

1 Finanse publiczne a gospodarka

1.1. Rola i znaczenie finansów publicznych we współczesnej gospodarce

Finanse publiczne są jedną z najbardziej złożonych kategorii rodzajowych nauk o finansach. Dotyczą bowiem zagadnień związanych z finansowaniem znaczącego sektora gospodarki narodowej¹, a jednocześnie – w odróżnieniu od pozostałych subdyscyplin nauk o finansach – są ważnym instrumentem, za pomocą którego państwo może prowadzić politykę interwencyjną. S. Flejterski podkreśla, że finanse publiczne, a bardziej precyzyjnie – nauka o finansach publicznych – jest składową szeroko rozumianej nauki o finansach, a za czołowych jej reprezentantów uznaje: J.E. Stiglitz, J.M. Buchanana, P.M. Gaudemeta, J. Moliniera, R.A. Musgrave'a [Flejterski, 2007, s. 78].

Przegląd definicji finansów publicznych wskazuje, że główne nurty badawcze tej składowej nauki o finansach dotyczą [*ibidem*, s. 77–78]:

- ▶ aktywności państwa w gospodarce;
- ▶ mechanizmów podejmowania decyzji publicznych;
- ▶ wydatków publicznych;
- ▶ procesów gromadzenia środków publicznych i problemu opodatkowania.

Uwagę zwraca również różnorodność podejścia do definiowania finansów publicznych, które przedstawiane są jako [Bitner i in., 2011, s. 11]:

- ▶ zasoby środków publicznych;
- ▶ transfery, operacje środkami finansowymi, zjawiska i procesy pieniężne;

¹ Według danych OECD z 2011 r. poziom wydatków publicznych w relacji do PKB w Polsce osiąga blisko 46%, a co piąty Polak jest zatrudniony w sektorze publicznym.

- ▶ gospodarka publicznymi środkami finansowymi;
- ▶ pieniężna forma podziału PNB / PKB;
- ▶ proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych;
- ▶ stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.

Przeprowadzając selektywną analizę zakresu pojęciowego finansów publicznych, warto wskazać na definicję A. Wernika, traktującego finanse publiczne jako: „*system finansowania zadań władzy państwowej*” [Wernik, 2007, s. 12], jak również na interpretację J. Wiśniewskiego, postrzegającego finanse publiczne przez pryzmat „*gromadzenia środków pieniężnych przez podmioty sektora publicznego oraz ich rozdysponowanie na wytwarzanie i dostarczanie (podział) dóbr publicznych*” [Głuchowski i in., 2005, s. 28]. J. Osiatyński rozszerza procesowe podejście do finansów publicznych o aspekt instytucjonalny i kontrolny, rozumiejąc pod tym pojęciem „*procesy i instytucje publicznoprawne związane z procesami gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem i kontrolowaniem wydatkowania*” [Osiatyński, 2006, s. 16].

Kompleksowe podejście do problematyki finansów publicznych w ujęciu nauki o finansach publicznych prezentuje S. Owsiak, wskazując, że przedmiotem tej nauki są: „*zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego*” [Owsiak, 2005, s. 21]. Analogiczne podejście prezentuje M. Pietrewicz, określając przedmiot nauki o finansach publicznych jako: „*nie tylko reguły odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych, ale także procesy związane z ich gromadzeniem i rozdysponowaniem oraz skutki gospodarcze, społeczne i polityczne, będące następstwem operacji środkami publicznymi*” [Ostaszewski (red.), 2010, s. 95].

Na dualność podejścia do definiowania kategorii finansów publicznych zwraca uwagę B. Guziejewska, rozpatrując pojęcie finansów publicznych w kontekście zarówno ogniwa systemu finansowego, jak i finansów publicznych jako nauki. W pierwszym aspekcie autorka ta zaznacza, że finanse publiczne polegają na „*gromadzeniu, podziale i wydatkowaniu przez różne podmioty publicznoprawne zasobów finansowych w celu zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych i gospodarczych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych*” [Guziejewska, 2010, s. 19]. Natomiast finanse publiczne jako naukę postrzega w kontekście przedmiotu zainteresowania, który koncentruje się na badaniu: „*przyczyn i konsekwencji zjawisk wywołanych gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych*” [ibidem, s. 20].

Z punktu widzenia prawa wskazuje się, że kolejne ustawy o finansach publicznych, począwszy od 1998 r., nie zawierały definicji finansów publicznych. Pojęcie to wyjaśniane było przez ustawodawcę za pomocą procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, czyli nawiązujących do gospodarki finansowej albo gospodarowania środkami publicznymi [Majchrzycka-Guzowska, 2007, s. 12]. Obecnie pełne brzmienie art. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) podtrzymuje to podejście i określa finanse publiczne przez ich aspekt przedmiotowy, stanowiąc, że [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009..., art. 3]:

„Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- 1) *gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;*
- 2) *wydatkowanie środków publicznych;*
- 3) *finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;*
- 4) *zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;*
- 5) *zarządzanie środkami publicznymi;*
- 6) *zarządzanie długiem publicznym;*
- 7) *rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej”.*

W tym miejscu warto przedstawić źródła prawa stanowiące ramy regulacyjne dla finansów publicznych. Naczelne miejsce w tym względzie zajmuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [Borodo, 2000, s. 27–28]. Poza Konstytucją RP źródła prawa finansowego tworzą ustawy, a zwłaszcza wspomniana już ustawa o finansach publicznych (obok m.in. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST), ustaw podatkowych i in.). Kolejne miejsce zajmują: europejskie prawo finansowe, umowy międzynarodowe, akty wykonawcze do ustaw oraz akty prawa miejscowego, jak również zarządzenia i inne przepisy wewnętrzne, wydawane przez upoważnione do tego organy [Bitner i in., 2011, s. 19].

Obszar zainteresowań i specyfika finansów publicznych często charakteryzowane są w porównaniu z finansami prywatnymi. W tym podejściu eksponuje się nadrzędną przesłankę finansów publicznych, wyrażającą się w tym, że realizują się one z udziałem tzw. podmiotów prawa publicznego, oraz że charakteryzują je następujące cechy [Brzeziński i in., 2006, s. 24]:

► przynajmniej jeden z podmiotów uczestniczących w stosunkach finansowych z zakresu finansów publicznych reprezentuje kategorię podmiotów prawa publicznego;

- ▶ stosunki finansowe, cechujące finanse publiczne, opierają się na zasadzie władztwa i podporządkowania;
- ▶ stosunki zaliczane do finansów publicznych są pochodną działań na rzecz interesu publicznego;
- ▶ dla finansów publicznych charakterystyczny jest wysoki poziom reglamentacji prawnej;
- ▶ finanse publiczne mogą mieć zarówno scentralizowany, jak i zdecentralizowany charakter.

Różnicując finanse publiczne na tle finansów prywatnych, należy zwrócić także uwagę na [Bitner i in., 2011, s. 13]:

- ▶ metody wykorzystywane w zarządzaniu środkami publicznymi (dominuje kryterium polityczne, a nie rynkowe);
- ▶ rozmiary publicznych zasobów i środków pieniężnych, które znacznie przewyższają zasoby znajdujące się w dyspozycji podmiotów prywatnych;
- ▶ nadrzędny cel publicznej działalności finansowej, którym powinno być zapewnienie równowagi finansowej w skali państwa.

Istotną cechą finansów publicznych warunkowaną prawnie (rozdz. 4 ufp) jest ich jawność, co wynika z publicznego, czyli powszechnego pochodzenia środków publicznych gromadzonych w budżecie państwa. Jawność finansów publicznych oznacza więc zapewnienie obywatelom nieograniczonego dostępu do informacji publicznej [Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2007, s. 45]. Postulat jawności finansów publicznych realizowany jest m.in. przez: jawność debaty budżetowej oraz debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu, jawność debaty nad projektem wieloletniego planu finansowego, podawanie do publicznej wiadomości informacji i podstawowych danych budżetowych (planowanych i wykonanych) itp.².

Podsumowując rozważania na temat pojęcia i specyfiki finansów publicznych, należy wskazać na odrębność znaczeniową finansów publicznych i systemu finansów publicznych. System finansów publicznych jest określany jako: „ogół zasad i instytucji stanowiących podstawę dokonywania publicznych operacji finansowych. Zasady oraz instytucje utworzone i funkcjonujące na podstawie obowiązujących w danym państwie, w określonym czasie norm prawa finansowego stanowią system tego prawa” [Bitner i in., 2011, s. 14]. System finansów publicznych zapewnia więc warunki umożliwiające realizację operacji finansowych objętych zakresem przedmiotowym finansów publicznych.

² Pełny katalog czynności związanych z zasadą jawności przedstawia art. 34 ufp.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na różną rolę finansów publicznych w zależności od przyjętego modelu państwa, a tym samym różnice w zakresie jego oddziaływania na gospodarkę [Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, s. 28, 30]. W teorii finansom publicznym przypisuje się trzy funkcje zaproponowane przez R. Musgrave'a:

- ▶ stabilizacyjną;
- ▶ alokacyjną;
- ▶ redystrybucyjną.

Funkcje te są przejawem działań interwencyjnych państwa w gospodarce i tym samym są wyrazem jego polityki regulacyjnej. Charakter i zakres tej polityki determinowany jest przede wszystkim bieżącą oceną stanu gospodarki oraz fazą cyklu koniunkturalnego, w której się ona znajduje. W ostatnim czasie, zwłaszcza po ujawnieniu się symptomów spowolnienia gospodarczego (2008 r.) wzrosło znaczenie funkcji stabilizacyjnej – aktywnie oddziałującej na zjawiska koniunkturalne. S. Owsiak zwraca jednak uwagę, że w latach 70. i 80. XX. w. instrumenty polityki fiskalnej okazały się nieskuteczne w stabilizowaniu gospodarki, oraz zaznacza, że stale nierozstrzygnięty jest spór między keynesistami i monetarystami, dotyczący kształtu polityki fiskalnej państwa [Owsiak, 2005, s. 73]. W tym kontekście nie należy zapominać, że w stabilizowaniu gospodarki w warunkach dekoniunktury powinny być również wykorzystywane instrumenty polityki monetarnej.

Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych przejawia się zatem przez działanie interwencyjne państwa, polegające na wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej i polityki monetarnej w celu niwelowania wpływu cyklu koniunkturalnego na gospodarkę. Efektem interwencji powinno być takie oddziaływanie na globalny popyt w gospodarce [Majchrzycka-Guzowska, 2007, s. 16], które prowadzi do zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia i stałego wzrostu gospodarczego przy utrzymaniu równowagi bilansu płatniczego oraz stabilnych cen [Filipiak-Dylewska, Szewczuk (red.), 1999, s. 31–32]. S. Owsiak wskazuje, że podstawowymi instrumentami oddziaływania na łączny popyt, poziom zatrudnienia, stopę inflacji i stopę procentową są [Owsiak, 2005, s. 75]:

- ▶ wielkość dochodów budżetowych;
- ▶ wielkość wydatków budżetowych;
- ▶ saldo budżetu państwa.

Wskazane środki oddziaływania mają wpływ na [ibidem, s. 76]: skłonność do oszczędzania, skłonność do inwestowania, poziom stopy procentowej oraz poziom bezrobocia. Jednocześnie podkreślić należy, że głównym instrumen-

tem oddziaływania fiskalnego po stronie dochodowej budżetu są podatki, a po stronie wydatkowej – wydatki publiczne. W przypadku instrumentów podatkowych stosowanych w ramach funkcji stabilizacyjnej możliwe są dwa sposoby ich wykorzystania [*ibidem*]:

- ▶ w formie automatycznych stabilizatorów koniunktury, wbudowanych w system podatkowy;

- ▶ jako uznaniowe (dyskrecjonalne) regulowanie poziomu opodatkowania.

Oddziaływanie państwa na poziom stopy procentowej jest z kolei realizowane za pomocą instrumentów polityki monetarnej i wiąże się z deficytem i długiem publicznym [*ibidem*].

Funkcja redystrybucyjna dotyczy „podziału wytworzonych dóbr między członków społeczności według określonych kryteriów” [Bitner i in., 2011, s. 26]. Redystrybucja dokonywana jest za pośrednictwem budżetu państwa, a konieczność jej przeprowadzania wynika z braku zdolności produkcyjnej państwa, które – nie mając własnych dochodów – zmuszone jest do pozyskiwania ich za pomocą systemu danin publicznych. Z funkcją redystrybucyjną, polegającą na wtórnym podziale dochodu narodowego, ściśle związany jest system transferów i dochodów.

Transfery cechuje zróżnicowany charakter (wewnątrz i na zewnątrz sektora finansów publicznych, związanych z konkretnym świadczeniem lub nieekwiwalentne itp.). Przykładem transferów dokonywanych wewnątrz sektora finansów publicznych są transfery z budżetu państwa do budżetów JST m.in. w formie dotacji i subwencji. Transfery poza sektorem finansów publicznych dokonywane są z budżetu państwa do podmiotów sektora prywatnego i tzw. trzeciego sektora zazwyczaj w formie dotacji. Transferami nieekwiwalentnymi są m.in. renty, emerytury i zasiłki, a transfery związane z konkretnym świadczeniem to – jak wskazuje S. Owsiak – praca lekarza, nauczyciela, policjanta [Owsiak, 2005, s. 69].

Między funkcją redystrybucyjną a stabilizacyjną występuje silna zależność, spowodowana ograniczonością środków publicznych. Im bowiem skala przeprowadzanej redystrybucji budżetowej jest większa, tym państwo ma mniejsze możliwości oddziaływania w ramach funkcji stabilizacyjnej, i odwrotnie – mniejszy zakres redystrybucji pozwala na szerszy zakres interwencji państwa w warunkach cyklu koniunkturalnego.

Ostatnią z funkcji finansów publicznych jest funkcja alokacyjna, która pozostaje w ścisłym związku z funkcją redystrybucyjną oraz funkcją stymulacyjną. Funkcja alokacyjna polega na tym, że „poprzez system finansów publicznych następuje alokacja zasobów – z publicznych środków są finansowane zakupy dóbr i usług publicznych” [Osiatyński, 2006, s. 55]. Do alokacji w warunkach sektora

publicznego, w odróżnieniu od sektora prywatnego, wykorzystuje się mechanizm administracyjny, a nie mechanizm rynkowy, co jest uzasadnione wysokim poziomem zróżnicowania dochodów obywateli i koniecznością zapewnienia dostępu do dóbr i usług publicznych także osobom o najniższym poziomie dochodu, którzy w warunkach działania mechanizmu rynkowego zostaliby wykluczeni z konsumpcji [Majchrzycka-Guzowska, 2007, s. 15].

Funkcje finansów publicznych są urzeczywistnieniem sposobów oddziaływania państwa na gospodarkę oraz definiują zakres tego oddziaływania. Stąd finanse publiczne są często określane mianem środka realizacji polityki państwa [Osiatyński, 2006, s. 55]. W literaturze przedmiotu podstawowe funkcje finansów publicznych często są rozszerzane i omawiane na tle funkcji państwa (m.in. funkcja ochrony ustroju, funkcja gospodarcza, funkcja socjalna) oraz funkcji dotyczącej *stricte* finansów publicznych, tj. funkcji ewidencyjno-kontrolnej [Filipiak, 2008b, s. 24].

1.2. Model funkcjonowania państwa w aspekcie finansowania zadań publicznych

Wielkość sektora publicznego, mierzona m.in. relacją wydatków publicznych w stosunku do PKB, determinowana jest przyjętym w danym kraju **modelem państwa**. Model ten warunkuje zakres zadań publicznych, a tym samym zapotrzebowanie na publiczne środki finansowe, zapewniające ich prawidłową realizację. Model taki może być analizowany z uwzględnieniem wielu kryteriów, m.in. funkcji państwa lub doktryny politycznej [Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, s. 28].

Pierwsze kryterium podziału pozwala na wyodrębnienie tzw. **państwa ograniczonego** (lub inaczej państwa „minimum”) oraz **państwa opiekuńczego**. Jednocześnie podział ten jest sprzężony z drugą z wymienionych klasyfikacji krajów, tj. państw: liberalnych, motywacyjnych i redystrybucyjnych [*ibidem*]. Zróżnicowane definiowanie aktywności państwa jest możliwe ze względu na mieszany charakter wybranych kategorii zadań publicznych, które mogą być realizowane zarówno przez sektor publiczny, jak i sektor prywatny (m.in. opieka zdrowotna, edukacja i oświata), z zaznaczeniem, że istnieją sfery pozostające domeną podmiotów lub spółek publicznych (tzw. monopole naturalne, do których należą m.in. energetyka, wodociągi i kanalizacja).