

Kent Matthews, John Thompson, *Ekonomika bankowości*

Review of the book by Kent Matthews, John Thompson, *Economics of Banking*

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007

*Krzysztof Jackowicz**

Kent Matthews i John Thompson określają swoją książkę zatytułowaną *Ekonomika bankowości* jako podręcznik (s. 9). Analizując wyłącznie konstrukcję książki, trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić. Wyposażona jest bowiem w zewnętrzne atrybuty podręcznika. Każdy rozdział zwieńczony jest podsumowaniem najważniejszych ustaleń oraz zestawieniem pytań sprawdzających o zróżnicowanym stopniu trudności. Sformalizowana część rozważań, postrzegana jako trudniejsza, wyróżniona jest graficznie w postaci ramek, których lektura z założenia nie jest niezbędna do zrozumienia całości toku rozumowania. Uważna lektura skłania jednak, moim zdaniem, do zweryfikowania tego jednoznacznego zakwalifikowania recenzowanej książki. Osobiście odczytuję pracę K. Matthews i J. Thompsona jako poważną, naukową próbę powiązania dorobku ekonomiki szczegółowej, jaką jest bankowość, z teorią ekonomii pozbawionej uszczegółowiających przymiotników. Zasadniczym przedmiotem zainteresowania autorów książki nie jest bowiem opis zachowań banków, przekazywanie wiedzy użytecznej w codziennym zarządzaniu bankiem czy przybliżanie przekształceń zachodzących w systemie bankowym. K. Matthews i J. Thompson, jeśli tylko dobrze odczytuję ich intencje, zmierzają raczej do wyjaśnienia przyczyn określonych zachowań banków, ukazania motywacji różnych grup uczestników rynków finansowych oraz wskazania sił odpowiedzialnych za przemiany współczesnych systemów bankowych. Posługują się przy tym

konsekwentnie dorobkiem myśli ekonomicznej oraz wypracowanym w naukach ekonomicznych aparatem pojęciowym. Wyliczone cechy decydują o oryginalności recenzowanej pracy.

Zanim przejdę do omówienia zakresu zagadnień poruszanych w książce, chciałbym zatrzymać się chwilę nad jej istotnymi cechami ogólnymi, a mianowicie: wymaganiami stawianymi Czytelnikowi, stosunkiem do dorobku literatury przedmiotu, rodzajem materiału empirycznego wykorzystywanego do egzemplifikacji omawianych tez oraz aktualnością danych.

Zdecydowana większość rozważań kierowana jest do Czytelnika, którego pozwolę sobie określić jako średnio zaawansowanego, tj. dysponującego solidnymi fundamentami wiedzy z zakresu mikro- i makroekonomii. Autorzy nie są jednak w swoim podejściu do końca konsekwentni. Przykładowo w rozdziałach czwartym i piątym odnajdziemy elementarne informacje o operacjach bankowych, w rozdziale ósmym – przypomnienie podstawowych wiadomości z zakresu matematyki finansowej, a w rozdziale dwunastym – pobieżne omówienie najprostszych miar rynkowych rodzajów ryzyka finansowego. Wspomniane fragmenty książki tworzą pewien dysonans w całości rozumowania cechującego się zasadniczo formalną elegancją i zaufaniem do jakości dotychczasowego wykształcenia potencjalnego Czytelnika.

Bardzo mocną stroną książki są liczne odwołania do dorobku literatury przedmiotu, zwłaszcza do prac, które najsilniej wpłynęły na ukształtowanie się obecnego stanu

* Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, Katedra Finansów

wiedzy. W tym sensie książka może stanowić swobodnego rodzaju przewodnik dla osób rozpoczynających samodzielne studia literaturowe i poszukujących artykułów o podstawowym znaczeniu dla danego zagadnienia. Autorzy dbają przy tym o obiektywność w referowaniu rezultatów dociekań teoretycznych i empirycznych. W zakresie doboru i oceny omawianych pozycji literatury przedmiotu chciałbym zgłosić jedynie dwa zastrzeżenia. W rozdziale trzecim, poświęconym prezentacji teorii pośrednictwa finansowego, a więc wyjaśnieniu m.in. przyczyn istnienia banków, brak jest odwołania do krytyki tradycyjnych podejść opartych na pojęciach kosztów transakcyjnych oraz asymetrii informacyjnej. Jako szczególnie istotna luka merytoryczna może być odebrane pominięcie artykułu F. Allena i A.M. Santomero (1998), którzy sformułowali tezę, że w obecnych realiach gospodarczych istnienie pośredników finansowych uzasadniają przede wszystkim ich funkcje związane z zarządzaniem ryzykiem, a więc: ułatwianie transferu ryzyka i obniżanie kosztów partycypacji. Praca F. Allena i A.M. Santomero istotnie ożywiła dyskusję na temat właściwego kształtu teorii pośrednictwa finansowego. Przykładem polemiki z częścią ocen wyrażonych przez F. Allena i A.M. Santomero jest artykuł B. Sholtensa i D. van Wensveena (2000). W rozdziale ósmym natomiast autorzy książki dezawuuują wymowę badań potwierdzających występowanie zjawiska racjonowania kredytów. Stwierdzają bowiem, że tego rodzaju badania powstają na zamówienie rządu lub grup interesów. Nie jestem specjalistą w zakresie racjonowania kredytu i trudno mi jednoznacznie sprzeciwić się osądowi wyrażonemu przez autorów książki. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by dość liczne w literaturze przedmiotu prace potwierdzające występowanie racjonowania kredytu, publikowane przez różne czasopisma, wykorzystujące dane z bardzo różnych rynków, np. amerykańskiego (Perez 1998; Ambrose, Pennington-Cross, Yezer 2002), polskiego (Petrick 2004) i tajwańskiego (Shen 2002), były nierzetelne naukowo.

Książka jest pisana z perspektywy rozwiniętego systemu bankowego. Z tego rodzaju systemów pochodzi zdecydowana większość przytaczanych danych empirycznych. W sytuacji, gdy autorzy posilkują się przykładami z historii gospodarczej, najczęściej dotyczą one Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Powstaje zatem pytanie, na ile czynnik ten ogranicza użyteczność książki dla polskiego Czytelnika. W mojej opinii obecnie jedynie w niewielkim stopniu. Nie sposób wprawdzie zaprzeczyć, że przykładowo doświadczenia deregulacyjne w Stanach Zjednoczonych i krajach Europy Zachodniej, z jednej strony, oraz w państwach transformujących swoje gospodarki, z drugiej strony, są odmienne, jednak zasadnicze znaczenie dla oceny przydatności recenzowanego podręcznika powinien mieć fakt bezprecedensowego poszerzenia granic rynku pracy dla osób obecnie studiujących na uczelniach ekonomicznych.

Ze względu na nastawienie na objaśnianie mechanizmów ekonomicznych rządzących współczesną bankowością oraz znaczną ogólnością i abstrakcyjnością rozumowania recenzowana książka dobrze znosi próbę czasu. Mimo że od jej napisania upłynęło kilka lat, wciąż można ją bez wahania określić jako aktualną. Wyjątki od tej reguły w treści książki są bardzo nieliczne, ale dla porządku warto je, moim zdaniem, wyliczyć. Po pierwsze, zdezaktualizowały się zawarte w rozdziale dziewiątym rozważania dotyczące regulacyjnego traktowania techniki sekurytyzacji i możliwości dokonywania arbitrażu kapitałowego. Po drugie, podawane w rozdziale jedenastym dane o poziomie ochrony depozytów w różnych krajach w znacznej mierze obecnie nie odpowiadają już realiom gospodarczym, a nawet w chwili wydania książki w oryginale (2005 r.) były w dwóch przypadkach dość nieprecyzyjne. Górna granica ubezpieczenia depozytów w czterech krajach jest obecnie wyższa niż podawana na s. 197 recenzowanej książki. We Francji wynosi ona 70 000 euro, Kanadzie – 100 000 dolarów kanadyjskich, Stanach Zjednoczonych w przypadku rachunków powiązanych z planami emerytalnymi – 250 000 dolarów amerykańskich, a w Wielkiej Brytanii – 35 000 funtów brytyjskich. Informacje dotyczące pułapu ubezpieczenia depozytów w Japonii i Niemczech były i są natomiast nieco mylące. W Japonii wprawdzie górna granica rzeczywiście wynosi 10 mln jenów, ale permanentnym pełnym ubezpieczeniem od 2005 r. objęte są depozyty służące celom transakcyjnym. Wcześniej, w okresie kryzysu, w Japonii pełne gwarancje dotyczyły praktycznie wszystkich kategorii zobowiązań banków. W Niemczech sformalizowany i obowiązkowy system ochrony depozytów, działający od 1998 r., zapewnia wprawdzie tylko minimalną wymaganą w Unii Europejskiej ochronę, ale nie można zapominać, że równolegle w tym kraju od dawna funkcjonują dobrowolne, wykorzystujące zasadę odpowiedzialności solidarnej, bardzo hojne systemy dodatkowego ubezpieczenia depozytów.

Spektrum zagadnień poruszanych w książce K. Matthews i J. Thompsona jest dość szerokie. Dlatego też, mając na uwadze potrzebę syntetycznego zaprezentowania jej zawartości merytorycznej, wyodrębnię pięć obszarów tematycznych, w których koncentrują się rozważania autorów. Wspomniane obszary dotyczą: (1) zmian w najbliższym otoczeniu banków, tj. w samym systemie bankowym, (2) przyczyn istnienia banków, (3) podstawowych informacji o banku i zasadach jego funkcjonowania, (4) polityki pieniężnej oraz (5) specyficznych problemów związanych z działalnością kredytową banków.

Przemiany w systemie bankowym, a więc także w warunkach działania banków, są przedmiotem rozważań w kilku fragmentach recenzowanej książki. O wpływie na banki procesów deregulacyjnych, innowacji finansowych i globalizacji traktuje rozdział pierwszy, o rozwoju bankowości międzynarodowej zaś – część roz-

działu piątego. Problematykę regulacyjną podjęto w rozdziale jedenastym. W rozdziale dziesiątym z kolei autorzy zajmują się procesami konsolidacyjnymi w bankowości. W odniesieniu do procesów deregulacji K. Matthews i J. Thompson przypominają o ważnej dychotomii. Z jednej strony w ostatnich dziesięcioleciach likwidowano regulacje ograniczające konkurencję, z drugiej jednak rozbudowywano tzw. normy ostrożnościowe, zwłaszcza w zakresie adekwatności kapitałowej. W istocie mieliśmy zatem do czynienia raczej ze zmianą formy regulacji, a nie uogólnioną deregulacją. Występowanie innowacji finansowych autorzy wiążą z: niestabilnością środowiska finansowego, zmianami regulacyjnymi i rozwojem technologii. Głównymi motorami globalizacji działalności bankowej są ich zdaniem: harmonizacja wymogów regulacyjnych, poszukiwanie możliwości inwestycyjnych, rozpraszanie ryzyka oraz chęć podążania za klientami działającymi w skali międzynarodowej. Wśród konsekwencji opisanych procesów podkreślają znaczenie zjawiska zmniejszania się rentowności banków w podstawowym obszarze, tj. obszarze odsetkowym, i wynikającą stąd presję na obniżanie kosztów działania oraz dywersyfikację źródeł przychodów. Wyważona i interesująca jest analiza argumentów przemawiających za regulowaniem działalności bankowej i przeciwko tego rodzaju ingerencji w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Autorzy przytaczają klasyczne argumenty uzasadniające regulowanie działalności bankowej: wysokie koszty zewnętrzne upadłości banków, brak siły rynkowej konsumentów i narażenie ich na skutki monopolistycznego zachowania banków, nieprzygotowanie deponentów do monitorowania banków i występowanie wśród tych pierwszych syndromu pasażera na gapę, konieczność zapobiegania panice bankowej oraz występowanie ryzyka moralnego związanego z gwarantowaniem depozytów. Przeciwko regulacji, zdaniem K. Matthews i J. Thomsona, przemawiają natomiast: wysokie koszty dostosowania się do regulacji, nieefektywność tzw. dyscypliny regulacyjnej w przeciwdziałaniu kryzysom bankowym oraz odmienny od zamierzonego wpływ regulacji na poziom wyposażenia kapitałowego banków. Na tym tle autorzy charakteryzują ogólnie ewolucję norm adekwatności kapitałowej, propozycje wzmocnienia dyscypliny rynkowej w drodze obowiązkowej emisji obligacji podporządkowanych oraz koncepcję ograniczenia zakresu ubezpieczenia depozytów w systemie bankowym (ang. *narrow banking*). Ostatni element charakterystyki przemian w otoczeniu banków stanowi analiza skutków procesów konsolidacyjnych w bankowości. Autorzy dokonują przeglądu wyników wybranych badań empirycznych. Niespodziewanie jednak, w moim przekonaniu, najcenniejszym elementem rozdziału dziesiątego jest doskonale, zwięźle wprowadzenie do różnych metodologii statystycznego i ekonometrycznego badania poszczególnych aspektów przejść i fuzji.

Przyczyny istnienia banków i innych pośredników są głównym przedmiotem zainteresowania w rozdziałach drugim i trzecim. Rozdział drugi stanowi przy tym pewnego rodzaju wstęp do zasadniczej części rozważań. Ukazuje on bowiem gospodarczą rolę rynku kapitałowego w przepływie siły nabywczej pomiędzy oszczędzającymi a inwestującymi. W rozdziale trzecim, jak już wspominałem, omawiając ogólne cechy recenzowanej książki, prezentowany jest bardzo tradycyjny sposób objaśniania potrzeby funkcjonowania banków w gospodarce. Punktem wyjścia rozumowania jest fakt łagodzenia przez banki skutków rozbieżności preferencji pierwotnych pożyczkodawców i ostatecznych pożyczkobiorców za pomocą transformacji terminów, nominalów i ryzyka. Autorzy podkreślają także znaczenie: redukcji łącznych kosztów transakcyjnych dzięki działaniu banków, występowania korzyści skali w działalności typu pośrednictwa finansowego i lepszego od innych podmiotów gospodarczych, z powodu przewagi informacyjnej, radzenia sobie przez banki z problemami wynikającymi z asymetrii informacyjnej (ryzykiem negatywnej selekcji, ryzykiem pokusy nadużycia oraz koniecznością dokonywania kosztownego audytu).

Informacje o funkcjonowaniu banków w skali kraju i na arenie międzynarodowej przynoszą, odpowiednio, rozdziały czwarty i piąty. Zasadnicze elementy składowe teorii przedsiębiorstwa bankowego zawarto jednak dopiero w kolejnych dwóch rozdziałach. W rozdziale szóstym autorzy opisują zachowania banku w warunkach konkurencji: doskonałej, monopolistycznej i niedoskonałej. W rozdziale siódmym przedstawiają natomiast podstawowe decyzje dotyczące struktury aktywów. Omawiają problem alokacji zasobów między aktywa dochodowe i niedochodowe, a w obrębie tych pierwszych między aktywa o różnych profilach ryzyka i dochodu. Silną stroną tej części książki jest precyzyjne wskazywanie wad poszczególnych modeli i wrażliwości otrzymywanych wyników na uczynione założenia.

Polityce pieniężnej prowadzonej przez bank centralny poświęcony jest tylko jeden, ostatni rozdział książki. Autorzy ilustrują w nim wpływ systemu bankowego i stopnia jego rozwoju z jednej strony na efektywność polityki pieniężnej, a z drugiej strony na dobór jej narzędzi. Pokazują, jak innowacje finansowe oddziałują na warunki prowadzenia polityki pieniężnej poprzez zmianę relacji pieniądź – dochód nominalny oraz modyfikację funkcji popytu na pieniądź. Kreślą podstawowe problemy decyzyjne stojące przed współczesnymi bankami centralnymi i starają się objaśnić ich postępowanie za pomocą rozbudowanej wersji formuły Taylora. Szczególną uwagę poświęcają roli kredytu bankowego w transmisji impulsów monetarnych.

Specyficzne problemy związane przede wszystkim lub wyłącznie z działalnością kredytową banków poruszane są w rozdziałach ósmym i dziewiątym. W pierwszym z nich omawiane jest zagadnienie racjonowania

kredytów. O pewnych zastrzeżeniach dotyczących dokonanej przez autorów książki oceny badań empirycznych z tego zakresu wspomniałem już wcześniej. Podobnych wątpliwości nie budzi natomiast, moim zdaniem, bardzo wyważona teoretyczna część rozważań. Autorzy w pierwszej kolejności starannie definiują zjawisko racjonowania kredytów i wyróżniają jego rodzaje. Następnie prezentują przesłanki jego występowania: egzogeniczne – będące kombinacją ograniczeń regulacyjnych, kontroli stóp procentowych i konkretnych okoliczności gospodarczych – oraz endogeniczne, wynikające z optymalizacji wyniku finansowego przez banki. Przedstawiają związek racjonowania kredytów z asymetryczną informacją, negatywną selekcją, negatywnymi bodźcami oraz pokusą nadużycia. Dla równowagi opisują też argumenty przemawiające przeciwko uznaniu racjonowania kredytów za stały element funkcjonowania systemu bankowego. Rozdział dziewiąty z kolei przynosi charakterystykę sekurytyzacji, którą rozumieją bardzo szeroko – jako proces uogólnionego wzrostu roli otwartych rynków finansowych i instrumentów emitowanych przez ostatecznych kapitałobiorców kosztem instrumentów emitowanych i tworzonych przez banki. Najistotniejszą częścią procesu tak ogólnie pojętej sekurytyzacji, zdaniem piszącego te słowa, jest sekurytyzacja należności kredytowych. To ona bowiem najsilniej wpływa na zmianę modelu działania banków i rodzi najpoważniejsze problemy regulacyjne. W recenzowanej książce możemy odnaleźć opis przebiegu typowego procesu sekurytyzacji należności kredytowych, prowadzącego do emisji przez

podmiot specjalnego przeznaczenia papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami, oraz analizę stanu rozwoju rynku papierów wartościowych powstających w procesie sekurytyzacji.

Reasumując, książka K. Matthews a i J. Thompsona oparta jest na bardzo ciekawym pomysle zbudowania pomostu pomiędzy teorią ekonomii a rozwijającą się nieco w oderwaniu od niej bankowością – stanowiącą rodzaj ekonomiki szczegółowej. Interesujący pomysł nie wystarczyłby jednak do osiągnięcia wartościowego rezultatu naukowego. Konieczna była jego dobra realizacja. Na szczęście z taką mamy do czynienia w tym przypadku. Autorzy prowadzą rozumowanie w sposób klarowny, konsekwentny i przyjazny Czytelnikowi. Rozważania starannie osadzają w teoretycznym i empirycznym dorobku literatury przedmiotu oraz ilustrują, tam gdzie jest to możliwe, trafnie dobranymi przykładami z historii gospodarczej.

Na zakończenie recenzji warto, w moim odczuciu, wspomnieć jeszcze o dwóch dodatkowych atutach recenzowanej książki. Po pierwsze, tłumaczenie oryginału z języka angielskiego na język polski, dokonane przez R. Kokoszczyńskiego, jest bardzo wysokiej jakości, co powinno być, ale niestety nie jest normą na naszym rynku wydawniczym. Po drugie – dość paradoksalnie – wydana w 2005 r. za granicą i w 2007 r. w Polsce książka K. Matthews a i J. Thompsona stanowi, w mojej opinii, dobre wprowadzenie do znakomitej, ale stawiającej wysokie wymagania Czytelnikowi pracy X. Freixasa i J.-C. Rocheta z 1997 r. zatytułowanej *Microeconomics of Banking*.

Bibliografia

- Allen F., Santomero A.M. (1998), *The theory of financial intermediation*, "Journal of Banking and Finance", Vol. 21, No. 11–12, s. 1461–1485.
- Ambrose B.W., Pennington-Cross A., Yezer A.M. (2002), *Credit rationing in the U.S. Mortgage Market: Evidence from Variation in FHA market shares*, "Journal of Urban Economics", Vol. 51, No. 2, s. 271–294.
- Freixas X., Rochet J.-C. (1997), *Microeconomics of banking*, The MIT Press, Cambridge, London.
- Perez S.J. (1998), *Testing for credit rationing: an application of disequilibrium econometrics*, "Journal of Macroeconomics", Vol. 20, No. 4, s. 721–739.
- Patrick M. (2004), *A microeconomic analysis of credit rationing in the Polish farm sector*, "European Review of Agricultural Economics", Vol. 31, No. 1, s. 77–101.
- Scholtens B., van Wensveen D. (2000), *A critique on the theory of financial intermediation*, "Journal of Banking and Finance", Vol. 24, No. 8, s. 1243–1251.
- Shen C.-H. (2002), *Credit rationing for bad companies in bad years: evidence from bank loan transaction data*, "International Journal of Finance and Economics", Vol. 7, No. 3, s. 261–278.

Stanisław Owskiak (red.), *Planowanie budżetowe a lokacja zasobów*

Review of the book edited by Stanisław Owskiak, *Budget Planing and Allocation of Resources*

Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008

*Hanna Sochacka-Krysiak**

Z zainteresowaniem należy powitać nową książkę poświęconą problematyce planowania budżetowego, które ostatnio coraz częściej staje się przedmiotem badań naukowych o charakterze zarówno teoretyczno-porównawczym, jak też empiryczno-aplikacyjnym. Wystarczy przypomnieć choćby parę pozycji, np. W. Misiąga (2005), M. Dylewskiego (2007), T. Lubińskiej (red.) (2007) czy E. Malinowskiej-Misiąg, W. Misiąga i M. Tomalak (2007).

Pierwsze dwie spośród wymienionych pozycji dotyczą zagadnień związanych z planowaniem budżetowym w tzw. podsektorze samorządowym. Książka W. Misiąga (2005) jest poradnikiem dla praktyków, a książka M. Dylewskiego (2007) jest rozprawą habilitacyjną, czyli dziełem z założenia teoretycznym.

Obie pozostałe książki poświęcone budżetowi zadaniowemu określiłabym jako efekt badań podstawowych, stanowiących niezbędny etap wstępny zasadniczej zmiany samej koncepcji planowania budżetowego. Chodzi tu m.in. o sygnalizowaną już od dawna konieczność wydłużenia tzw. horyzontu czasowego, związanego z racjonalizacją zarządzania wydatkami publicznymi.

Budżet zadaniowy tworzy warunki do precyzyjnego i racjonalnego podejmowania decyzji dotyczących zadań publicznych, które w konkretnej perspektywie mają być sfinansowane ze środków budżetowych. Ponadto opiera się na założeniu stosowania mierników, umożliwiających ocenę efektów finansowania wybranych zadań (Wernik 2007, s. 174–175).

Wspomniana praca zbiorowa pod redakcją T. Lubińskiej (2007) jest w istocie swoistym raportem z badań nad koncepcją budżetu zadaniowego w ujęciu ogólnym i porównawczym. Ów zbiór materiałów o dość niejed-

nolitym charakterze zawiera w części teoretycznej raczej postulaty niż wskazówki, dotyczące ich realizacji. W części porównawczej prezentowane są – z różną szczegółowością – informacje o funkcjonowaniu instytucji budżetu zadaniowego w różnych państwach, w części empirycznej – dane ilustrujące polskie doświadczenia w omawianej tu dziedzinie (Sochacka-Krysiak 2007).

Ostatnia z przywołanych wyżej książek, autorstwa E. Malinowskiej-Misiąg, W. Misiąga i M. Tomalak (2007), jest zbiorem materiałów szkoleniowych, przydatnych głównie dla praktyków.

W tej sytuacji ukazanie się na rynku księgarskim książki o planowaniu budżetowym, której tytuł zapowiada aspiracje zespołu autorskiego („Planowanie budżetowe a alokacja zasobów”), trzeba przyjąć z głęboką satysfakcją, zwłaszcza że redaktorem naukowym całości oraz współautorem jest S. Owskiak z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Zespół autorski recenzowanej książki, reprezentujący – według informacji zamieszczonej na okładce – pracowników naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, liczy osiem osób (Barbara Grabińska, Tadeusz Grabiński, Alicja Kasperowicz, Anna Możdzierz, Joanna Niżnik, Stanisław Owskiak, Katarzyna Stabryła i Krzysztof Stepaniuk). Osoby te brały udział w realizacji projektu badawczego „Jakość planowania budżetowego a alokacja zasobów”, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Recenzowana książka jest rezultatem badań prowadzonych w związku z tym projektem.

Autorzy skoncentrowali swe wysiłki przede wszystkim na metodologicznych podstawach alokacji środków budżetowych, teoretycznych i praktycznych aspektach planowania budżetowego w wybranych krajach oraz organizacji planowania budżetowego w Polsce. Podjęli tak-

*Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego

że próbę określenia warunków niezbędnych do zwiększenia racjonalności procesu alokacji środków budżetowych reprezentujących poddaną redystrybucji część produktu krajowego.

Dzięki tak nakreślonym założeniom badań książka będąca ich efektem ma walory równocześnie teoretyczno-poznawcze, porównawcze, metodologiczne i aplikacyjno-praktyczne.

Książka składa się z siedmiu rozdziałów.

Rozdział pierwszy, którego autorami są: B. Grabińska, S. Owsiak i K. Stabryła, nosi tytuł „Metodologiczne podstawy alokacji środków budżetowych” i składa się z pięciu podrozdziałów: 1.1 „Budżet państwa w systemie społecznym i ekonomicznym”; 1.2 „Cechy i funkcje budżetu a alokacja zasobów”; 1.3 „Alokacja zasobów w świetle zasad budżetowych”; 1.4 „Planowanie budżetowe jako narzędzie alokacji zasobów”; 1.5 „Prognozy wielkości makroekonomicznych jako punkt wyjścia planowania budżetowego” (w tym 1.5.1 „Planowanie a prognozowanie”; 1.5.2 „Źródła i rodzaje błędów prognoz” oraz 1.5.3 „Skutki błędów prognoz dla alokacji zasobów”).

Rozdział drugi, napisany przez B. Grabińską i K. Stabryłę, zatytułowano „Planowanie budżetowe wybranych krajów – teoria i praktyka”. Rozdział ten obejmuje również pięć podrozdziałów, a mianowicie: 2.1. „Przegląd metod planowania budżetowego”; 2.2 „Metody planowania dochodów i wydatków budżetowych” (w tym 2.2.1. „Planowanie dochodów”, 2.2.2. „Planowanie wydatków”); 2.3. „Kierunki poszukiwań optymalnych metod alokacji zasobów finansowych”; 2.4. „Problem wieloletniego planowania budżetowego” i 2.5. „Doświadczenia wybranych krajów”. Ostatni z wymienionych podrozdziałów obejmuje punkty: 2.5.1. „Wielka Brytania” (w tym 2.5.1.1. „Zmiany fundamentalne w podejściu do planowania budżetowego” oraz 2.5.1.2. „Zastosowanie mierników działalności (*Performance Indicators* – PI) w prognozowaniu wydatków budżetowych”); 2.5.2. „Francja” i 2.5.3. „Szwecja”.

Rozdział trzeci (autor – S. Owsiak), czyli „Podstawy organizacyjne planowania budżetowego w Polsce”, składa się z siedmiu podrozdziałów, tj. kolejno: 3.1. „Podmioty planowania budżetowego”, 3.2. „Zasady konstrukcji budżetu państwa” (w tym 3.2.1. „Autoryzacja budżetu państwa”, 3.2.2. „Procedura opracowywania i uchwalania ustawy budżetowej”), 3.3. „Treść ustawy budżetowej”, 3.4. „Uzasadnienie ustawy budżetowej”, 3.5. „Klasyfikacja budżetowa”, 3.6. „Wykonanie budżetu państwa”, 3.7. „Podstawowe zasady gospodarowania środkami budżetu państwa”.

Rozdział czwarty pt. „Weryfikacja założeń makroekonomicznych do budżetu państwa”, autorstwa T. Grabińskiego i A. Kasperowicz, obejmuje cztery podrozdziały: 4.1. „Rodzaje założeń makroekonomicznych”, 4.2. „Dokładność prognozowania założeń makroekono-

micznych”, 4.3. „Przyczyny rozbieżności prognoz od realizacji”, 4.4. „Kwantyfikacja zależności pomiędzy założeniami makroekonomicznymi a dochodami budżetu państwa”, w tym: 4.4.1. „Zakres analizy zmiennych źródłowych”, 4.4.2. „Ogólne założenia analizy współzależności”, 4.4.3. „Analiza korelacji pomiędzy zmiennymi makroekonomicznymi”, 4.4.4. „Analiza korelacji pomiędzy zmiennymi budżetowymi”, 4.4.5. „Analiza korelacji pomiędzy zmiennymi makroekonomicznymi a zmiennymi budżetowymi”.

Autorką rozdziału piątego pt. „Planowanie dochodów budżetowych” jest A. Moździerz, która podzieliła prezentowany materiał na sześć podrozdziałów, wyodrębniając kolejno: 5.1. „Dochody budżetu państwa” (w tym: 5.1.1. „Ewolucja systemu dochodów budżetu państwa”, 5.1.2. „Dochody budżetu państwa jako element dochodów sektora finansów publicznych”), 5.2. „Dokładność prognoz dochodów budżetowych”, 5.3. „Jakość planowania dochodów budżetowych”, w tym: 5.3.1. „Przyczyny rozbieżności w planowaniu dochodów budżetowych” (5.3.1.1. „Podatki pośrednie” i 5.3.1.2. „Podatki bezpośrednie”), 5.3.2. „Przyczyny rozbieżności w planowaniu dochodów niepodatkowych” i 5.3.3. „Przyczyny rozbieżności w planowaniu dochodów z prywatyzacji i dochodów zagranicznych”, 5.4. „Zależności podatkowe i niepodatkowe”, 5.5. „Ulgi uznaniowe” 5.6. „Uporządkowanie przyczyn rozbieżności”.

Autorami rozdziału szóstego pt. „Planowanie wydatków budżetowych i jego skutki dla alokacji zasobów” są: J. Niżnik oraz K. Stepaniuk, którzy podzielili swój tekst na osiem jednorodnych podrozdziałów: 6.1. „Dokładność prognoz wydatków budżetowych”, 6.2. „Błędy w planowaniu wydatków budżetowych”, 6.3. „Elastyczność w alokacji środków budżetowych”, 6.4. „Rozdysonowanie rezerw budżetowych – główne tendencje”, 6.5. „Blokowanie środków budżetowych – główne tendencje”, 6.6. „Przeniesienia środków w ramach podziału klasyfikacji budżetowej”, 6.7. „Analiza wykorzystania rezerw celowych”, 6.8. „Zakres realokacji zasobów budżetowych”.

Ostatni rozdział, siódmy, pt. „Warunki poprawy alokacji środków budżetowych” jest wspólnym dziełem B. Grabińskiej, T. Grabińskiego, S. Owsiaaka i K. Stabryły. Składa się z pięciu podrozdziałów: 7.1. „Poprawa jakości prognoz makroekonomicznych” (w tym: 7.1.1. „Zakres analizy mierników poprawności prognoz”, 7.1.2. „Analiza poziomu i zróżnicowania błędów prognoz”, 7.1.3. „Analiza współzależności pomiędzy względnymi błędami predykcji”, 7.1.4. „Klasyfikacja zmiennych według poziomu względnych błędów predykcji”, 7.1.5. „Analiza regresji między względnymi błędami predykcji MPE zmiennych budżetowych oraz zmiennych makroekonomicznych”), 7.2. „Wdrożenie programowania budżetowego”, 7.3. „Trudności w alokacji zasobów metodą programowania budżetowego”, 7.4. „Wzrost roli rachunkowości sektora finansów publicznych” (w tym

7.4.1. „Zmiany w rachunkowości sektora publicznego”, 7.4.2. „Zalety oraz wady rachunkowości memoriałowej i kasowej”, 7.4.3. „Czynniki stymulujące reformę rachunkowości”, 7.4.4. „Problemy z wdrożeniem reformy rachunkowości budżetowej w wybranych krajach” oraz 7.4.5. „Wytyczne Komisji Europejskiej w odniesieniu do sprawozdawczości finansowej”). Rozdział kończy się podrozdziałem 7.5. „Potrzeba systemowego podejścia do alokowania zasobów”.

Właściwy tekst pracy poprzedzony jest wprowadzeniem i podsumowany uwagami końcowymi pióra S. Owsiaaka, redaktora naukowego i patrona całego przedsięwzięcia badawczego.

Uzupełnieniem recenzowanej publikacji jest stosunkowo szczupła, nader starannie wyselekcjonowana bibliografia oraz wykaz tzw. innych źródeł, w którym zdecydowanie dominują akty prawne i sprawozdania z wykonania rocznych budżetów państwowych od 1991 r. do 2004 r. Ponadto uwzględnione zostały takie dokumenty, jak: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 24.12.2002 r. (wersja zawierająca poprawki Traktatu z Nicei) oraz Dyrektywa Rady Europy z 17.05.1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich o podatkach obrotowych (wspólny system podatku od wartości dodanej).

Do książki dołączono 25-stronicowy aneks, zawierający wybrane materiały źródłowe *in extenso*: Tabl. I – podział na misje i programy zawarte w projekcie francuskiej ustawy budżetowej na rok 2007; Tabl. II – wykaz przykładowych celów i mierników dotyczących misji „Badania i szkolnictwo wyższe” w budżecie Francji na rok 2006; Tabl. III – błędy średnie prognoz wydatków budżetowych w latach 1992–2000 (w Polsce); Tabl. IV – błędy średnie prognoz wydatków budżetowych w latach 2001–2004 (jw.); Tabl. V – absolutny błąd procentowy prognoz wydatków budżetowych w latach 1992–2000 (jw.); Tabl. VI – absolutny błąd procentowy prognoz wydatków budżetowych w latach 2001–2004 (jw.); Tabl. VII – udział rezerw w wydatkach w przekroju działowym w latach 1998–2000 w % (jw.); Tabl. VIII – udział rezerw w wydatkach w przekroju działowym w latach 2001–2004 w % (jw.); Tabl. IX – zasady rachunkowości stosowane w sektorze finansów publicznych w wybranych krajach; Tabl. X – metody wyceny aktywów stosowane w wybranych krajach; Tabl. XI – proponowany harmonogram wdrożenia budżetu zadaniowego (od lutego 2006 r. do końca roku 2012 z zaleceniem monitorowania realizacji budżetu zadaniowego na lata następne, tj. po roku 2012). W Tabl. XI, która zamyka opisany wyżej aneks, wykorzystano materiały opublikowane w grudniu 2006 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (Departament Budżetu Zadaniowego) pt. „Budżet zadaniowy: racjonalność – przejrzystość – skuteczność. Metodyka”.

Dokonana wyżej szczegółowa prezentacja treści oraz układu recenzowanej książki, uwzględniająca również materiały uzupełniające zawarte w aneksie, powin-

na dostarczyć potencjalnemu Czytelnikowi wyczerpujących informacji o zasięgu wiedzy, na której poznanie może liczyć w toku lektury. Prezentacja ta wskazuje ponadto wyraźnie charakter dzieła. Nie jest ono jeszcze jednym podręcznikiem kursowym, dostosowanym do określonych wymagań programowych, lecz stanowi raczej solidny, potraktowany poważnie i głęboko ugruntowany raport z badań naukowych prowadzonych przez kiluosobowy zespół pod kierunkiem doświadczonego specjalisty w dziedzinie finansów publicznych, jakim jest S. Owsiaak.

Porównując ogólny profil recenzowanej książki z pozycjami literatury wymienionymi na początku niniejszej recenzji, można stwierdzić, że stanowi ona – podobnie jak książka pod redakcją T. Lubińskiej (2007) – swoisty raport z badań zespołowych, prowadzonych jednak – jak sądzę – znacznie dłużej. Raport ten „rozpisany” jest na segmenty, przygotowane przez poszczególnych członków zespołu, co sprawia, że różnią się one między sobą pewnymi cechami warsztatu badawczego i pisarskiego.

We wprowadzeniu do recenzowanej pracy S. Owsiaak stwierdza, że „punktem wyjścia badań empirycznych była weryfikacja dokładności prognoz i ich wpływu na jakość planowania budżetowego”, a „obserwacji poddano okres 1992–2004” (s. 10).

Autorzy przyjęli założenie, że od realnie funkcjonującego systemu budżetowego zależy społeczna użyteczność środków publicznych, jednak w kwestii konkretnego kształtu tego systemu brakuje zgodności poglądów. Przykładem jest sprawa konsolidacji finansów publicznych oraz decentralizacji zarządzania sektorem publicznym.

Kolejnym założeniem jest teza, że trudności z mierzeniem efektywności nakładów na dobra i usługi publiczne „nie mogą stanowić podstawy do rezygnacji z kwantyfikacji wyników (.) przez stosowanie miar niepieniężnych oraz przy uwzględnieniu cech jakościowych osiągniętych rezultatów.” (s. 12)

Autorzy mają świadomość ryzyka i niepewności, w jakich funkcjonują systemy oraz procedury budżetowe, jak też wpływu wywieranego przez czynniki polityczne na alokację zasobów publicznych. W toku podjętych badań empirycznych skoncentrowali się przeto na konfrontacji ustaw budżetowych z ich wykonaniem. Z jednej strony może to być punktem wyjścia do oceny stopnia realności planowania budżetowego. Z drugiej strony rzuca to światło na jakość prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Prognozy te, zgodnie z powszechnie akceptowaną tendencją do wydłużenia horyzontu czasowego w tzw. programowaniu, są postrzegane jako podstawa racjonalizacji planowania budżetowego.

Pierwsze trzy rozdziały recenzowanej pracy mają charakter wstępny. Wprowadzają one Czytelnika w metodologiczne podstawy planowania budżetowego oraz dostarczają mu solidnej porcji wiedzy o poszukiwaniach

instrumentów optymalnej alokacji środków budżetowych w świecie współczesnym; tu szczególnie interesujące dla polskiego Czytelnika mogą być brytyjskie i francuskie doświadczenia w dziedzinie programowania budżetowego.

Swoistym wprowadzeniem do właściwych badań empirycznych nad planowaniem budżetowym w Polsce jest rozdział trzeci, przypominający Czytelnikowi (lub informujący go) o zasadach planowania i wykonywania polskiego budżetu państwowego.

Przejdźmy do właściwej, empirycznej części pracy jest rozdział czwarty, w którym „dokonano oceny trafności prognoz makroekonomicznych, od których uzależniona jest (...) jakość planowania budżetowego” (s. 17).

W rozdziale piątym, uznanym przez autorów – podobnie zresztą jak rozdział szósty – za „jądro pracy”, dokonano empirycznej weryfikacji i oceny jakości planowania dochodów budżetowych od 1992 do 2004 r. Analogicznie poddano empirycznej weryfikacji wydatki budżetowe w tym samym okresie.

Postulatywne efekty badań empirycznych zawarte są w ostatnim, siódmym rozdziale recenzowanej pracy. Zachęcając Czytelnika do zapoznania się z nader interesującymi tezami tego rozdziału, pozwolę sobie zacytować niezwykle ważny – moim zdaniem – dezyderat sformułowany przez S. Owsiaka: „celem zmian w systemie alokacji środków publicznych powinno być ograniczenie (...) arbitralności a czasami woluntaryzmu decyzyjnego, które z reguły prowadzą do marnotrawstwa zasobów publicznych. Jednym ze środków objektivizacji procesu decyzyjnego jest bez wątpienia programowanie budżetowe, które pozwala lepiej rozpoznać potrzeby społeczne, sprzyja poszukiwaniu najlepszych sposobów zaspokojenia tych potrzeb, wprowadza elementy rachunku efektywnościowego, nadaje procesom budżetowym większą przejrzystość, jawność, a zatem stwarza także szanse na ograniczenie marnotrawstwa, słowem – większą użyteczność finansowych środków publicznych” (s. 19).

Niezależnie od walorów teoretyczno-poznawczych recenzowanej książki, której poszczególne rozdziały przygotowane zostały z ogromną starannością oraz sumiennością dokumentacji źródeł, wyróżnia się ona trafnością sformułowanej diagnozy badanych zjawisk i procesów *ex post*. Cechuje ją również duża siła przekazywania syntetycznych wniosków, które w niezwykle lapidarnym, jasnym i przejrzystym ujęciu zostały zawarte w „Uwagach końcowych”.

Zachęcając Czytelników do zainteresowania się rekomendowaną tu publikacją, pozwalam sobie przytoczyć kilka spostrzeżeń i dezyderatów, które – moim zdaniem – są szczególnie ważne.

Zacznę od tego, że w pełni uzasadniony wydaje się pogląd o potrzebie ograniczenia nadmiernych nadziei na zbawienne skutki zmian organizacyjnych dla eliminacji patologii występujących w tzw. sektorze finansów publicznych; wystarczy tu przypomnieć „likwidację” środków specjalnych w 2004 r.

Prawdziwa reforma finansów publicznych wymaga:

1) ustalenia zakresu finansowania ze środków publicznych (nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie) konkretnych działań i zadań,

2) stabilizacji pakietu dóbr i usług finansowanych ze środków publicznych,

3) ustalenia zakresu i poziomu finansowania wydatków publicznych metodą zaciągania długów,

4) poprawy jakości (w tym – zwiększenia dokładności) prognoz makroekonomicznych, które – podobnie jak to się dzieje w RFN (uwaga recenzenta) – powinny być koordynowane oraz wzbogacane prognozami ośrodków pozarządowych,

5) konsekwentnego uregulowania systemowego kwestii programowania budżetowego, stanowiącego warunek *sine qua non* wyjścia z fazy ciągłych eksperymentów,

6) przyjęcia taktyki stopniowego, a zarazem konsekwentnego upowszechniania programowania budżetowego, które powinno być przygotowane z niezwykłą starannością (*vide* doświadczenia francuskie, na które powoływała się również T. Lubińska, 2007),

7) zachowania pewnej elastyczności w praktycznych zastosowaniach koncepcji programowania budżetowego, tj. respektowania różnic w rozwiązaniach szczegółowych (np. rodzaje mierników, poziom agregacji zadań) przy zachowaniu obligatoryjnych rygorów w takich kwestiach, jak np. konfrontowanie nakładów z efektami lub obowiązek stosowania analizy alternatywnych metod osiągnięcia celów,

8) przestrzegania zasad jawności i przejrzystości w finansach publicznych. „Bez nich nie będzie możliwe osiągnięcie postępu w dziedzinie alokacji zasobów budżetowych, przełamania apatii obywateli do kwestii publicznych.” (s. 341).

Pozostaje mi wyrazić nadzieję, że podane wyżej informacje o recenzowanej książce oraz świadczące o jej wyjątkowej aktualności i znaczeniu, zachęcą Czytelników do lektury.

Bibliografia

- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (red.) (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M. (2007), *Budżet zadaniowy*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Misiąg W. (2005), *Planowanie budżetowe w samorządach*, Municipium, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H. (2007), Recenzja książki: Teresa Lubińska (red.), *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, „Bank i Kredyt” nr 11–12, s. 106–110.
- Wernik A. (2007), *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.