

# GOSPODARKA NARODOWA

3  
(247)  
Rok LXXX/XXI  
marzec  
2012  
s. 85-105

Barbara ZBROIŃSKA\*

## Skarbowość w ujęciu instytucjonalnej teorii kontraktów

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie skarbowości jako mechanizmu pozyskiwania i gromadzenia pieniędzy w budżetach publicznych, złożonego z kontraktów podatkowego i pożyczkowego. Zastosowano metodę analizy instytucjonalnej, polegającą na przyjęciu transakcji za podstawową jednostkę analizy, usystematyzowaniu instytucji i organizacji, wytypowaniu stron i atrybutów transakcji. Stronami kontraktu podatkowego są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, podatnicy, a przedmiotem nakładanie, wymiar i pobór podatków. W ramach kontraktu zawierane są umowy publiczne oraz transakcje rynkowe z podmiotami sfery realnej i bankami. Stronami skarbowego kontraktu pożyczkowego są Skarb Państwa, zgłaszający zapotrzebowanie na pieniądź pożyczkowy, nabywcy skarbowych papierów wartościowych i obligacji komunalnych, banki jako kredytodawcy lub nabywcy papierów wartościowych. Państwo zawiera umowy publiczne oraz transakcje rynkowe z podmiotami sfery realnej i bankami, na obsługę obrotu skarbowych papierów wartościowych. Określono cechy instytucjonalne poszczególnych transakcji: specyficzność aktywów umowy, częstotliwość, niepewność. W kontrakcie podatkowym, do transakcji o największym natężeniu cech instytucjonalnych należą: umowa na tworzenie i wdrażanie prawa podatkowego, warunki korzystania z ulg podatkowych, pobór podatków. W skarbowym kontrakcie pożyczkowym są to umowy na sprzedaż skarbowych papierów wartościowych we wszystkich formach oraz umowy na udzielenie poręczenia przez Skarb Państwa i usługi ratingowe. Porównanie kontraktów wskazuje, że w skarbowym kontrakcie pożyczkowym jest więcej transakcji, stron kontraktu, transakcji o wysokim natężeniu cech instytucjonalnych, ale też więcej możliwości negocjacji. W obu kontraktach dochodzi do fundamentalnej transformacji.

---

---

\* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Zarządzania i Administracji, e-mail: zbroinski@poczta.onet.pl

---

Początkowe warunki konkurencyjne przekształcają się w bilateralną współpracę i dwustronny monopol, kiedy wraz z realizacją kontraktu rośnie poziom specyficzności aktywów. Transformacja polegająca na związaniu umów zachodzi, gdy warunkiem zawarcia umowy jest zaangażowanie specyficznych aktywów, wykorzystanych następnie w kolejnych umowach niższego rzędu.

**Słowa klucze:** skarbowość, instytucje, kontrakty

**Kody JEL:** E63, D23, D86

---

Artykuł wpłynął do druku 16 stycznia 2012 r.

---

## Wstęp

Badania naukowe ekonomii instytucjonalnej uprawiane są w dwóch nurtach: ekonomii instytucjonalno-ewolucyjnej i nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), z których każdy interesuje inny aspekt funkcjonowania instytucji.

Instytucje to reguły gry, stworzone przez człowieka ograniczenia, kształtujące ludzkie współdziałania i tworzące strukturę bodźców oddziałujących na uczestników wymiany, czyniące świat bardziej przewidywalnym [North, 1990, s. 3]. Dzielią się na instytucje ogólnego zasięgu, tworzące otoczenie makroekonomiczne państwa i wyznaczające standardy w relacjach społecznych i gospodarczych oraz instytucje niższego rzędu, jakimi są kontrakty [Lissowska, 2008, s. 31]. Tworzenie instytucji, zawieranie umów i ich egzekwowanie jest sposobem radzenia sobie z niekompletną informacją, ogranicza niepewność i zabezpiecza przed nielojalnością partnerów umowy. Williamson wyróżnił cztery poziomy instytucji, różniące się zakresem oddziaływania [Williamson, 2000]. Pierwszy poziom obejmuje otoczenie społeczne, w którym historia, kultura, religia ukształtowały reguły nieformalne, tworzące wzorce zachowań w społeczeństwie. Otoczenie instytucjonalne, należące do drugiego poziomu obejmuje instytucje formalne, normujące stosunki gospodarcze i społeczne, zapisane prawem i egzekwowane sankcjami, tworzone przez państwo. Trzeci poziom instytucji to kontrakty zawierane pomiędzy autonomicznymi podmiotami na rynku. Ostatni poziom instytucji dotyczy stosunków wymiany. Instytucje każdego poziomu koordynują współdziałanie podmiotów, tworzą bodźce, zakazy, nakazy, a różni je odmienny przedmiot koordynacji. Ekonomia instytucjonalno-ewolucyjna zajmuje się badaniem instytucji ogólnego zasięgu, powstawaniem i przekształcaniem instytucji pierwszego i drugiego poziomu, ich ewolucją i wpływem na wzrost gospodarczy. Nową ekonomię instytucjonalną interesują głównie instytucje trzeciego poziomu, czyli kontrakty, jako formy współpracy przedsiębiorstw i koszty transakcyjne tej współpracy, przesądzające o wyborze wielkości przedsiębiorstwa, struktury organizacyjnej, form kooperacji. Instytucje ogólnego zasięgu i kontrakty, jako instytucje niższego rzędu, są ze sobą powiązane, gdyż kontrakty między podmiotami zawierane są w danym otoczeniu instytucjonalnym, a zgodnie z ideą klasyfikacji Williamsona, instytucje wyższego rzędu mają wpływ na kształt instytucji niższego poziomu.

NEI skupia badania na poziomie mikroekonomicznym, ale są one na tyle zróżnicowane, że wyodrębnia się w nich kierunki – nową historię gospodarczą, teorię wyboru publicznego, nową teorię firmy, tworzące oddzielne, lecz ściśle ze sobą związane i uzupełniające się teorie – kosztów transakcyjnych, praw własności i kontraktów<sup>1</sup>. Prawa własności i prawa kontraktowe są instytucjami nierozłącznymi, gdyż istotą kontraktu jest przenoszenie praw własności. Przedmiotem badań kontraktów jest niepewność towarzysząca alokacji zasobów i przenoszeniu praw własności. Ich zawieranie wiąże się z ponoszeniem kosztów transakcyjnych.

Większość przedstawicieli NEI zajmuje się problematyką mikroekonomiczną, ale niektórych interesują instytucje ogólnego zasięgu, działające na poziomie makroekonomicznym. Zdaniem Williamsona, każdy problem społeczny, który wiąże się z obietnicą i złożeniem zobowiązania można ująć w formę kontraktu, przyjmowanego w paradygmacie nowej ekonomii instytucjonalnej za podstawową jednostkę analizy. Ujęcie kontraktowe może być przydatne w wyborze makroekonomicznych rozwiązań instytucjonalnych, a także poza sferą stosunków gospodarczych.

Nowa ekonomia instytucjonalna zaliczana jest do nurtu ekonomii neoklasycznej, pomimo jej krytyki i odmiennego paradygmatu. Podważa on nierealistyczne założenia ortodoksyjnej ekonomii o racjonalności jednostki, wprowadzając założenie o ograniczonej racjonalności, niepewności wynikającej z oportunistyki człowieka oraz koszty transakcyjne, których standardowy model neoklasyczny nie dostrzega.

Wielość stosunków wymiany sprawia, że zanikają więzi osobiste między podmiotami. Jednostki podejmują działania motywowane maksymalizacją użyteczności, mając jednocześnie świadomość niepełnej wiedzy, niepewności co do rezultatów tych działań i niełojalności uczestników rynku. Zawieranie kontraktów chroni je przed niepewnością i oportunistyką. Dążenie do asekuracji już na etapie zawierania umowy jest tym silniejsze, im większa jest niepewność. Kontraktowanie stało się powszechnym środkiem do osiągnięcia celu, stąd w NEI przez analogię do klasycznego *homo oeconomicus* pojawił się człowiek kontraktujący, z premedytacją skłonny do kompromisu, którym jest umowa określająca prawa i obowiązki uczestników wymiany oraz do ponoszenia kosztów transakcyjnych, tj. kosztów jej zawierania i realizacji.

Koszty transakcyjne stanowią podstawowy problem badawczy NEI, jako kryterium wyboru formuły współpracy. Koszty transakcyjne różnie definiowane, nie są kategorią homogeniczną. Niezależnie od interpretacji, jako stałe i nieodłączne cechy wymienia się nieprodukcyjne pochodzenie i trudność operacjonalizacji, gdyż nie zawsze mogą być wyrażone w jednostkach pieniężnych, oraz związek z instytucjami. Są ponoszone zawsze, gdy funkcjonują instytucje i zawierane są umowy, obciążają zarówno budżety publiczne, jak i prywatne. Szczególne cechy kosztów transakcyjnych znalazły wyraz w takich określeniach jak np. koszty mierzenia (przedmiotu transakcji) [North, 1990, s. 28], odpowiednik tarcia

<sup>1</sup> Jest to najczęściej przytaczany, ale nie jedyny podział NEI.

w fizyce, koszty funkcjonowania mechanizmu gospodarczego [Furubotn, Richter, 2000, s. 40], koszty załatwiania spraw [Lissowska, 2008, s. 39]. Ze względu na właściwości prawie nigdy nie są mierzone bezpośrednio. Kryterium kosztów transakcyjnych stosuje się do wyboru między alternatywnymi rozwiązaniami, które są porównywalne pod względem kosztów i efektów materialnych transakcji, a różnią się kosztami transakcyjnymi. Williamson podzielił je według fazy kontraktowania, na koszty *ex ante* i *ex post* [Williamson, 1998, s. 33]. Typowe koszty transakcyjne *ex ante* obejmują nakłady ponoszone w fazie zawierania kontraktu, na uzyskanie informacji i negocjacje, a *ex post* ponoszone w fazie realizacji kontraktu obejmują koszty monitorowania przebiegu umowy, ubezpieczenia umowy, koszty postępowania sądowego. Koszty transakcyjne powstają na różnych poziomach współpracy: na tradycyjnym rynku, na którym działają niezależne podmioty, w przedsiębiorstwie lub innej organizacji oraz na rynku politycznym, specyficzne koszty transakcyjne kontraktów publicznych [Buchanan, Tullock, 1997, s. 304].

Jednym z elementów otoczenia instytucjonalnego jest system finansowy państwa, w ramach którego gromadzone są środki publiczne, dokonywane wydatki, zaciągane pożyczki i spłacane zobowiązania. Stosunki finansowe zachodzące między państwem, jego organizacjami, podmiotami rynkowymi i obywatelami, uregulowane są formalnie i mają cechy kontraktów, są więc źródłem kosztów transakcyjnych.

Celem artykułu jest przedstawienie skarbowości jako mechanizmu złożonego z kontraktów inicjowanych przez państwo, których realizacja zapewnia środki na finansowanie zadań władz publicznych. Jako metodę badawczą zastosowano analizę instytucjonalną, polegającą na przyjęciu transakcji za podstawową jednostkę analizy, ustaleniu stron, przedmiotu oraz cech instytucjonalnych transakcji. Kontraktualne ujęcie skarbowości pozwala ocenić ten mechanizm pod względem atrybutów transakcji zawieranych i realizowanych przez państwo takich, jak: specyficzność aktywów, częstotliwość i niepewność, których kombinacja ma wpływ na wielkość kosztów transakcyjnych<sup>2</sup>.

### **Państwo jako strona kontraktów**

Rola państwa ulega zmianie wraz z rozwojem cywilizacji i pojawianiem się coraz to nowych potrzeb zbiorowych oraz oczekiwań obywateli. Ekonomia klasyczna do czasów ukazania się dzieła Keynesa pokładała wiarę w mądrość jednostki, wiedzionej intuicją i nieodpartym dążeniem do osiągnięcia korzyści. Dawał temu wyraz Smith podkreślając, że to co jest dobre dla jednostki, ostatecznie jest korzystne dla państwa, a ludzie wiedzą lepiej, jak osiągać dobrobyt, niż urzędnicy państwowi [Smith, 2007, s. 40]. Od państwa oczekiwano jedynie gwarancji ochrony własności, stanowienia i egzekwowania prawa, w czym wyrażał się postulat państwa „nocnego stróża” i przekonanie, że osiągnięcie stanu

<sup>2</sup> Identyfikacja i analiza kosztów transakcyjnych kontraktów skarbowych będą przedmiotem odrębnego artykułu autorki.

równowagi zapewnia „niewidzialna ręka” wolnego rynku. Ideę ograniczonego udziału państwa w gospodarce kontynuuje doktryna współczesnej ekonomii ortodoksyjnej głównego nurtu, a normatywny aspekt funkcjonowania państwa bada ekonomia dobrobytu. Dzieło Keynesa nadało państwu rangę aktywnego uczestnika życia gospodarczego oraz wskazało metody działania, którymi jest ono w stanie stabilizować koniunkturę, pobudzać gospodarkę i przybliżyć do stanu równowagi [Keynes, 1985]. Osiąganie tych celów umożliwia umiejętne stosowanie narzędzi polityki fiskalnej i pieniężnej. Poglądy Keynesa rozwijane są współcześnie w nurcie interwencjonistycznym makroekonomii. Nowa ekonomia instytucjonalna, chociaż sytuowana w nurcie neoklasycznym, podobnie do keynesistów, eksponuje rolę państwa i czyni je odpowiedzialnym za funkcjonowanie gospodarki i dobrobyt społeczny. Podkreśla funkcję legislacyjną, a zwłaszcza odpowiedzialność państwa za konstrukcję i egzekwowanie praw własności, która wraz z zasadą rządów prawa, stanowi istotę koncepcji państwa demokratycznego, budującego zaufanie do swoich instytucji na równości wobec prawa. Państwo według Northa jest organizacją, dysponującą zasobami i formułującą cele [North, 1981]. Obejmuje zasięgiem najszerszy obszar koordynacji stosunków społecznych i finansowych, regulując je instytucjami. Jako największa organizacja wprowadza i egzekwuje reguły formalne, składające się na otoczenie instytucjonalne, którego jakość wpływa na rozwój. Zależność taką potwierdzają doświadczenia we wdrażaniu reform znanych pod nazwą konsensusu waszyngtońskiego. Program reform gospodarczych, opracowany przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dla państw Ameryki Łacińskiej dokonujących transformacji, w pierwszej wersji nie przyniósł oczekiwanych rezultatów [Wojtyna, 2007, s. 12]. Wskazania skupione wyłącznie na polityce gospodarczej okazały się niewystarczające. Twórcy programu dostrzegli konieczność zmian instytucjonalnych, jako niezbędnego warunku głębokich przemian ustrojowych i wzrostu gospodarczego.

W ujęciu pozytywnym, państwo jest przedmiotem analizy instytucjonalnej w teorii wyboru publicznego, opisującej mechanizmy podejmowania decyzji politycznych, dotyczących tworzenia programów wydatków publicznych, ich finansowania, beneficjentów i ponoszących koszty oraz powstawania renty politycznej i jej skutków [Ząbkowicz, 2003, s. 813].

Różnorodność relacji zachodzących w gospodarce między podmiotami – publicznymi i prywatnymi – powoduje zawieranie różnych typów kontraktów. W sferze mikroekonomicznej polem działania przedsiębiorcy jest rynek, gdzie nawiązują się stosunki między podmiotami rynkowymi i dochodzi do wymiany praw własności. Przedsiębiorca kontraktuje na rynkach czynników wytwórczych i w sferze prywatnego systemu finansowego<sup>3</sup>. Kontraktorem gospodarki narodowej jest państwo, zawierające najważniejsze umowy społeczne, kształtujące ustrój ekonomiczny, tworzące prawo, w tym prawa własności, instytucje makrootoczenia i egzekwujące ich przestrzeganie. Państwo wystę-

<sup>3</sup> Prywatny system finansowy cechuje udział co najmniej jednego podmiotu prywatnego w zawieranych transakcjach [Pietrzak, 2003, s. 23].

puje jako strona transakcji zawieranych na rynku politycznym i w transakcjach rynkowych, gdy przez swoje organy zawiera umowy z niezależnymi podmiotami rynkowymi. Najwyższą formą współpracy państwa i społeczeństwa, jest kontrakt konstytucyjny, w którym zobowiązanie państwa obejmuje tworzenie ładu instytucjonalnego i dostarczanie dóbr publicznych, a obywatele – płaconie podatków [Wilkin, 2005, s. 22]. Funkcjonowanie państwa sprowadza się do realizacji kontraktu między władzą, a wyborcami, na mocy którego dokonuje się wymiana wzajemnych świadczeń [North, 1981]. Prawo do korzystania z oferty publicznej jest ekwiwalentem za płacone podatki [Buchanan, Musgrave, 2005, s. 31]. Mechanizm kontraktowania najlepiej obrazuje pragmatyka demokracji parlamentarnej, gdzie wybór publiczny dotyczący obciążeń społeczeństwa, niezbędnego programu wydatków publicznych, proporcji dóbr prywatnych i publicznych, wyrównywania dysproporcji terytorialnej poziomu rozwoju, rozwarstwienia dochodowego, źródeł finansowania wydatków publicznych i przenoszenia w czasie zobowiązań państwa, dokonuje się w głosowaniu.

Charakter kontraktu zależy od układu czynników behawioralnych i specyficzności aktywów, których kombinacja określa rodzaj współdziałania jako planowanie, obietnicę, konkurencję lub zarządzanie [Williamson, 1998, s. 43]. Na warunki behawioralne, w jakich przeprowadzane są transakcje, składają się ograniczona racjonalność i oportunizm. Kontrakty o charakterze planowania i obietnicy cechuje uwolnienie od jednego z warunków behawioralnych – nie występuje ograniczenie racjonalności (planowanie) lub nie ma zagrożenia oportunistycznym (obietnica). W pierwszym przypadku, strony kontraktu spisują umowę w obawie przed niełojalnością. Pełna racjonalność stron pozwala na uzgodnienie wszystkich szczegółów kontraktu na etapie negocjacji, skutkiem tego dominują koszty transakcyjne *ex ante*. Charakter obietnicy mają te kontrakty, w których strony są w pełni lojalne względem postanowień umowy, kiedy wzajemne zaufanie rekompensuje ograniczoną racjonalność, kiedy ujawniające się luki w kontrakcie są wypełniane we wspólnym interesie. Kontrakty o charakterze konkurencji i zarządzania różnią się między sobą cechami aktywów, a współdziałaniu stron towarzyszą jednocześnie ograniczona racjonalność i oportunizm. Williamson nazwał tę różnorodność okoliczności współpracy podmiotów, „światem kontraktów”.

W kontrakcie zawierającym na poziomie publicznym, dotyczącym programu wydatków publicznych, ustalania obciążeń podatkowych i zaciągania długu publicznego, nieodłącznym czynnikiem behawioralnym jest oportunizm. Niełojalni są zarówno podatnicy, jak i politycy i urzędnicy organizacji reprezentujących państwo. Ograniczona racjonalność nie odgrywa w nim istotnej roli, ponieważ budżet, podatki i inne obciążenia obligatoryjne na rzecz państwa zapisane są prawem i egzekwowane. Kwota dochodów zaplanowana przez rząd, zgodnie z obowiązującymi regułami, podlega rozdysponowaniu według z góry ustalonego planu o randze ustawy. Szczegóły tego typu kontraktu określone są *ex ante*, w procedurze parlamentarnej tworzenia ustawy budżetowej oraz ustawowych regulacjach zasad funkcjonowania finansów publicznych, co w „świecie kontraktów” nadaje mu charakter planowania.

Ujmowanie relacji państwa i obywateli w kategorii kontraktu publicznego cechuje wysoki stopień ogólności. W rzeczywistości tworzą go różnego rodzaju transakcje rynkowe i umowy polityczne, których celem jest gromadzenie dochodów w budżetach publicznych i wykonywanie zadań państwa<sup>4</sup>.

### Instytucje i organizacje skarbowości

Nauka skarbowości okresu międzywojennego termin **skarbowość** definiowała jako mechanizm zapewnienia środków we właściwych budżetach i ich sprawny, niezakłócony przepływ w obsłudze państwa, który wiąże się z wykonywaniem funkcji państwa, ale dotyczy wyłącznie sfery finansowej [Krzyżanowski, 1923, s. 4-6]. Za przedmiot skarbowości przyjmowano **skutki wydatków publicznych** w postaci sald budżetów i potrzeb pożyczkowych w związku z nadwyżką wydatków nad dochodami **oraz operacje finansowe ich zaspokajania**, w tym wydatki na obsługę długu. W ówczesnej literaturze podkreślano, że właściwa polityka finansowa państwa polega na ułożeniu takiego planu wydatków, który znajdzie pokrycie w dochodach podatkowych. Pożyczki publiczne traktowano jako „zło konieczne” [Krzyżanowski, 1923, s. 9]. Preferowano konserwatywną politykę fiskalną zrównoważonego budżetu, jako gwarancję mocnych podstaw państwa, w czym przejawiała się troska o stan długu publicznego i odpowiedzialność za obciążenia przyszłych pokoleń skutkami bieżących decyzji.

Dostarczanie funduszy budżetom publicznym obejmuje dwa rodzaje operacji o odmiennym charakterze: jedne polegające na ściąganiu danin publicznych, a drugie na zaciąganiu pożyczek. Mechanizm ten można ująć w dwojakiemu rodzaju kontrakty skarbowe: kontrakt podatkowy i skarbowy kontrakt pożyczkowy, których skutkiem jest obieg pieniądza i zasilanie budżetów publicznych. Stosując podejście instytucjonalne, **skarbowość** definiujemy jako zbiór organizacji i instytucji pośredniczących w kontrakcie podatkowym i pożyczkowym, których stroną inicjującą jest Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (JST), a celem pozyskiwanie i gromadzenie zasobów środków pieniężnych pochodzących z przymusowych pobrań i pożyczek, przeznaczonych na finansowanie zadań władz publicznych oraz regulowanie wynikających z nich zobowiązań.

Instytucje i organizacje stanowią nierozłączną całość, instytucje są dla organizacji narzędziami służącymi do wypełniania funkcji i osiągania celów. Poszczególne instytucje skarbowości cechuje różny zasięg oddziaływania, przedmiot

<sup>4</sup> Kontrakt i transakcja w języku potocznym są synonimami. W dalszych rozważaniach przyjmujemy, że kontrakt jest umową zawieraną w celu przeprowadzenia transakcji. Transakcja jest dopełnieniem kontraktu i oznacza stan dokonania, przemieszczenie przedmiotu umowy. Transakcja następuje wówczas, gdy dobro lub usługa są przemieszczane przez technologicznie odrębny interfejs. Jedno stadium aktywności kończy się, a nowe się zaczyna. Przy dobrze działającym interfejsie, jak przy dobrze pracującej maszynie, owe transfery dokonują się gładko, [Williamson, 1998, s. 15]. Przeprowadzenie transakcji uruchamia operacje finansowe, powodujące przepływ środków pieniężnych. Pisemny charakter kkontraktu nadaje mu rangę instytucji formalnej. W odniesieniu do transakcji zawieranych w sferze finansów publicznych, bardziej odpowiednie będzie stosowanie zamiennie terminu umowa.

unormowania i częstotliwość stosowania. Do instytucji prostych należą podatki, skarbowe papiery wartościowe (SPW), obligacje komunalne, kredyt, pożyczka. Budżet państwa i budżety JST są instytucjami złożonymi, ponieważ obejmują większy zakres regulacji i przeprowadzanych operacji. Nauka finansów określa te kategorie instrumentami, a na gruncie ekonomii instytucjonalnej odpowiadają one definicji instytucji, bowiem każda z tych kategorii przyjmuje postać normy uregulowanej na gruncie prawa cywilnego lub publicznego, określającej zasady i warunki posługiwania się nią<sup>5</sup>.

Stronami kontraktów skarbowych są Skarb Państwa (SP) i reprezentujące go organy, JST, podatnicy, nabywcy SPW i obligacji komunalnych (którzy są też podatnikami), oraz banki jako kredytodawcy lub nabywcy papierów wartościowych.

Kontrakty skarbowe – podatkowy i pożyczkowy – skutkują operacjami budżetowymi: dochodowymi, wydatkowymi, przychodowymi i rozchodowymi. Strumienie dochodów i przychodów wiążą się ze zwiększeniem stanu pieniądza publicznego, a wydatki i rozchody z ich zmniejszeniem [Żyżyński, 2009, s. 105]. Wszelkie operacje skarbowe skupiają się w budżecie państwa i następnie w pozostałych budżetach publicznych. Rysunek 1. przedstawia przepływ pieniądza, jaki dokonuje się w wyniku transakcji zawieranych w ramach kontraktów skarbowych oraz strony powiązane umowami. Kontraktowi podatkowemu odpowiadają operacje dochodowe, a pożyczkowemu operacje przychodowe i rozchodowe oraz wydatkowe na pokrycie kosztów obsługi długu i zobowiązań SP wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Dochody i wydatki są operacjami strumieniowymi, kształtującymi stan budżetu. Celem operacji dochodowych jest zapewnienie budżetom publicznym środków pieniężnych pochodzących z przymusowych pobrań. Przychody i rozchody to operacje majątkowe wpływające na stan aktywów i pasywów SP, związane z zaciąganiem pożyczek i kredytów oraz z ich zwrotem.

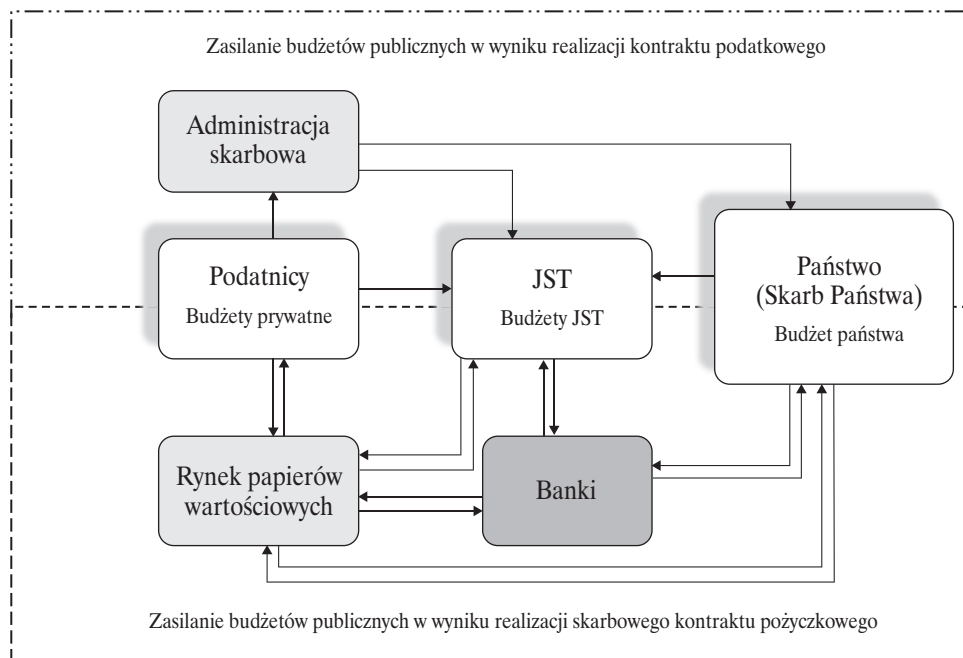
Państwo wykorzystuje instytucję podatku, SPW, kredytu, które w operacjach dochodowych i przychodowych zasilają budżet państwa. Powiązania budżetu i SP przejawiają się w zmianie stanu należności i zobowiązań SP. Budżet państwa gromadzi pieniądź pochodzący z kontraktu podatkowego i pożyczkowego. Skarb państwa obejmuje cały majątek państwa złożony z zasobów nagromadzonego mienia oraz bieżących strumieni pieniężnych przepływających przez kasy publiczne. Budżet państwa tworzy natomiast mechanizm przepływów strumieni dochodowych i wydatkowych oraz przychodowych i rozchodowych, dotyczących jednego roku, po jego upływie zamykany ustaleniem salda. Saldo budżetu państwa przejmowane jest przez SP. Ujemne saldo budżetu skutkuje powiększeniem długu publicznego i realnego zobowiązania SP. Należne budże-

<sup>5</sup> *Ustawa o finansach publicznych* reguluje instytucję SPW – Dział II, rozdział 5: Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych, budżet państwa – Dział III, rozdział 2: Ustawa budżetowa, budżet JST – Dział V, rozdział 1: Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Instytucję pożyczki reguluje *Ustawa Kodeks cywilny*, Księga trzecia Zobowiązania, tytuł XIX Pożyczka. Instytucja kredytu uregulowana jest w *Ustawie Prawo bankowe*, rozdział 5: Kredyty i pożyczki pieniężne oraz zasady koncentracji zaangażowań.



towi środki lub nie sfinansowane bieżące zobowiązania państwa, po zamknięciu budżetu stają się należnościami i zobowiązaniami SP [Owsiak, 2006, s. 650].

**Rysunek 1**  
**Przepływ pieniądza w wyniku kontraktów skarbowych**



Źródło: opracowanie własne

Zorganizowanie procesu pobierania i odprowadzania podatków do budżetu należy do zadań administracji podatkowej, organizacji niezbędnej do funkcjonowania instytucji podatku z racji jego przymusowego charakteru. Podatki zasilają budżet państwa, a w ramach redystrybucji wewnątrz sektora publicznego, także budżety jednostek samorządu terytorialnego, podatkami centralnymi. Część dochodów budżetów gmin stanowią podatki lokalne, bezpośrednio wpływające do budżetów lokalnych lub za pośrednictwem administracji podatkowej. Instytucja podatku łączy budżet państwa z podmiotami sfery realnej – gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami.

Banki pośredniczą w kontraktach pomiędzy SP, dysponentami środków publicznych i sferą realną realizując jednocześnie własne cele komercyjne. Przedmiotem kontraktu na dostarczenie państwu pieniądza pożyczkowego są instytucje kredytu i SPW. Pierwotny i wtórny rynek papierów wartościowych pośredniczy w transakcjach pomiędzy SP i nabywcami SPW. Kredytodawcami państwa są banki komercyjne, bank centralny lub międzynarodowe instytucje finansowe [Przybylska-Kapuścińska, 2007, s. 56]. Angażowanie banku centralnego w finansowanie deficytu budżetowego wiąże się z niebezpieczeństwem

monetyzacji długu, co wstrzymuje większość państw od stosowanie tego rozwiązania, a w Polsce jest zabronione od 1997 r. [*Konstytucja RP*, 1997, art. 220, u. 2].

Funkcjonowanie mechanizmu skarbowości polega na permanentnym dokonywaniu transakcji różnego typu, w ramach obu kontraktów skarbowych. Kontrakty różnią się cechami instytucjonalnymi z powodu odmienności atrybutów transakcji: specyficzności aktywów, częstotliwości i niepewności. Współpraca na rzecz pozyskiwania i gromadzenia pieniądza w budżetach publicznych ma formę umów publicznych, zawieranych na rynku politycznym oraz transakcji rynkowych, których przedmiotem są usługi świadczone przez autonomiczne podmioty sfery realnej oraz banki.

**Kontrakt podatkowy** jest umową zawieraną na rynku politycznym pomiędzy społeczeństwem i państwem, w której uzgodnione zostają obciążenia, jakie podatnicy będą ponosić przenosząc prawa własności do części dochodów na państwo, w zamian za prawo korzystania z oferty publicznej. Przymusowy charakter podatku przesądza o asymetrii sytuacji prawnej stron kontraktu i czyni kontrakt bardziej podatny na oportunizm. Stroną uprzywilejowaną jest państwo, a podporządkowaną podatnik. W przeciwieństwie do transakcji rynkowych, umowy rynku politycznego nie rodzą praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

**Skarbowy kontrakt pożyczkowy** na zaspokojenie zapotrzebowania państwa na pieniądź, wypełniają umowy pomiędzy SP lub JST, a ich wierzycielami, określające warunki, na jakich podmioty krajowe i zagraniczne sektora bankowego oraz sfery realnej udzielą pożyczek państwu lub JST. W wyniku przystąpienia do kontraktu następuje przeniesienie praw własności do dysponowania oszczędnościami w zamian za dochód w postaci odsetek lub dyskonta. Pożyczki udzielane są dobrowolnie, dlatego pozycja prawna stron umowy jest równa. Pomimo unormowania prawem publicznym, mają cechy transakcji rynkowych takie, jak: brak przymusu i możliwości negocjacji.

Przedmiotem umów zawieranych w ramach kontraktów skarbowych są podatki, aktywa finansowe lub usługi niematerialne. Przeprowadzenie tego typu transakcji wymaga inwestycji w wysokie kwalifikacje i narażone jest na ryzyko, dlatego ich nieodłącznymi atrybutami są specyficzne aktywa ludzkie i niepewność. Splot tych dwóch właściwości sprawia, że znaczenia we współpracy nabiera tożsamość stron oraz ciągłość relacji. W dalszych rozważaniach wyodrębniono poszczególne umowy kontraktów skarbowych oraz scharakteryzowano je pod względem cech instytucjonalnych.

### Umowy zawierane w ramach kontraktu podatkowego

Fazę zawierania kontraktu podatkowego wypełniają następujące umowy związane z nakładaniem i wymiarem podatków: umowa na tworzenie i wdrażanie prawa podatkowego, na warunki przyznawania ulg podatkowych, na podział dochodu między budżet państwa i JST oraz przekazywanie transferów dla JST, na zorganizowanie struktury administracji podatkowej.

**Umowa na tworzenie i wdrażanie prawa podatkowego** zawierana jest na rynku politycznym między państwem i społeczeństwem, reprezentowanym przez swoich przedstawicieli. Przedmiot umowy stanowi utworzenie instytucji, jaką jest prawo podatkowe. Jego złożoność wymaga harmonizacji z innymi dziedzinami prawa, wykonania ekspertyz skutków budżetowych i szerokiej kampanii informacyjnej, do czego konieczne jest zaangażowanie specyficznych aktywów ludzkich o najwyższych kwalifikacjach. Biorąc pod uwagę zmienność prawa w Polsce, umowę cechuje duża częstotliwość. Towarzyszy jej wysoka niepewność behawioralna, której źródło tkwi w nielojalności polityków i urzędników reprezentujących państwo oraz podatników. Przymusowy charakter podatku sprawia, że stosunek podatkowy szczególnie podatny jest na oportunizm [Stiglitz, 2004b, s. 113]. Stosowanie sformułowań nieostrych w przepisach ma na celu pozostawienie marginesu swobody w podejmowaniu decyzji i lepsze dostosowanie prawa do konkretnych warunków, ponieważ ustawodawca nie może przewidzieć wszystkich sytuacji rynkowych [Morawski, 2006, s. 127]. Słuszną w intencji elastyczność przepisów sprzyja zarazem nielojalności podatników unikających opodatkowania. Proces tworzenia prawa jest okazją do wywierania nacisku przez zainteresowane grupy podatników w celu przeforsowania korzystnych rozwiązań i sprzyja uzyskaniu renty przez urzędników i polityków. Kosztem społecznym aktywnego poszukiwania renty jest strata dobrobytu, ponieważ korzystne rozwiązania prawne dla jednej grupy, skrzętnie ukrywane na etapie projektowania, dla innych skutkują kosztami. Wywołanie chaosu przez nieodpowiedzialne wypowiedzi publiczne polityków, wprowadzające w błąd podatników jest przejawem oportunisty, określanym mianem efektu ogłoszenia informacji [Stiglitz, 2004a, s. 557]. Wymierne szkody i straty użyteczności odbiorców tych informacji są tym większe, jeśli podjęli oni działania dostosowawcze do wypowiedzi, które okazały się nieprawdziwe lub zostały odwołane.

Na etapie wymiaru podatku, kiedy konkretyzuje się jego szczegółowe rozwiązania, uzgadniane są **warunki przyznawania ulg podatkowych**. Na mocy umowy politycznej państwo rezygnuje z części wpływów podatkowych, a podatnicy zyskują przywileje. Skutkiem umowy jest utworzenie instytucji ulgi, określającej jakiego rodzaju przywileje są dostępne, jakie wysyłają bodźce, jakich państwo oczekuje w zamian reakcji podatników, i jak ocenić zasadność ich wykorzystania. Realizacja umowy polega na utworzeniu norm określających warunki korzystania z ulg, bez możliwości negocjacji. Wyjątkiem są ulgi indywidualne, których beneficjenci uzgadniają warunki umowy z organem podatkowym. Umowę cechuje wysoka specyficzność aktywów ludzkich po stronie tworzących prawo lub organu podatkowego podejmującego decyzję o udzieleniu ulgi indywidualnej, niska częstotliwość i wysoka niepewność behawioralna. Ulgi podatkowe, jako forma pomocy państwa dla przedsiębiorcy, są przedmiotem umowy wartej zachodu grupy interesów, co jest okolicznością sprzyjającą nielojalności polityków i urzędników poszukujących renty i podatników skłonnych do nieuprawnionego korzystania z przywilejów.

W konsekwencji decentralizacji finansów publicznych, państwo i JST zawierają **umowę na podział podatku dochodowego i przekazywanie transferów**

z budżetu państwa do budżetów JST. Jest to umowa polityczna, której przedmiot określa *Ustawa o finansach publicznych*, wykonywana z regularną częstotliwością i narażona na niepewność obiektywną, związaną z wielkością wpływów podatkowych budżetu państwa. Po stronie państwa angażowane są specyficzne aktywa ludzkie, związane z unikalnymi kwalifikacjami twórców systemu finansowego. Niepewność behawioralna nie stanowi istotnego zagrożenia dla tej umowy. Podobnie jak w umowie na warunki przyznawania ulg, porozumienie skutkuje utworzeniem norm prawa, którymi są instytucje subwencji i dotacji. Element negocjacji stron występuje, gdy jednostce samorządu terytorialnego zlecone są dodatkowe zadania<sup>6</sup>.

Pobór podatku poprzedza zawarcie **umowy przez państwo z administracją podatkową na stworzenie struktury organizacyjnej** dla tego procesu. Umowa na zorganizowanie struktury hierarchicznej w kraju, jest jednorazowa i wolna od niepewności. W ramach samej organizacji współpraca polega na tworzeniu więzi typu przełożony – podwładny i wymaga inwestycji w aktywa ludzkie, których specyficzność wyraża się w kwalifikacjach menedżerskich i merytorycznych kierowników wszystkich szczebli administracji podatkowej.

W fazie realizacji kontraktu podatkowego zawierana jest umowa publiczna na pobór podatków oraz transakcje rynkowe. Fazę realizacji kontraktu kończy pobranie podatków i wpływ dochodów podatkowych do właściwego budżetu publicznego (budżetu państwa, budżetów JST), w czym uczestniczy administracja podatkowa, podatnicy i podmioty rynkowe obsługujące ten proces.

Następstwem umowy na zorganizowanie administracji podatkowej jest umowa związana niższego rzędu zawierana pomiędzy państwem i administracją podatkową **na pobór podatku**. Cechuje ją wysoka specyficzność aktywów ludzkich, jednorazowość zawarcia i ciągłość wykonywania. Skutkiem umowy jest zapewnienie stałego dopływu środków z pobranych podatków do właściwych budżetów. Niepewność obiektywna realizacji tej umowy polega na wahaniach wpływów podatkowych budżetu państwa, zależnych od stanu koniunktury gospodarczej oraz wysoka niepewność behawioralna wynikająca z nielojalności podatników. Skutkiem uchylania się od podatków jest szara strefa, której źródła ekonomia instytucjonalna upatruje w sferze behawioralnej. Teoria wyboru publicznego tłumaczy behawioralne podłoże szarej strefy efektem gapowicza. Decyzje podejmowane na rynku politycznym, dotyczące wyboru opcji podatkowej i programu wydatków, w różnym stopniu respektowane są przez jednostki.

<sup>6</sup> Na mocy *Ustawy o samorządzie gminnym*, jednostka samorządu terytorialnego może zostać zobowiązana do wykonania zadania zleconego lub może je wykonywać na podstawie porozumienia. Istotą tej umowy jest przekazanie kompetencji do wykonania zadań publicznych. (...) Porozumienie zawarte na podstawie art. 8 ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminnym* ma cechy czynności dwustronnej, a strony tego porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, niepowiązаныmi więzami organizacyjnymi, w szczególności żadna z nich nie ma pozycji dominującej [Wyrok Sądu Najwyższego z 2003-02-13 III RN 36/02]. Kierując się taką wykładnią prawa, JST w swoich regulaminach organizacyjnych wśród zadań Referatów finansowych wymieniają negocjowanie z organami administracji rządowej wysokości środków finansowych na przyjmowanie bądź przekazywane zadania zlecone.

Skłonność do ryzyka, oportunizm podatników i poziom moralności podatkowej mają wpływ na przyjmowanie postawy gapowicza. Jednakowy dostęp do dóbr publicznych dla wszystkich podatników, mimo zróżnicowanego udziału w ich finansowaniu, rodzi pokusę unikania płacenia podatku [Pacho, 2005, s. 33-35]. Dążenie do maksymalizacji indywidualnej użyteczności na skutek przyjęcia takiej postawy jest tym silniejsze, im mniej odczuwalny jest związek między obciążeniem podatkowym i korzyściami z dóbr publicznych. Świadomość pozostałych (uczciwych) podatników, że istnieją gapowicze osłabia ich lojalność i skłania do zaprzestania finansowania oferty publicznej. Grono gapowiczów się rozrasta, wpływy podatkowe maleją, chętnych do korzystania z dóbr publicznych nie ubywa. W konsekwencji program wydatków zostaje zrewidowany lub następuje wzrost obciążenia podatkami, lub długiem publicznym, co skutkuje zmniejszeniem dobrobytu społecznego.

W poborze podatków **pośredniczą płatnicy i inkasenci, z którymi administracja podatkowa zawiera umowy rynkowe**. Umowa jest rzadko zawierana, lecz regularnie realizowana. Może jej towarzyszyć niepewność behawioralna związana z nieterminowym przekazywaniem wpływów podatkowych do budżetu państwa. Przedmiot umowy nie wymaga specyficznych aktywów.

**Administracja podatkowa i JST zawierają transakcje rynkowe z autonomicznymi podmiotami świadczącymi usługi oprogramowania** i utrzymania sprawności systemu informatycznego ewidencji podatników i podatków oraz z bankami na obsługę rachunków. Umowy z bankami cechują niespecyficzne aktywa, regularna powtarzalność, możliwość negocjacji warunków, ograniczenie behawioralne ma niewielkie znaczenie. W umowie na opracowanie, wdrożenie i obsługę oprogramowania, zaangażowane są specyficzne aktywa ze względu na przedmiot umowy, wymagający wysokich kwalifikacji do negocjowania szczegółów transakcji. Umowa na utworzenie krajowego systemu informatycznego ewidencji podatkowej (POLTAX) jest jednorazowa, a umowy JST na oprogramowanie poboru podatków lokalnych są zawierane rzadko. Administracja podatkowa dokonuje wyboru dostawcy usług informatycznych na konkurencyjnym rynku. Specyficzny przedmiot umowy wymaga stałej współpracy stron przy doskonaleniu oprogramowania i jego obsługi. Okoliczności te sprawiają, że w interesie obu stron leży inwestowanie w kwalifikacje dostawcy, które stają się unikalne, a poziom specyficzności aktywów rośnie wraz z realizacją kontraktu. Specyficzne aktywa zmieniają pozycję dostawcy, zyskującego przewagę nad dotychczasowymi konkurentami. W ten sposób powstaje dwustronny monopol w relacjach partnerów – jedyne nabywcy i jedyne dostawcy. We współpracy najważniejsza staje się tożsamość stron, na której budowane jest zaufanie. Więzy stają się trwałe, ciągłe, co przynosi korzyści obu stronom i oszczędności kosztów transakcyjnych, osiągnęte dzięki ograniczeniu niepewności i nielojalności oraz udoskonaleniu form komunikacji. To związanie stron za sprawą inwestycji specjalnego przeznaczenia, kiedy konkurencyjne warunki umowy przekształcają się we współpracę bilateralną, Williamson nazywa fundamentalną transformacją [Williamson, 1998, s. 74].

## Umowy zawierane w ramach skarbowego kontraktu pożyczkowego

Kontrakty skarbowe różnią się atrybutami, co wynika z odmienności instytucji podatku i pożyczki. Podatek jest bezzwrotnym przejęciem dochodu od innego podmiotu, natomiast pożyczka jest zwracana na uzgodnionych warunkach, co zaznaczono na rysunku 1 dwukierunkowym przepływem pieniądza, tj. udzielonej pożyczki, a następnie jej zwrotu. Przedmiotem kontraktu są aktywa finansowe, co nadaje mu cechy wysokiej niepewności obiektywnej i behawioralnej, związanej z ryzykiem pożyczania pieniędzy, z powodu zmiennej wartości pieniądza w czasie. Jest ono tym większe, im dłuższy okres trwania umowy.

Fazę zawierania kontraktu na sprzedaż SPW wypełniają umowy publiczne na zaciąganie długu i zarządzanie długiem publicznym, na wykonywanie funkcji agenta emisji i dealera SPW.

**Umowę na zaciąganie długu i zarządzanie długiem publicznym** zawiera państwo z ministrem finansów. Specyficzność umowy polega na tym, że zawierana jest ona w warunkach monopolistycznych, ponieważ minister finansów jest jedynym podmiotem, któremu państwo powierza wykonywanie tych czynności, umowa sprowadza się do przekazania kompetencji i jest zawierana rzadko. Wysoka specyficzność aktywów koniecznych do zawarcia tej umowy wyraża się uprawnieniem do powołania ministra i jego kwalifikacjami. Kompetencje ministra finansów w zakresie zaciągania długu określają przepisy ustawy, zobowiązujące go do opracowania strategii zarządzania długiem publicznym, zaciągania zobowiązań w imieniu SP, przeprowadzania operacji związanych z zarządzaniem długiem, pozyskiwania środków finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, obsługi zobowiązań SP z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zarządzania aktywami finansowymi i pasywami finansowymi SP, zaciągania kredytów i pożyczek w imieniu SP [*Ustawa o finansach...*, art. 75]. Źródłem niepewności obiektywnej mogą być zmiany na scenie politycznej.

W celu zaciągnięcia długu w papierach wartościowych, minister finansów zawiera **umowę z bankiem na wykonywanie funkcji agenta emisji SPW**. Wysoka specyficzność aktywów związana jest z unikalnymi kwalifikacjami i wiarygodnością agenta emisji państwowych papierów wartościowych. Umowa jest zawierana jednorazowo, w warunkach monopolistycznych, gdyż kompetencje ustawowe do sprawowania tej funkcji powierzono bankowi centralnemu. Strony umowy negocjują wysokość wynagrodzenia agenta.

Agent emisji dokonuje **wyboru dealerów SPW** na podstawie **umowy z bankiem na pełnienie tej funkcji**. Aktywa angażowane w umowę są specyficzne, na co składają kompetencje i wysoka wiarygodność banków, zdolnych do sprostanienia warunkom konkursu, w którym wybierani są dealerzy. Koncesje uzyskują banki wybrane w warunkach konkurencji. Umowę cechuje wysoka częstotliwość, gdyż konkursy organizowane są co rok, niepewność behawioralna nie odgrywa w tej umowie znaczenia, ponieważ banki dobrowolnie przystępują do konkursu, stosując się do wymogów regulaminu.

W fazie realizacji kontraktu zawierane są transakcje rynkowe, których celem jest sprzedaż bonów i obligacji Skarbu Państwa. Transakcje powtarzane są według stałych reguł, ich częstotliwość zależy od salda budżetu państwa, terminów spłaty zobowiązań skarbu państwa, regularności wpływu dochodów budżetowych, synchronizacji wpływów i wydatków budżetowych.

**Umowa na sprzedaż SPW na przetargu** zawarta zostaje wraz z rozstrzygnięciem konkursu na pełnienie funkcji dealera SPW. Występuje tu szczególnie przypadek fundamentalnej transformacji polegający na związaniu umów, kiedy umowie wyższego rzędu – na pełnienie funkcji dealera SPW – podporządkowana jest w konsekwencji kolejna umowa na udział w przetargu. Przystąpienie do umowy na pełnienie funkcji dealera przesądza więc o uczestnictwie w kolejnych transakcjach. Przyczyną tego związania są inwestycje w specyficzne aktywa dokonane przez dealerów przed przystąpieniem do konkursu i konieczne do uczestniczenia w procedurze przetargowej. Dealer SPW zobowiązany jest do uczestniczenia w przetargach sprzedaży obligacji i bonów skarbowych, kwotowania SPW przez podawanie cen kupna i sprzedaży na rynku elektronicznym przez minimum 5 godzin dziennie [*Regulamin...*, § 3, § 5]. Niepewność transakcji wiąże się z ryzykiem inwestycji w zakup SPW. Dotyczy ono zarówno sprzedaży hurtowej SPW na przetargach, jak i transakcji rynkowych w obrocie wtórnym i sprzedaży detalicznej. Im dłuższy termin wykupu SPW, tym większe ryzyko działania czynników obiektywnych. Transakcję cechuje wysoka częstotliwość, w ciągu roku odbywa się kilkadziesiąt przetargów SPW. Formuła przetargowa ze swej istoty zawiera element negocjacji.

Skarbowy kontrakt pożyczkowy podatny jest na nielojalność podmiotów uczestniczących w obrocie SPW, w każdej formie sprzedaży. Wysoka niepewność behawioralna transakcji sprzedaży SPW na przetargu przejawia się zjawiskiem „przekleństwa zwycięzcy” [Babczuk, Dudek, 2007, s. 85-107]. W formule przetargu ze zróżnicowanymi cenami, zwycięzcą przetargu zostaje inwestor (dealer SPW), który zaoferował najwyższą cenę. Staje się on w tym momencie przegrany, ponieważ cena nabycia SPW prawdopodobnie przewyższa kurs rynkowy, co oznacza poniesienie straty przy odsprzedaży walorów na rynku wtórnym, strata jest tym większa im więcej SPW sprzedano w dalszej kolejności, po niższej cenie. Formuła przetargowa podatna jest na zmywy pomiędzy uczestnikami aukcji. Są one reakcją psychologiczną uczestników przetargu na groźbę poniesienia straty. Celem zmywy jest sztuczne zaniżenie ceny nabywanych papierów wartościowych przez uczestników przetargu, w stosunku do ich wartości rynkowej, w wyniku czego uczestnicy cichego porozumienia – dealerzy – osiągają korzyści, kosztem emitenta i inwestorów z rynku wtórnego, którzy tracą dochody. Problem nielojalności w obrocie SPW realnie istnieje, skoro w *Strategii zarządzania długiem* zapisano postulat zwiększenia transparentności rynku SPW, a zwłaszcza funkcjonowania rynku wtórnego [*Strategia*, 2009, s. 32].

Wtórny obrót SPW odbywa się w **transakcjach sprzedaży zawieranych pomiędzy niezależnymi inwestorami**, na nieregulowanym rynku międzybankowym i rynkach regulowanych, tworzonych przez Giełdę Papierów Wartościowych

wych S.A. w Warszawie oraz spółkę BondSpot S.A. Warunkiem transakcji jest wysoka specyficzność aktywów ludzkich stron dokonujących obrotu papierami wartościowymi. Transakcję cechuje wysoka niepewność behawioralna, związana z wyceną rynkową SPW i nielojalnością uczestników rynku oraz niepewność obiektywna, na którą składa się ryzyko kursowe i stóp procentowych. Wahania kursu papierów wartościowych w wyniku gry podaży i popytu należy uznać za formę negocjacji stron umowy.

Transakcje mają postać zdematerializowaną, występują jako zapis elektroniczny w księgowych systemach informatycznych rynku kapitałowego. **Umowa na obrót elektroniczny SPW** zawierana jest przez ministra finansów z operatorem platformy cyfrowej. Cechuje ją wysoka specyficzność aktywów ludzkich. Specyfikacja umowy i kontrola jej wykonywania wymagają wysokich kwalifikacji. Transakcja zawierana jest sporadycznie, realizowana z dużą częstotliwością, ograniczenie behawioralne nie ma większego znaczenia.

**Sprzedaż detaliczna obligacji odbywa się na podstawie umowy** zawartej przez ministra finansów z agentem emisji, którym jest PKO BP. Umowa, której warunki są negocjowane, zobowiązuje do sprzedaży obligacji oszczędnościowych osobom fizycznym i organizacjom społecznym, w placówkach bankowych agenta i domu maklerskiego PKO BP. Specyficzność aktywów wiąże się z wysokimi kwalifikacjami agenta. Transakcja zawierana jest rzadko, ale powtarzana regularnie, niepewność behawioralna nie ma większego znaczenia.

**Nabywcy obligacji oszczędnościowych zawierają transakcję ze Skarbem Państwa za pośrednictwem agenta prowadzącego sprzedaż detaliczną.** Jest to umowa związana, będąca konsekwencją umowy na pełnienie funkcji agenta emisji obligacji oszczędnościowych. Umowie towarzyszy niepewność obiektywna co do stanu koniunktury i ryzyko zwrotu zainwestowanych oszczędności, a behawioralna wiąże się z nielojalnością uczestników obrotu wtórnego. W umowę zaangażowane są wysoko kwalifikowane zasoby ludzkie, co było warunkiem zawarcia umowy wyższego rzędu. Częstotliwość transakcji z punktu widzenia agenta emisji jest wysoka, natomiast dla inwestora może być jednorazowa. W odróżnieniu od pozostałych form sprzedaży, sprzedaż detaliczna na rynku pierwotnym nie przewiduje możliwości negocjowania warunków transakcji.

**Rachunki obrotu SPW prowadzone są na podstawie umowy** zawieranej przez ministra finansów z NBP. Ewidencja i rozliczenie transakcji SPW prowadzone są przez NBP w ramach Rejestru Papierów Wartościowych. Zapłata za nabyte papiery wartościowe wpływa na rachunki NBP za pośrednictwem Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A., z którym minister finansów zawarł umowę na prowadzenie ewidencji i rozliczeń transakcji sprzedaży i wykupu SPW, według zasad ogłoszonych w liście emisyjnym. Wykup obligacji oszczędnościowych wraz z wypłatą odsetek następuje ze środków budżetu państwa za pośrednictwem agenta emisji (PKO BP) lub Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A., oraz domów maklerskich, na podstawie zawartych umów z ministrem finansów [*Prospekt...*]. Aktywa zaangażowane w transakcję są specyficzne ze względu na wymagane kwalifikacje, umowa zawierana jest jednorazowo, ale częstotliwość jej realizacji wysoka,



niepewność ma ograniczone znaczenie, ponieważ rachunki prowadzą banki o wysokiej wiarygodności.

Emisje obligacji przeznaczonych na rynki zagraniczne organizowane są przez konsorcja zagranicznych instytucji finansowych, złożone z liczących się na rynku międzynarodowym banków inwestycyjnych. Minister finansów wybiera **kierownika konsorcjum, z którym zawiera umowę na uplasowanie obligacji na rynku zagranicznym**. Do zadań instytucji wchodzących w skład konsorcjum należy zebranie zamówień na obligacje danej emisji, w wyniku bezpośrednich kontaktów z potencjalnymi inwestorami. Na podstawie uzyskanych informacji o zamówieniach, dokonywana jest wycena papierów wartościowych [Dług publiczny, aneks 2009]. Specyficzność aktywów jest warunkiem zawarcia transakcji. Transakcję cechuje wysoka niepewność obiektywna związana z ryzykiem kursowym lub załamaniem koniunktury w kraju emitenta lub za granicą i behawioralna, której źródłem może być nielojalność pośredników. Kilkakrotny wzrost wartości sprzedaży SPW na rynkach zagranicznych w okresie 2000-10, pozwala określić jej częstotliwość jako wysoką. Obsługi obrotu obligacjami zagranicznymi wyemitowanymi przez skarb państwa dokonują odrębne spółki prawa handlowego, z którymi agent emisji zawarł stosowne umowy.

Skarbowe papiery wartościowe są instrumentami o niskim stopniu ryzyka, w porównaniu z akcjami przedsiębiorstw, oferowanymi na rynku kapitałowym. Skierowanie oferty obligacji państwowych do nabywców zagranicznych wymaga oceny i klasyfikacji ryzyka. Sporządzają je i ogłaszają znane, **niezależne agencje ratingowe**, takie jak Standard&Poor's, Fitch, Moody's, **z którymi minister finansów zawarł stosowne umowy**. Wysoka specyficzność aktywów zaangażowanych w umowę jest warunkiem jej zawarcia. Niskiej częstotliwości zawierania umowy towarzyszy niepewność behawioralna co do obiektywności wystawionej oceny.

Zaciąganie długu publicznego przez JST w obligacjach wymaga powołania agenta emisji. **Umowę między JST i bankiem na wykonywanie funkcji agenta emisji i obsługę rachunków bankowych** obrotu obligacjami komunalnymi cechuje niska częstotliwość i specyficzne aktywa ludzkie. Niepewność behawioralna nie odgrywa większego znaczenia, chyba że bank wykorzystuje dominującą pozycję na lokalnym rynku, żądając zawyżonej ceny za usługi.

Obligacje komunalne sprzedawane są na rynku pierwotnym, w przeważającej części w trybie oferty niepublicznej, za pośrednictwem banku pełniącego rolę agenta o wymaganych specyficznych kwalifikacjach. Przedmiot **umowy pomiędzy JST i nabywcami obligacji komunalnych** wiąże się z zamrożeniem gotówki, co jest powodem niepewności obiektywnej związanej ze zmianą koniunktury i trudnością wykupu obligacji w przewidzianym terminie. Niepewność behawioralna ma ograniczone znaczenie, ze względu na wąski krąg nabywców obligacji. Częstotliwość zawierania umowy jest niska.

W skarbowym kontrakcie pożyczkowym szczególną funkcję pełnią banki. Sektor bankowy występuje w skarbowości jako strona w transakcjach i operacjach różnego typu. Banki komercyjne pełnią w skarbowym kontrakcie pożyczkowym czynną lub bierną rolę. W roli aktywnego uczestnika są stroną

kontraktu jako nabywca SPW na rynku pierwotnym, gdy pełni funkcję dealera uczestnicząc w przetargu, lub gdy udzielają kredytu dla skarbu państwa lub JST. W roli biernej obsługują operacje skarbu państwa, gromadzą oszczędności, oraz obsługują rachunki dysponentów funduszy państwowych i JST, udostępniają swoje placówki, jako miejsca sprzedaży obligacji oszczędnościowych oraz występują jako inwestorzy na rynku wtórnym skarbowych papierów wartościowych. Nadrzędną pozycję w sektorze bankowym zajmuje bank centralny. Jego szczególna funkcja w skarbowości wyraża się występowaniem w roli agenta państwa wprowadzającego do obrotu SPW.

**Umowy kredytowe z bankami krajowymi i zagranicznymi** zawiera minister finansów. Umowę cechuje wysoka niepewność, ponieważ kredytodawca ponosi ryzyko zwrotu kredytu. Państwo jest wiarygodnym i wypłacalnym dłużnikiem, co nie uwalnia jednak wierzycieli od ryzyka. Źródłem niepewności obiektywnej są możliwe wstrząsy gospodarcze lub polityczne, skutkujące trudnością spłaty kredytu, zgodnie z warunkami zawartej umowy. Umowy cechuje wysoka częstotliwość i niepewność behawioralna co do lojalności banku i wysokości pobieranych opłat. Transakcje krajowe nie wymagają angażowania specyficznych aktywów, w odróżnieniu od umów zawieranych z bankami zagranicznymi.

**Umowa na udzielenie kredytu poręczonego przez państwo** przedsiębiorstwu ma na celu wspieranie procesów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych. Uczestniczą w niej SP, przedsiębiorstwo oraz bank. Można tu wyróżnić dwie umowy związane, jedną na udzielenie poręczenia, a drugą na udzielenie kredytu poręczonego. Przedmiot jednej i drugiej umowy nadaje transakcjom wysokiej niepewności ze względu na ryzyko związane z sytuacją finansową kredytobiorcy. Częstotliwość umowy jest niska. Specyficzne aktywa ludzkie wymagane są do zawarcia umowy na poręczenie kredytu przez SP, natomiast umowa kredytowa angażuje typowe, niespecyficzne aktywa. Niepewność obiektywna dla wszystkich stron wynika z wahań koniunktury, które dla zadłużonego przedsiębiorstwa są szczególnie niebezpieczne. Państwo i bank narażone są na niepewność behawioralną, bowiem nielojalny beneficjent poręczenia może manipulować informacją w celu zatajenia rzeczywistej kondycji finansowej.

### Zakończenie

Kontraktualne ujęcie skarbowości pozwala dostrzec układ powiązań instytucji i organizacji, oraz ocenić charakter współpracy stron uczestniczących w transakcjach. Przez pryzmat transakcji można obserwować skuteczność poszczególnych ogniw mechanizmu skarbowości oraz koszty transakcyjne. Zależą one od atrybutów transakcji takich, jak specyficzność aktywów, niepewność i częstotliwość.

Przyjmując transakcję za podstawową jednostkę analizy, ustalono różnice między kontraktem podatkowym i skarbowym kontraktem pożyczkowym. Na podstawie dekompozycji kontraktów skarbowych wyodrębniono dwukrotnie większą ilość transakcji w skarbowym kontrakcie pożyczkowym. W kontrakcie

podatkowym dominują umowy polityczne. Do transakcji rynkowych zawieranych w warunkach konkurencyjnych należą: umowa na pośrednictwo w poborze podatków płatników i inkasentów, umowa na oprogramowanie i obsługę systemu informatycznego ewidencji podatników i podatków oraz na obsługę bankową. W skarbowym kontrakcie pożyczkowym dominują transakcje rynkowe zawierane w warunkach konkurencyjnych. W większości transakcji kontraktu pożyczkowego istnieje możliwość negocjowania warunków umowy. Cechy umów politycznych mają umowy: na zaciąganie długu publicznego, na pełnienie funkcji agenta emisji SPW sprzedawanych hurtowo i agenta emisji obligacji oszczędnościowych oraz na prowadzenie rachunków obrotu SPW. Umowy te zawierane są w warunkach pozycji monopolistycznej świadczącego usługi państwu, wynikającej z ustawowego przekazania kompetencji do wykonywania określonych funkcji wskazanemu podmiotowi. W kontrakcie podatkowym taką pozycję monopolistyczną nadano administracji podatkowej, jako jedynej organizacji odpowiedzialnej za pobór podatków.

Największe nasilenie cech instytucjonalnych, takich jak specyficzność aktywów i niepewność, odpowiedzialnych za poziom kosztów transakcyjnych, występuje w skarbowym kontrakcie pożyczkowym, we wszystkich formach sprzedaży SPW, w transakcji na usługi ratingowe, na poręczenie kredytu przez SP. W kontrakcie podatkowym do najbardziej obciążonych niepewnością i występowaniem specyficznych aktywów należą umowy na tworzenie i wdrażanie prawa podatkowego, w tym na warunki korzystania z ulg podatkowych oraz umowa na pobór podatków. Specyficzne kwalifikacje nie są wymagane do zawarcia i realizacji umowy na pośrednictwo płatników i inkasentów w poborze podatków, a w skarbowym kontrakcie pożyczkowym do zawarcia umowy kredytowej z bankiem krajowym. Częstotliwość zawierania większości umów w kontraktach skarbowych jest niska, ale ma cechy ciągłości.

W transakcjach skarbowych dochodzi do fundamentalnej transformacji, kiedy początkowe warunki konkurencyjne przekształcają się w bilateralną współpracę i dwustronny monopol. Taka sytuacja dotyczy transakcji na utworzenie oprogramowania i obsługę systemu informatycznego organów podatkowych, kiedy wraz z realizacją kontraktu wzrasta poziom specyficzności aktywów, które stają się unikalne dla współpracujących stron. Innym przykładem transformacji jest związanie umów, kiedy warunki kontraktowe wymagają specyficznych aktywów, wykorzystanych następnie w kolejnych umowach niższego rzędu. Zjawisko związania umów występuje w umowie na tworzenie i wdrożenie prawa podatkowego, której konsekwencją jest uzgodnienie warunków korzystania z ulg podatkowych, w umowie na utworzenie struktury hierarchicznej administracji podatkowej i związanej z nią umowie na pobór podatków. W skarbowym kontrakcie pożyczkowym są to: umowa na pełnienie funkcji agenta emisji SPW i umowa na zorganizowanie konkursu na dealera SPW, umowa na pełnienie funkcji dealera SPW i w konsekwencji transakcja sprzedaży SPW na przetargach, umowa na pełnienie funkcji agenta sprzedaży obligacji oszczędnościowych i w konsekwencji umowa na ich sprzedaż detaliczną, a także umowa na pełnienie funkcji agenta emisji obligacji komunalnych i związana z nią

umowa na ich sprzedaż. Ewolucja form współpracy, skutkująca fundamentalną transformacją, dzięki tworzeniu więzi opartych na tożsamości stron i ciągłości powinna mieć wpływ na obniżanie kosztów transakcyjnych dzięki wzrostowi zaufania i lojalności.

## Bibliografia

- Babczuk A., Dudek A., [2007], *Wybór formuły przetargowej na skarbowe papiery wartościowe*, „Gospodarka Narodowa” nr 10, s. 85-107.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A., [2005], *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Buchanan J.M., Tullock G., [1997], *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Dług publiczny. Raporty roczne*, Informacja MF, www.mf.gov.pl/dług publiczny/raporty roczne/
- Furubotn E.G., Richter R., [2000], *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Keynes J.M., [1985], *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Krzyżanowski A., [1923], *Nauka skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań.
- Lissowska M., [2008], *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Morawski L., [2006], *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. X, TNOiK, Toruń.
- North D.C., [1990], *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., [1981], *Structure and Change in Economic History*, N.W. Norton, New York.
- Owsiak S., [2006], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. trzecie zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pacho W., [2005], *Niedoskonałości w poborze podatków*, [w]: *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, (red.) W. Pacho, SGH, Warszawa, s. 33-55.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., [2003], *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Prospekt emisyjny obligacji skarbu państwa. Warunki emisji i zasady obsługi obligacji skarbowych oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej*, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl
- Przybylska-Kapuścińska W. (red.), [2007], *Rynek papierów wartościowych strefy euro*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków.
- Smith A., [2007], *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E., [2004a], *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E., [2004b], *Informacja i zmiana paradygmatu w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa” nr 4 część II, s. 95-114.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010-12*, [2009], Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/finansepubliczne
- Wilkin J. (red.), [2005], *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Williamson O.E., [1998], *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O.E., [September 2000], *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XXXVIII.
- Wojtyna A., [2007], *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” nr 5-6, s. 1-21.
- Ząbkowicz A., [2003], *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista” nr 6, s. 795-823.

Żyżyński J., [2009], *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Akty normatywne

*Konstytucja RP* z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

*Regulamin pełnienia funkcji Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych z dnia 24 sierpnia 2010 r.*  
*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych*, Dz.U. z 2006 r. Nr 113, poz. 771.

*Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych na przetargach*, Dz.U. z 2006 r. Nr 113, poz. 772.

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych* Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240. ze zm.

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Prawo bankowe*, tj. z 2011 r., Dz.U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1181.

*Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

---

## PUBLIC FINANCE IN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL CONTRACT THEORY

### Summary

The article focuses on public finance as a mechanism for raising funds for public budgets, a mechanism made up of tax and lending contracts. The author applies an institutional analysis method in which the basic analysis unit is the transaction. The method classifies institutions and organizations and identifies the parties to transactions and transaction attributes. The parties to a tax contract are the State Treasury, local government authorities and taxpayers, and the contract involves the levying, setting and collection of taxes. Public agreements and market transactions with entities in the real economy and banks are made as part of a tax contract. The parties to a Treasury loan contract, on the other hand, are the State Treasury (on account of its demand for loan funds), buyers of Treasury debt securities and municipal bonds, and banks as either lenders or buyers of securities. Market transactions and public contracts are made between the government and entities in the real economy and banks. Such transactions concern the servicing of trade in Treasury securities. The author defines the institutional attributes of individual transactions, such as the nature of assets, and the frequency and uncertainty of a transaction. In the case of tax contracts, transactions with the highest level of institutional attributes include an agreement on the drafting and implementation of tax laws, the terms and conditions of eligibility for tax breaks, and tax collection. In the case of Treasury loan contracts, on the other hand, transactions with the highest level of institutional attributes include agreements on the sale of Treasury securities in all forms and agreements on Treasury guarantees and rating services. A comparison of the contracts shows that, in a Treasury loan contract, there are more transactions, contractual parties, transactions with a high level of institutional attributes, but also more opportunities for negotiation. Both types of contracts involve a fundamental transformation: competition steadily evolves into bilateral cooperation and a bilateral monopoly as the level of asset specificity grows when the contract is carried out.

**Keywords:** state finance, institutions, contracts

**JEL classification codes:** E63, D23, D86

---