, 1999), zwłaszcza państwo, są szczególnie interesujące. Instytucje to także reguły zachowań podmiotów w procesie gospodarczym, to relacje między podmiotami w kontekście społecznym, politycznym, etycznym, historycznym, kulturowym (Wilkin, 2016). Wiele analiz empirycznych i ujęć modelowych wykazuje ich wpływ na kształtowanie procesów rynkowych (gospodarczych) i społecznych. Pewnego problemu nastęrcza interpretacja samego pojęcia „instytucja”.

Jedną z najczęściej przytaczanych definicji jest opracowana przez Northa (2009, s. 3), według której instytucje to reguły gry w społeczeństwie, bardziej formalne – wymyślone przez ludzi ograniczenia, których celem jest kształtowanie ich wzajemnych interakcji. Składają się one z (North, 1984, s. 204):

- zestawu ograniczeń w formie reguł i regulacji nakładanych na zachowania jednostek;
- zbioru procedur wykorzystywanych do wykrywania odchyłeń od reguł i regulacji;
- zestawu norm moralnych, etycznych i behawioralnych wyznaczających granice tworzenia oraz egzekwowania reguł i regulacji.

Można zatem przyjąć, że instytucje zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i w ujęciu ekonomii instytucjonalnej występują na szeroką skalę w finansach publicznych. Są to nie tylko takie instytucje jak aparat skarbowy, lecz także instytucje w szerszym znaczeniu tego słowa, czyli ustawa o finansach publicznych, ustawy podatkowe, ordynacja podatkowa, metody alokacji wydatków, fundusze publiczne i inne. W przypadku relacji między państwem a obywatelem w obszarze finansów publicznych (na przykład podatków) ważną rolę odgrywają sądy. W literaturze można spotkać szeroką listę pojęć i terminów wchodzących w zakres ekonomii instytucjonalnej (Wilkin, 2016, s. 104).

Przystępując do analizy możliwości wykorzystania metod\* i narzędzi charakterystycznych dla ekonomii instytucjonalnej w odniesieniu do finansów publicznych wybrane zostaną takie kluczowe kategorie jak: kontrakt, zaufanie, koszty transakcyjne, efektywność alokacyjna. Kontrakt, to jedno z kluczowych pojęć ekonomii instytucjonalnej (Aoki, 2001, s. 1, za: Wilkin, 2016, s. 101).

\* Wyczerpującą charakterystykę metody ekonomii instytucjonalnej przedstawiono w: (Borkowska i in., 2019).

## 6.4. Kontrakt, czyli umowa społeczna w finansach publicznych

Koncepcja umowy społecznej sięga starożytności, a w nie tak odległych czasach do przełomu XVI i XVII wieku i wiąże się między innymi z nazwiskami dwóch filozofów: Tomasza Hobbesa (2023) oraz Jana Jakuba Rousseau (2002). Łuszczczyńska zauważa: „Do idei umowy społecznej odwoływali się zarówno zwolennicy monarchii, jak też demokracji, a także zwolennicy konstrukcji ustrojowych o charakterze totalitarnym” (2014, s. 43). Koncepcja Hobbesa, uważanego za twórcę kontraktualizmu, czyli umowy społecznej, opiera się na konieczności podporządkowania jednostki państwu, które jako hegemon (suweren) może zapanować nad egoistycznym zachowaniem ludzi, uchronić ich od wyniszczającej rywalizacji, wojen itd. Z rozważanego punktu widzenia (ekonomicznego) poglądy Hobbesa legitymizują nakładanie podatków. Odmienne utopijne podejście do umowy społecznej zaprezentował Rousseau. Według tego filozofa umowa społeczna powinna być zawarta między państwem a jednostkami, z każdą z nich.

Pomijając tak krańcowe podejście do umowy społecznej, ekonomia instytucjonalna nie powinna rezygnować z dyskusji nad umową społeczną możliwą do zawarcia w systemie demokratycznym w odniesieniu do finansów publicznych. Chodziłoby o zawarcie tzw. umowy dorozumianej. W analizie istoty kontraktów między państwem a obywatelami pomocne może być rozróżnienie kontraktu klasycznego charakterystycznego dla transakcji rynkowych i kontraktu relacyjnego (Wilkin, 2010, s. 99–106), w którym chodzi o utrzymanie relacji między podmiotami. Na konieczność uwzględnienia dorobku filozofii przez ekonomistów trafnie zwraca uwagę Wilkin (2010).

W ekonomii instytucjonalnej kontrakty zawierane między podmiotami gospodarczymi sytuowane są w kontekście społecznym, etycznym, przy uwzględnianiu zaufania. Wiele z tych czynników ma wpływ na kształtowanie kluczowej kategorii ekonomii instytucjonalnej – kosztów transakcyjnych.

Pozornie wydaje się, że kontrakty zawierane w sektorze gospodarczym (rynkowym) i w sektorze finansów publicznych to różne zdarzenia. Tymczasem dokładniejsze spojrzenie na ekonomiczną treść relacji między podmiotami funkcjonującymi w obszarze finansów publicznych i w obszarze gospodarki ma wiele cech wspólnych. Na pierwsze miejsce wysuwa się efektywność alokowanych zasobów. Mimo że w obszarze finansów publicznych inny jest mechanizm pozyskiwania pieniądza (dochód) niż w przypadku podmiotów rynkowych, to wspólne jest jednak kryterium jak najlepszego wykorzystania zasobów pracy i zasobów materialnych.

Podmioty działające w sferze finansów publicznych są zasilane w pieniądź na skutek podatkowego przymusu stosowanego przez państwo. Te specyficzne



relacje skłaniają wręcz do przyjrzenia się im (relacjom) z perspektywy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej, w ramach której dostrzeżono pozycję państwa jako ważną instytucję mającą potężny wpływ na transakcje (relacje) między podmiotami systemu ekonomicznego. Nie ma powodu, aby udowadniać, jak silny jest wpływ podatków na sytuację podmiotów systemu ekonomicznego i jak niebezpieczne mogą być działania państwa w tym obszarze. Z kolei klasyczna ekonomia instytucjonalna nadawała wysoką rangę kategorii własności, która na skutek działania państwa jest naruszana przez redystrybucję dochodów – z jednej strony przekazywane transfery, z drugiej strony zaś dobra publiczne.

Stosunki między państwem a podmiotami systemu ekonomicznego kształtowane są na różnych płaszczyznach. W ramach finansów publicznych ich konkretyzację można zaobserwować w dwóch wymiarach: a) podatkowym; b) wydatkowym. Istnieją wszelkie merytoryczne (ekonomiczne) podstawy, aby stosunki te traktować jako transakcje między dwoma szczególnymi podmiotami. Specyficzny charakter tych transakcji polega na nierównych pozycjach uczestników, zarówno gdy chodzi o podatki, jak i wydatki. Wynika to z następujących względów: państwo wobec podatnika zajmuje pozycję dominującą. Racjonalnie zachowujące się państwo powinno dążyć do sprowadzenia działalności polegającej na stanowieniu (nakładaniu) podatków do statusu transakcji. Płacony podatek powinien być traktowany jako zapłata za dostarczane dobra publiczne i społeczne. Zrozumieniu i akceptacji sensu takiej transakcji przez podatnika sprzyja posługiwanie się przez państwo podatkami dochodowymi, które ułatwiają dostrzeżenie przez podatnika związku między tym, co płaci, a tym, co otrzymuje „bezpłatnie” od państwa. Słabszą stroną tak rozumianej transakcji jest jednak to, że wymierna jest wielkość płaconego podatku, kwantyfikacja korzyści podatnika napotyka trudności. Ustalenie, czy podatnik (obywatel) uzyskuje wynik dodatni, czy ujemny przy transakcji „zawieranej” z państwem, nie jest łatwe. Dlatego właśnie czynnik zaufania do państwa w transakcjach podatkowych jest tak ważny, gdyż państwo powinno dążyć do przekonania podatnika, że nakładane podatki są bezwzględnie konieczne, aby sfinansować dostarczane obywatelom dobra publiczne i społeczne. Relacje te znajdują odzwierciedlenie w toczącej się w ekonomii instytucjonalnej debacie o dialektyce między interesem publicznym a interesem prywatnym (Staniek, 2017, s. 105–100). Rozważania te wpisują się znakomicie w koncepcję równowagi instytucjonalnej, jeżeli państwo i podatnika (system podatkowych) traktujemy jako instytucje. Na różnice między podejściem do równowagi w ekonomii głównego nurtu, sprowadzającej się do punktu przecięcia krzywej podaży i popytu, zwraca uwagę Wilkin, który zauważa, że w ujęciu instytucjonalnym równowaga jest „utożsamiana z takim systemem powiązanych instytucji, który spełnia następujące warunki: a) godzi różnorodne interesy członków danej społeczności, b) skłania ich do przestrzegania reguł postępowania

uznawanych za społecznie pożądane, dając jednocześnie możliwości wyboru różnych strategii działania, c) zapewnia ciągłość reguł działania i mechanizmów i d) zapewnia znaczną dozę przewidywalności zachowań innych członków społeczności, w tym społeczności gospodarującej” (Wilkin, 2016, s.121). Dalej cytowany autor jeszcze bardziej wyostrza swoje poglądy, pisząc, że obserwowana jest obecnie: „silna presja na właściwe ugruntowanie instytucjonalnej równowagi między mechanizmami rynku, państwa, społeczeństwa obywatelskiego” (Wilkin, 2016, s. 233). Trudno byłoby znaleźć w literaturze lepsze uzasadnienie na rzecz włączenia finansów publicznych do ekonomii instytucjonalnej i intensywnych badań nad relacjami między państwem a otoczeniem.

Zawarcie transakcji (umowy) między państwem a całym społeczeństwem jest trudne ze względu na zróżnicowane preferencje obywateli odnośnie do oczekiwanych dóbr publicznych i społecznych – z jednej strony, a zróżnicowane skłonności do ponoszenia ciężarów podatkowych (Buchanan, 1977) – z drugiej. Bez zaufania obywateli do państwa, ze wzajemnością (uczciwość podatnika), zawarcie takiej transakcji jest niemożliwe. Jednak pierwszym warunkiem zawarcia takiej umowy społecznej jest funkcjonowanie państwa i obywateli w systemie demokratycznym. Takie aksjologiczne podejście do relacji (kontraktu) państwo–podatnicy wymaga wskazania preferencji obywateli i jest wykluczone w jakimś jednorazowym akcie. Należy raczej dążyć do kontraktu metodą kolejnych przybliżeń i nieuniknionego błędzenia lub inaczej dochodzenia do konsensusu. Na takie podejście do kształtowania umowy społecznej zwraca uwagę Łuszczynska (2014, s. 44). W systemie demokratycznym sposobność do zawarcia kontraktu między państwem a podatnikami pojawia się w trakcie wyborów parlamentarnych i samorządowych, w ramach których oferowany jest przez państwo (ugrupowania polityczne) koszyk dóbr publicznych w zamian za nakładane podatki. Oferta ze strony państwa powinna zawierać nie tylko wysokość przyszłych danin, lecz także strukturę podatków, skale podatkowe, ulgi i inne preferencje. Weryfikacja kontraktu następuje przy kolejnych wyborach parlamentarnych i samorządowych, chyba że naruszone zostaną warunki kontraktu skutkujące przedterminowymi wyborami. Jakkolwiek zawarcie takiej umowy społecznej może wydawać się utopią, to rzeczywistość nie wyklucza takiej możliwości. Najprostszym kryterium weryfikacji takiej domniemanej, ale skutecznej umowy, jest utrzymanie równowagi w finansach publicznych. Stan taki oznacza, że podatnicy akceptują wysokość i rodzaje podatków – z jednej strony, a poziom i rodzaje dóbr publicznych dostarczanych społeczeństwu – z drugiej strony. Takim modelowym krajem może być Szwecja\* (Owsiak i Abodakpi, 2021).

---

\* Szwecja dokonała rewizji koncepcji państwa opiekuńczego, po której poziom fiskalizmu znacznie się zmniejszył, a utrzymującą się w ostatnich kilku dekadach równowagę budżetową można uznać



## 6.5. Zaufanie w finansach publicznych

W koncepcji ekonomii instytucjonalnej ważne miejsce zajmuje zaufanie między podmiotami zawierającymi transakcje w wymiarze mikroekonomicznym i dotyczy to przedsiębiorstw, banków i innych instytucji ściśle związanych z gospodarką. Sprowadzanie zaufania w ekonomii instytucjonalnej do takiego wąskiego ujęcia nie wydaje się celowe. W gruncie rzeczy na satysfakcjonujący poziom zaufania między podmiotami dokonującymi transakcji istotny wpływ ma państwo i jego instytucje w sensie podmiotowym i przedmiotowym, czyli tworzone przez państwo prawo oraz jego realizacja przez sądownictwo. Zaufanie nie dotyczy tylko relacji między państwem a jednostkami z otoczenia, ale także relacji wewnątrz państwa, a ściślej systemu władz publicznych. Na pierwszy plan wysuwają się relacje między władzami samorządowymi (lokalnymi) a władzami centralnymi. W systemie demokratycznym ważnym ogniwem jest samorząd terytorialny. Dlatego umowa między państwem a społeczeństwem musi w sposób klarowny określać pozycję władz samorządowych w realizacji takiej umowy. Jej respektowanie przez władze centralne odnosi się także do władz samorządowych, a relacje między nimi muszą się opierać na zaufaniu. Praktyka dowodzi, że w różnych okresach zaufanie to może być nadwyrężone przez obarczanie władz samorządowych nowymi obowiązkami bez przekazania adekwatnych środków finansowych (Poniatowicz, 2017). Na naruszanie równowagi instytucjonalnej między władzami centralnymi a władzami samorządowymi w Polsce zwraca uwagę Owsiak (2021, s. 267–270).

## 6.6. Kwestia kosztów transakcyjnych

Pojęcie kosztów transakcyjnych wprowadził Coase (1960). Ekonomista ten zakwestionował założenie neoklasycznej ekonomii, według której koszty transakcyjne są zerowe. Zdaniem Coase'a zawieranie transakcji wymaga pozyskania wielu informacji, dotyczących na przykład cen, rozpoznania różnych warunków poprzedzających zawarcie transakcji. Koszty te są też skutkiem asymetrii informacji uczestników transakcji, braku zaufania do kontrahentów. Koncepcję kosztów transakcyjnych rozwinął Williamson (1998). Pożyteczną analizę czynników kształtujących koszty transakcyjne przedstawiła Bentkowska (2020, s. 99–124). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że warunkiem obniżania kosztów transakcyjnych jest budowa i sprawne funkcjonowanie instytucji (Godłów-Legiędź,

---

za wyraz aprobaty przez obywateli, tak podatków, jak też poziomu dostarczanych dóbr publicznych (Owsiak i Abodakpi, 2021).

2010). Fiedor zauważa, że „Kryterium minimalizacji kosztów transakcyjnych zostało zastosowane nie tylko do analizy życia gospodarczego, ale także do wszystkich instytucji życia społecznego. TKT i teoria praw własności stworzyły w ten sposób podstawy ekonomicznej interpretacji prawa, historii, demokracji, czy przede wszystkim państwa” (Fiedor, 1991, s. 181).

Kategoria kosztów transakcyjnych ma pełne zastosowanie w administracji (Williamson, 1997), a więc i w finansach publicznych. Koszty transakcyjne pojawiają się przede wszystkim przy nakładaniu i ściąganiu danin publicznych (podatków). Wysokość kosztów transakcyjnych jest ważna zarówno z punktu widzenia państwa, jak i podatnika. Wielkość nakładanych danin może być mierzona w ujęciu brutto i netto. Różnicę stanowią koszty ich poboru. Ich wysokość jest uzależniona od wielu czynników, co jest podnoszone w literaturze przedmiotu (Zbroińska, 2009). Rozbudowany i skomplikowany system podatkowy wymaga, z reguły, większej liczby pracowników aparatu skarbowego, a koszty jego utrzymania zmniejszają dochody publiczne (budżetowe) netto. Niska jakość prawa podatkowego może być przyczyną niższej ściągальności podatków, prowadzić do sporów między podatnikami a aparatem skarbowym, a to z kolei może skutkować obciążeniami Skarbu Państwa w związku z błędnymi decyzjami na podstawie orzeczeń sądowych. Problemy związane z konstrukcją i funkcjonowaniem systemu podatkowego powinny stanowić interesujący przedmiot badań ekonomii instytucjonalnej.

Koszty transakcyjne w klasycznej postaci pojawiają się u podatników (przedsiębiorców, gospodarstw domowych) w przypadku niestabilności podatkowej, która ogranicza swobodę decyzyjną w wielu sferach ich działalności. Koszty takie są trudne do policzenia.

Kolejny obszar implikujący koszty transakcyjne związany jest z pozyskiwaniem pieniądza pożyczkowego. Chodzi tutaj o koszty związane nie tylko z wyborem najlepszej oferty pod względem oprocentowania pożyczek, lecz także o koszty transakcyjne przy decyzjach o emitowaniu dłużnych papierów wartościowych. W tym ostatnim przypadku rzecz dotyczy zarówno kosztów związanych z emisją prospektu, jak i rozpoznaniem możliwych nabywców emitowanych papierów, czy wreszcie kosztów *underwritingu*.

Koszty transakcyjne mogą mieć duże znaczenie przy zaciąganiu pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że w tym zakresie można dostrzec wiele analogii między podmiotami sektora gospodarki a podmiotami sektora finansów publicznych. Trzeba też zauważyć, że w sferze (sektorze) finansów publicznych w Polsce istnieje wiele podmiotów zdolnych do zawierania transakcji rynkowych, takich jak państwowe osoby prawne, instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze. Wszystkie one powinny efektywnie wykorzystywać środki publiczne, a ich decyzje (zawierane kontrakty) z reguły poprzedzone są działaniami skutkującymi powstawaniem kosztów

transakcyjnych. Nadmienić warto, że zgodnie z polskim prawodawstwem (Ustawa, 2009) wszystkie podmioty systemu ekonomicznego (bez względu na formę i rodzaj własności) mają dostęp do środków publicznych przy realizacji zadań i projektów. Skutkuje to nieuchronnie powstawaniem kosztów transakcyjnych ponoszonych zarówno przez dysponentów środków publicznych, jak i wykonawców. Klasycznym tego przykładem są koszty transakcyjne powstające przy realizacji zamówień publicznych (Puciato, 2018).

W systemie demokratycznym ważnym jego elementem jest samorząd terytorialny. Jednostki tego samorządu także ponoszą koszty transakcyjne z różnego tytułu. Poza kosztami zawierzanymi w związku z dostarczaniem społeczności lokalnej dóbr publicznych niemniej ważne są koszty związane z umową zawieraną między lokalnymi podatnikami a władzami samorządowymi. Koszty takie powstają przy badaniu preferencji mieszkańców co do alokacji pozyskanych dochodów. Wykorzystanie metod i narzędzi ekonomii instytucjonalnej byłoby wielce pożyteczne dla poprawy relacji jednostek samorządu terytorialnego z otoczeniem, zwiększenia efektywności zawieranych transakcji (Poniatowicz, 2017). Szansę na zmniejszenie kosztów transakcyjnych w polskiej edukacji dostrzegła Cisowska-Mleczek (2020) poprzez lepszą koordynację szkolnictwa publicznego i prywatnego, i zawarcie kontraktu edukacyjnego.

## 6.7. Efektywność alokacyjna w sferze finansów publicznych

Finanse publiczne sięgają, jak już wspomniano, do dorobku innych dziedzin i dyscyplin. Najnowszym tego dowodem jest podjęta próba wprowadzenia do działalności podmiotów sektora finansów publicznych metod charakterystycznych dla gospodarki rynkowej, czyli badanie efektywności wydatków publicznych (Prest i Turvey, 1965, s. 683–735). Nie jest to łatwe, gdyż o ile wydatki są w pełni mierzalne, o tyle pomiar efektów tych wydatków napotyka trudności (Deprins i in., 1984). Niemniej jednak w ramach tzw. programowania budżetowego, określonego w Polsce nazwą budżetu zadaniowego (Owsiak, 2002) dąży się do ustalenia, w jakim stopniu, przy danych wydatkach (nakładach), realizowany jest społecznie użyteczny cel (Nazarko i in., 2008). W finansach publicznych cel ten jest najczęściej wyrażony w jednostkach fizycznych. Ten kierunek rozwoju finansów publicznych doprowadził do stworzenia bazy mierników efektów wydatków.

Innym podejściem do badania efektywności wydatków publicznych jest zastosowanie nieparametrycznej metody FDH (*Free Disposable Hull*), która służy do wyznaczenia efektywności producentów przez porównanie indywidualnych wyników z granicą możliwości produkcyjnych. Metoda ta jest wykorzystywana

nie tylko w działalności przedsiębiorstw, lecz także do analizy efektywności wydatków publicznych (Clements, 2002).

Odmianą nieparametrycznej metody badania efektów i korzyści jest metoda analizy obwiednich danych zwana też metodą analizy danych granicznych DEA (*Data Envelopment Analysis*). Z metodą DEA prowadzone są badania eksperymentalne w naszym kraju (Karliński, 2022; Pachura i Nitkiewicz, 2008). Orientacja metod analizy nakładów i efektów w sferze finansów publicznych na metodach stosowanych w sferze rynkowej (gospodarczej) należy odnotować jako wielce pożądaną, gdyż pojawia się potrzeba analizy kosztów transakcyjnych, badania zaufania kontrahentów, uwzględnienie znaczenia asymetrii informacji. Na duże możliwości wykorzystania metody ekonomii instytucjonalnej w tym obszarze wskazuje Rudolf (2015).

## Podsumowanie i wnioski dla polskich finansów publicznych – perspektywa ekonomii instytucjonalnej

Formułując wnioski dla finansów publicznych w Polsce płynące z dorobku ekonomii instytucjonalnej, trzeba zauważyć fundamentalną prawdę, a mianowicie, że naszemu krajowi daleko jest do kontraktu społecznego między państwem a podatnikami (obywatelami). Tylko pewnym usprawiedliwieniem może być fakt transformacji ustrojowej, w ramach której trzeba było zdefiniować rolę państwa w zakresie nakładanych podatków – z jednej strony – i wielkości i rodzajów dóbr publicznych dostarczanych społeczeństwu – z drugiej. Okolicznością utrudniającą zawarcie umowy społecznej jest niska świadomość podatkowa. Zaskakuje jednak brak determinacji państwa, a ściślej elit rządzących, na rzecz podniesienia tej świadomości. Zachowanie państwa zbliżone jest bardziej do pozycji władcy sprzed wieków niż partnera kontraktu w systemie demokratycznym w kwestiach podatkowych i wydatkowych.

Polityczny charakter podatku sprzyja nadużywaniu tego narzędzia, a to wyklucza jakąkolwiek umowę społeczną, której zawarcie wymaga zaufania stron kontraktu. Można wskazać na następujące negatywne zjawiska obserwowane w Polsce w odniesieniu do podatków: a) niestabilność systemu podatkowego; b) wprowadzanie zmian w podatkach w trakcie roku podatkowego; c) ignorowanie zasady *vacatio legis*; d) naruszanie praw nabytych.

Niezauważalne jest dążenie państwa do wykształcenia zachowań obywateli, którzy byliby skłonni świadomie płacić podatki, dostrzegając korzyści z tego tytułu. Ułatwia to nadmierna eksploatacja podatków pośrednich (VAT, akcyza), które stanowią bardziej zakamuflowaną formę obciążenia. Zauważalne jest

tworzenie iluzji, że wydatki państwa nie mają związku z podatkami. Jest to niebezpieczne zarówno dla samego państwa, jak i podatników, sprzyja postawom roszczeniowym obywateli wobec państwa, skoro rządzący sprawiają wrażenie, że państwo dysponuje nieograniczonymi możliwościami wydatkowymi.

Można zaobserwować pewien postęp w zakresie mierzenia efektów w ramach budżetu zadaniowego, w stosowaniu metody kosztów i korzyści, w analizie alternatywnych rozwiązań przy realizacji projektów z zaangażowaniem środków unijnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że budżet zadaniowy (mierniki) jest nadal traktowany bardziej jako wymóg formalny niż merytoryczny.

Brakuje postępu w budowaniu zaufania do państwa, gdy chodzi o koszyk dostarczanych dóbr publicznych, czego jaskrawym przykładem są usługi zdrowotne. W Polsce, pomimo upływu ponad trzech dekad od rozpoczęcia transformacji, na temat poziomu i rodzaju dostarczanych przez władze dóbr publicznych nie odbyła się poważna debata, a jest to warunek zawarcia umowy społecznej.

W ostatnich latach podważane było nie tylko zaufanie do państwa w kwestiach podatkowych\*, ale zauważalne też było nazbyt swobodne podejście rządu do wydatków publicznych. Mnożone były różne instytucje, fundusze, programy itp., które jaskrawo naruszały zalecaną w teorii zasadę konsolidacji wydatków publicznych, jako warunku racjonalnej alokacji zasobów finansowych państwa (Lubińska, 2007).

Kwestia wątpliwego zaufania do państwa nie dotyczyła tylko relacji państwo–obywatel, lecz także była widoczna wewnątrz systemu władz publicznych. Intencjonalne było pomniejszanie roli samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych, towarzyszące temu osłabianie finansowych podstaw działania samorządu terytorialnego. Tymczasem na poziomie samorządu pojawiają się duże możliwości stosowania narzędzi instytucjonalnych, takich jak efektywne kontrakty, lepsza alokacja środków publicznych względem potrzeb (preferencji) mieszkańców, ograniczanie kosztów transakcyjnych, podnoszenie zaufania do państwa (instytucji) na poziomie samorządowym.

Wskazane w początkowych fragmentach pracy możliwości stosowania metod ekonomii instytucjonalnej w finansach publicznych, jak też krytyczne odniesienia do tej sfery w naszym kraju stanowią interesującą zachętę do podjęcia badań przez ekonomię instytucjonalną.

---

\* W roku 2022 w związku z wprowadzaniem tzw. Polskiego Ładu istniały trzy systemy opodatkowania dochodów indywidualnych.

## Bibliografia

- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, 5, 940–971.
- Bentkowska, K. (2020). *Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny*. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Bochenek, M. (2016). *Historia rozwoju ekonomii*, t. 5: *Od keynesizmu do syntezy neoklasycznej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.
- Borkowska, B., Klimczak M. i Klimczak, B. (2019). *Ekonomia instytucjonalna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Borowski, K. (2014). *Finanse behawioralne. Modele*. Difin.
- Buchanan, J. (1977). *Freedom in constitutional contract: Perspectives of a constitutional economist*. College Station. Texas A&M University Press.
- Cisowska-MleczeK K. (2020). *Kontrakt edukacyjny. Koszty transakcyjne w systemie oświaty*. CeDeWu.
- Clements, B. (2002). How efficient is education spending in Europe? *European Review of Economics and Finance*, 1, 3–26.
- Coase, R. (1960). The problem of social costs. *The Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Coase, R.H. (1999). The task of the society. Opening address to the Annual Conference International Society of New Institutional Economics. Washington. Dostęp: <https://www.coase.org/coasespeech.htm> (2024.04.20).
- Dalton, H. (1948). *Zasady skarbowości*. Wydawnictwo K. Rutskiego. Czerwonka, M. (2008). *Finanse behawioralne*. Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Deprins, D., Simar, L. i Tulkens, H. (1984). Measuring labor-efficiency in post offices. W: M. Marchand, P. Pestieau i H. Tulkens (red.), *The performance of public enterprises: Concept and measurement* (s. 243–267). North Holland.
- Eatwell, J. i Milgate, M. (red.). (2011). *The fall and rise of Keynesian economics*. Oxford Academic.
- Fiedor, B. (1991). *Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Flejterski, S. (2019). Współczesne nauki o finansach – status metodologiczny, struktura, otoczenie, paradygmaty. W: M. Gorynia (red.), *Ewolucja nauk ekonomicznych. Jedność a różnorodność, relacje do innych nauk, problemy klasyfikacyjne* (s. 78–95). Polska Akademia Nauk. <https://publikacje.pan.pl/chapter/114983/wspolczesne-nauki-o-finansach-status-metodologiczny-struktura-otoczenie-paradygmaty>
- Frąckowiak, W. i Szambelańczyk, J. (red.). (2010). *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*. Zeszyty Naukowe, 144. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Gorynia, M. (red.). (2019). *Ewolucja nauk ekonomicznych. Jedność a różnorodność, relacje do innych nauk, problemy klasyfikacyjne*. Polska Akademia Nauk, <https://publikacje.pan.pl/book/131636/ewolucja-nauk-ekonomicznych-jednosc-a-roznorodnosc-relacje-do-innych-nauk-problemy-klasyfikacyjne>
- Godłów-Legiędź, J. (2010). *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?* Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hobbes, T. (2023). *Lewiatan*. Aletheia.
- Hultberg, N., Hoppe, H. H., Rothbard, M. N. i Salerno, J. T. (2004). *Jak zrujnować gospodarkę, czyli Keynes wiecznie żywy*. Fijorr Publishing.
- Kańduła, S. (2010). Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61, 141–160.
- Kargol-Wasiluk, A. (2011). Współczesny sektor publiczny w świetle prawa Wagnera. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 173, 68–70.



- Karliński, W. (2022). Metoda obwiedni danych (DEA) w kontroli wykonania zadań. *Kontrola i Audyt*, 4. <https://doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2022.1.28>
- Keynes, J. M. (2012). *Ogólna teoria zatrudnienia procentu i pieniądza*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Klimczak, B. (2019). Metoda ekonomii instytucjonalnej. W: B. Borkowska, M. Klimczak i B. Klimczak (red.), *Ekonomia instytucjonalna* (s. 56–66). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Lubińska, T. (red.). (2007). *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*. Difin.
- Łuszczzyńska, M. (2014). Umowa społeczna jako fundament życia zbiorowego. *Studia Iuridica Lublinensia*, 21, 43–54.
- Mała encyklopedia ekonomiczna PWE* (1974). Instytucjonalizm (s. 295–296). Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- McCrudden, C. (1998). *Regulation and deregulation: Policy and practice in the utilities and financial services industries*. Oxford University Press.
- Mele, A. (2022). *Financial economics*. MIT Press.
- Minsky, H. (2008). *Stabilizing an unstable economy*. McGraw-Hill.
- Minsky, H. (2016). *Can it happen again? Essays on instability and finance*. Routledge.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal systems*. Yale University Press.
- Nazarko, J., Komuda, M., Kuźmich, K., Szubzda, E. i Urban, J. (2008). Metoda DEA w badaniu efektywności instytucji sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych. *Badania Operacyjne i Decyzje*, 4, 89–105.
- North, D. C. (1984). Transaction costs, institutions, and economic history. W: E. G. Furubotn i R. Richter (red.), *The new institutional economics: A collection of articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics* (s. 203–213). J.C.B. Mohr.
- North, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American Economic Review*, 84(3), 359–368.
- North, D. C. (2009). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Orlik, K. (2023). *Makroekonomia behawioralna*. CeDeWu.
- Orrell, D. (2021). *Behavioural economics. Psychology, neuroscience, and the human side of economics*. Icon Books.
- Owsiak, K. (2021). Relacje pomiędzy władzami centralnymi a władzami samorządowymi w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej. *Ekonomista*, 2, 251–278.
- Owsiak, S. (red.) (2002). *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Owsiak, S. i Abodakpi, J. (2017). *Public finance discipline: A comparative analysis of Poland, United Kingdom and Sweden*. MIRDEC-6th, International Academic Conference on Social Sciences, Multidisciplinary, Economics, Business and Finance Studies, 27–29. <https://www.mirdec.com/lisbonhome>
- Pachura, P. i Nitkiewicz, T. (2008). Ocena efektywności wybranych komponentów kapitału intelektualnego regionów przy zastosowaniu metody Data Envelopment Analysis. *Organizacja i Zarządzanie*, 1, 21–38.
- Piketty, T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Poniatowicz, M. (2017). Relacje państwo–samorząd terytorialny–przedsiębiorca na tle postulatów Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 485, 389–405.

- Prest, A. i Turvey, R. (1965). Cost-benefit analysis: A survey. *The Economic Journal*, 75(300), 683–735.
- Puciato, D. (2018). Koszty transakcyjne zamówień publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 91–101.
- Ratajczak, M. (1994). Nurt instytucjonalny we współczesnej myśli ekonomicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 56(1), 27–39.
- Ratajczak, M. (2012). Finansyzacja gospodarki. *Ekonomista*, 3, 281–302.
- Ricardo, D. (1957). *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rousseau, J. J. (2002). *Umowa społeczna*. Wydawnictwo Antyk.
- Rudolf, W. (2015). Możliwości wykorzystania nowej ekonomii instytucjonalnej w rozwoju sektora publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 2(30), 109–118.
- Say, J. B. (1960). *Traktat o ekonomii politycznej*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Smith, A. (2007). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (wyd. 2). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Staniek, Z. (2017). *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*. Difin.
- Tyszka, T. (2004). *Psychologia ekonomiczna*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Ustawa. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Veblen, T. (1899). *The theory of the leisure class: An economic study of institutions*. Macmillan.
- Veblen, T. (2008). *Teoria klasy próżniaczej*. Wydawnictwo Muza.
- Wagner, A. (1877, t. 1, 1880, t. 2, 1886, t. 3, 1889, t. 4). *Finanzwissenschaft*. C. F. Winter'sche Verlagsbuchhandlung.
- Wilkin, J. (2010). Czy ekonomistom potrzebna jest filozofia? W: E. Mączyńska i J. Wilkin (red.), *Ekonomia i ekonomiści w czasach przełomu* (s. 99–106). Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Wilkin, J. (2011). Institutional equilibrium. What is it about and what is its role in the economy? *Economics*, 3(15), 26–37.
- Wilkin, J. (2016). *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Williamson, O. E. (1997). Transaction cost economics and public administration. W: P. B. Boor-sma, K. Aarts i A. E. Stenge (red.), *Public priority setting: Rules and costs* (s. 19–37). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-009-1487-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-94-009-1487-2_2).
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics. How It works. Where it is headed. *The Economist*, 14(1), 23–58.
- Wołoszyn, A. (2020). *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce i ich uwarunkowania społeczno-ekonomiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zbroińska, B. (2009). Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego. *Gospodarka Narodowa*, 11–12, 97–115.