

Marek Dylewski
Beata Filipiak
Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj
Magdalena Zioło

Finanse publiczne

Aspekty teoretyczne i praktyczne



F I N A N S E



Finanse publiczne

Aspekty teoretyczne i praktyczne

*Wolą zespołu autorskiego jest dedykowanie tej książki
pamięci naszego Mistrza, prof. zw. dr hab. Adma Szewczuka,
który nie tylko stworzył nasz zespół, ale nauczył nas zasad współpracy
i wpoił przekonanie, że nauka może służyć praktyce.*

Autorzy:

Marek Dylewski 3, 7.3, 7.5, 7.6*, 7.7*

Beata Filipiak wstęp, 4, 7.1, 7.2, 7.4, 7.6*, 7.7*

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj 2, 5

Magdalena Ziolo 1, 6

* współautorstwo

Marek Dylewski
Beata Filipiak
Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj
Magdalena Zioło

Finanse publiczne

Aspekty teoretyczne i praktyczne



Wydawnictwo C.H.Beck
Warszawa 2014

Wydawca: Dorota Ostrowska-Furmanek
Redakcja merytoryczna: Joanna Perzyńska
Recenzent: prof. zw. dr hab. Teresa Famulska

Projekt okładki i stron tytułowych: GRAFOS
Ilustracja na okładce: © iStock/mkos83
© iStock/Elzbieta Sekowska

Seria: Finanse



© Wydawnictwo C.H.Beck 2014

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.,
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Studio Graficzne MIMO Michał Moczarski
Druk i oprawa:

ISBN 978-83-255-6718-7



ISBN e-book 978-83-255-6719-4

Spis treści

Wstęp (<i>Beata Filipiak</i>)	7
1. Finanse publiczne a gospodarka (<i>Magdalena Ziolo</i>)	9
1.1. Rola i znaczenie finansów publicznych we współczesnej gospodarce	9
1.2. Model funkcjonowania państwa w aspekcie finansowania zadań publicznych	15
1.3. Problem wyboru publicznego w świetle wyborów politycznych i gospodarczych	20
1.4. Podział dóbr między sektor publiczny i prywatny (mechanizmy dokonywania alokacji, skutki podziału środków)	25
1.5. Zawodność rynku w kontekście istnienia dóbr publicznych	28
1.6. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	34
1.7. Studia przypadków	36
2. Formalnoprawne podstawy funkcjonowania sektora finansów publicznych (<i>Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj</i>)	40
2.1. Uwarunkowania prawne działania jednostek sektora finansów publicznych w Polsce	40
2.2. Podsektory sektora finansów publicznych – ujęcie wieloaspektowe	44
2.3. Formy organizacyjne podmiotów sektora finansów publicznych	46
2.4. Zasady i sposoby funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w aspekcie wydatkowania środków publicznych oraz sprawowania w nich nadzoru	53
2.5. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	59
2.6. Studia przypadków	61
3. Aktywność sektora publicznego w aspekcie gospodarowania środkami publicznymi (<i>Marek Dylewski</i>)	64
3.1. Wydatki budżetowe i ich klasyfikacja	64
3.2. Metody planowania i budżetowania wydatków publicznych	73
3.3. Sposoby i narzędzia zarządzania wydatkami publicznymi zwiększające ich efektywność	79
3.4. Zamówienia publiczne i ich rola w zapewnianiu racjonalnego wydatkowania środków publicznych	87

3.5. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	93
3.6. Studia przypadków	94
4. Problemy stanowienia danin publicznych (Beata Filipiak)	95
4.1. Środki publiczne i ich klasyfikacja	95
4.2. Podatek jako szczególny rodzaj daniny publicznej i jego konstrukcja prawna	98
4.3. System podatkowy i jego komponenty	104
4.4. Problem „optymalnego” opodatkowania	109
4.5. Systematyka i ewolucja niepodatkowych danin publicznych	115
4.6. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	120
4.7. Studia przypadków	121
5. Procesy decyzyjne w sektorze publicznym (Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj)	124
5.1. Procedura planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa	124
5.2. Budżet krajowy a budżet unijny	128
5.3. Deficyt budżetowy i jego klasyfikacja	132
5.4. Dług publiczny i sposoby zarządzania nim	135
5.5. Decyzje finansowe w zakresie finansowania zewnętrznego – ujęcie krótko- i długoterminowe	141
5.6. Ocena efektów podjętych decyzji w zakresie realizowanych zadań publicznych	145
5.7. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	149
5.8. Studia przypadków	150
6. Redystrybucja budżetowa (Magdalena Ziolo)	153
6.1. Redystrybucja jako forma interwencjonizmu państwowego	153
6.2. Redystrybucja pionowa i pozioma w teorii federalizmu fiskalnego	159
6.3. Narzędzia redystrybucji i społeczno-gospodarcze skutki ich wykorzystania	164
6.4. Mechanizm redystrybucji budżetowej	172
6.5. Ocena procesów redystrybucyjnych w sektorze publicznym na tle zjawisk gospodarczych i społecznych	175
6.6. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania	179
6.7. Studia przypadków	182
7. Ewaluacja zadań i odpowiedzialność w sektorze publicznym	188
7.1. Ewaluacja zadań i programów publicznych w świetle metod oceny efektywności ich realizacji (Beata Filipiak)	188
7.2. Ryzyko w sektorze publicznym – podejście i metody pomiaru (Beata Filipiak)	192
7.3. Kontrola zarządcza jako sposób zwiększania odpowiedzialności za zarządzanie podmiotami sektora finansów publicznych (Marek Dylewski)	200
7.4. Audyt wewnętrzny i uwarunkowania jego realizacji (Beata Filipiak)	205
7.5. Odpowiedzialność urzędnicza a dyscyplina finansów publicznych (Marek Dylewski)	211
7.6. Zestaw ćwiczeń do samodzielnego rozwiązania (Marek Dylewski, Beata Filipiak)	219
7.7. Studia przypadków (Marek Dylewski, Beata Filipiak)	220
Bibliografia	225
Indeks	233

Wstęp

Rangi problemów związanych z finansami publicznymi nie sposób przecenić. Wywierają one znaczący wpływ na wszystkie sfery aktywności ludzkiej, zarówno społecznej, jak i gospodarczej. Obserwowana obecnie, ciągła przebudowa systemu finansów publicznych powoduje wzrost zainteresowania zjawiskami finansowymi i procesami zachodzącymi w sferze publicznej, wywierającymi wpływ na całą gospodarkę. W związku z tym, że finanse publiczne odgrywają coraz większą rolę w organizowaniu i realizacji procesu zaspokajania potrzeb społecznych, ważne jest poznanie procesów i problemów związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi.

Decyzje podejmowane przez władzę państwową oddziałują na system gospodarczy całego państwa. Dlatego też nie można zrozumieć gospodarki rynkowej bez należytego wniknięcia w skomplikowane zjawiska i procesy zachodzące w sferze finansów publicznych. Zwłaszcza, że wprowadzana od kilku lat reforma finansów publicznych dostarcza stale nowych rozwiązań. Funkcjonując w zintegrowanej Europie, nie można obojętnie przyglądać się nowym zjawiskom, wytycznym czy też rozwiązaniom, które w pośredni lub bezpośredni sposób wpływają na procesy finansowe i finanse publiczne.

Finanse publiczne wymagają kompleksowego i profesjonalnego spojrzenia na całokształt procesów i zjawisk z nimi związanych. Konieczne jest poszukiwanie i pragmatyczne wykorzystywanie nowych idei i rozwiązań, ponieważ utarte schematy i wzorce zachowań nie sprawdzają się. Postulat ten dotyczy przede wszystkim organizacji sektora i służb publicznych, zasad konstrukcji dochodów, racjonalizacji wydatków oraz procedury budżetowej. Autorzy mają

nadzieję, że w pokonywaniu dysfunkcji systemowych i skutecznym poszukiwaniu efektywnych wzorców może być pomocna ta publikacja.

Celem, jaki postawili sobie autorzy tego podręcznika, jest przedstawienie wiedzy z zakresu podstaw finansów publicznych, a w tym teorii finansów publicznych, obowiązującego systemu kształtowania dochodów i wydatków publicznych, zadań realizowanych przez sektor finansów publicznych na tle wyzwań decyzyjnych oraz nowych instytucji i rozwiązań związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Praca składa się z siedmiu rozdziałów, w których – poza zagadnieniami czysto teoretycznymi – prezentowane są rozwiązania dotyczące obecnie obowiązującego systemu finansów publicznych a także, mające ułatwić utrwalenie wiedzy oraz pozwalające poznać mechanizmy działania i specyfikę sektora – studia przypadków. Autorzy zdają sobie sprawę, że w pracy nie zostały ujęte wszystkie zagadnienia skomplikowanej i szerokiej materii związanej z finansami publicznymi. O doborze zagadnień zdecydowały przede wszystkim indywidualne doświadczenia autorów zarówno w dydaktyce, jak i w praktyce finansów publicznych. Pełniąc różne funkcje w instytucjach sektora finansów publicznych, autorzy dostrzegli wagę tych problemów finansów publicznych, których zrozumienie i umiejętne powiązanie z pozostałymi sektorami gospodarki ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki, i omówili je w tej pracy.

Prezentowana książka jest skierowana zarówno do studentów studiów dziennych i zaocznych, słuchaczy studiów doktoranckich i podyplomowych, jak i praktyków zawodowo związanych z problematyką finansów publicznych. Mamy również nadzieję, że będzie ona służyła wszystkim zainteresowanym problematyką finansów publicznych, gdyż znajomość zaprezentowanych w niej zagadnień pomoże zrozumieć podejmowane decyzje, wybory społeczne, a w dalszej kolejności pozwoli na zrozumienie nowej, ukształtowanej na skutek reform, rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

*W imieniu zespołu autorskiego
Beata Filipiak*

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).

Głównym kryterium klasyfikacji jest **zakres aktywności państwa** wyrażony za pomocą liczby przypisanych mu do realizacji zadań publicznych. W tym kontekście państwo „minimum” realizuje tylko podstawowe funkcje i zadania, które z uwagi na specyfikę i uwarunkowania nie mogą zostać sędowane na obywateli. Można do nich zaliczyć **funkcję organizowania** i **funkcję regulowania**. Pierwsza z wymienionych funkcji koncentruje się na kierowaniu przez państwo określonymi instytucjami, zapewniającymi realizację zadań z zakresu m.in.: bezpieczeństwa publicznego i energetycznego, prowadzenia polityki zagranicznej, wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej, edukacji na poziomie podstawowym oraz podstawowej opieki medycznej [Seidler, Groszyk, Pieniążek, 2003, s. 66]. Natomiast funkcja regulowania dotyczy reglamentowania stosunków społecznych za pomocą nakazów i zakazów (m.in. przepisy regulujące podstawowe sfery życia społecznego), a realizowane w jej ramach zadania są domeną wyłącznie władzy publicznej.

Wskazane funkcje i towarzyszące im zadania są charakterystyczne dla państwa ograniczonego o niskim poziomie fiskalizmu. W przypadku państwa „minimum”, określanego przez F. Fukuyamę mianem „*silnego państwa ograniczonego*” lub „*państwa mniejszego, lecz silniejszego*” [Fukuyama, 2005, s. 136], obywatelom pozostawia się większość dochodów do dyspozycji [Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, s. 28], z tym jednak założeniem, że będą oni zobowiązani samodzielnie zapewnić sobie dostęp do tej sfery dóbr i usług, której nie dostarcza sektor publiczny, nabywając je w sektorze prywatnym. W tym podejściu wielkość sektora publicznego pozostaje ograniczona ze względu na zredukowany do minimum zakres zadań publicznych. Znajduje to odzwierciedlenie w znacznie niższych kosztach zarówno świadczonych usług publicznych, jak i funkcjonowania aparatu państwowego tego rodzaju krajów, w porównaniu z państwami o charakterze opiekuńczym. Przykładami państw ograniczonych są m.in. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia.

Modelem przeciwnym jest państwo opiekuńcze, reprezentowane m.in. przez kraje skandynawskie. W tym modelu sektor publiczny jest mocno, a często nawet nadmiernie rozbudowany, zakłada się bowiem, że obywatele nie są w stanie lub nie chcą efektywnie zaspokoić swoich potrzeb, wobec czego państwo przejmuje odpowiedzialność za wiele dziedzin życia, zwłaszcza związanych z opieką socjalną [*ibidem*]. Tym samym poziom redystrybucji oraz zakres finansów publicznych w krajach o tym modelu jest znacznie szerszy od państw o ograniczonym sektorze publicznym (zob. tab. 1.1). W modelu państwa opiekuńczego całe ryzyko zaspokojenia popytu obywateli na dobra i usługi pu-

Tabela 1.1. Wielkość sektora publicznego mierzona relacją wydatków publicznych do PKB (w %) w wybranych krajach OECD

Kraje	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	46,69	51,70	50,90	51,70	54,30	50,40	49,40	48,48	49,50	53,63	53,00	52,10
Czechy	41,82	44,30	46,30	47,30	45,20	45,00	43,80	42,50	42,90	45,93	45,10	44,50
Dania	53,68	54,19	54,56	55,07	54,55	52,79	51,60	50,81	51,90	58,42	58,23	58,12
Finlandia	48,29	47,85	48,93	50,17	50,05	50,19	48,90	47,25	49,33	56,25	55,14	54,09
Francja	51,64	51,55	52,60	53,24	53,28	53,45	52,70	52,31	52,91	55,99	56,16	55,31
Grecja	46,69	45,29	45,09	44,74	45,52	43,95	42,20	46,81	49,65	53,63	49,48	49,35
Hiszpania	39,12	38,64	38,89	38,40	38,88	38,44	38,50	39,18	41,29	45,80	44,96	42,44
Irlandia	31,27	33,14	33,41	33,19	33,59	33,97	33,80	36,79	42,79	48,90	67,02	45,48
Luksemburg	37,59	38,13	41,53	41,78	42,55	41,52	38,60	36,17	36,87	42,17	41,24	40,49
Niemcy	45,11	47,49	48,02	48,42	47,25	46,92	45,30	43,56	43,81	47,50	46,68	45,31
Polska	41,08	43,73	44,21	44,62	42,72	43,46	43,80	42,19	43,25	44,08	45,82	45,84
Portugalia	41,13	42,48	42,31	43,78	44,67	45,77	46,30	43,78	44,71	48,17	50,71	47,48
Węgry	46,76	46,78	50,73	49,04	48,69	49,93	51,90	49,98	48,76	50,46	48,62	49,17
Wielka Brytania	39,05	39,90	40,95	42,42	43,13	44,05	44,20	43,97	47,42	51,64	51,01	50,07
Włochy	46,18	48,02	47,38	48,29	47,79	48,14	49,90	47,86	48,83	51,87	50,57	50,48
Szwecja	55,09	54,52	55,60	55,67	54,18	53,85	54,30	50,97	51,68	55,16	53,06	51,90

Źródło: na podstawie danych OECD (General government expenditure %GDP, Version 1 – 10.12.2009 r.).

bliczne przejmuje państwo z mocno rozbudowanym systemem opieki społecznej. W tym układzie państwo przejmuje kontrolę nad kompleksową obsługą obywateli także w tej części zadań, które mogliby oni sami realizować, nabywając odpowiednie dobra lub usługi w sektorze prywatnym.

Państwo opiekuńcze cechuje szeroki pakiet zabezpieczenia społecznego i szeroki zakres zadań publicznych, które determinują wielkość sektora publicznego (w tym jego administracji) i koszty jego funkcjonowania, finansowane z danin publicznych, co wpływa na poziom fiskalizmu i redystrybucji. Model ten spełnia więc jednocześnie kryteria modelu **państw redystrybucyjnych**, dla których redystrybucja jest także głównym kryterium wyodrębnienia krajów ukierunkowanych na wyrównywanie szans społecznych, co staje się podstawową formą aktywności państwa [*ibidem*]. Zapewnienie obywatelom równomiernego dostępu do dóbr i usług publicznych oraz wyrównywanie możliwości rozwoju wymaga znacznego rozbudowania funkcji i zadań pełnionych przez państwo, przy jednoczesnym kreowaniu wysokich kosztów tego rodzaju działalności.

W przeciwieństwie do modelu redystrybucyjnego, **model liberalny** oznacza ograniczenie pomocy państwa świadczonej na rzecz obywateli do niezbędnych form interwencji. W doktrynie liberalnej państwo nie ingeruje w życie gospodarcze, pełni natomiast rolę „*nocnego stróża*” [Seidler, Groszyk, Pieniążek, 2003, s. 69]. W przypadku państwa liberalnego wyróżnia się dwie płaszczyzny jego aktywności: w sferze społeczno-ekonomicznej oraz w sferze polityczno-prawnej. Obie płaszczyzny aktywności są ze sobą zintegrowane [*ibidem*]. Warto podkreślić, że postulat nieingerowania państwa w gospodarkę w modelu liberalnym nie oznacza całkowitego wycofania się państwa ze sfery regulacji i zaniechania tzw. funkcji gospodarczej na rzecz przekazania jej do sektora prywatnego. Udział państwa w życiu gospodarczym w omawianym modelu wyraża się przez zapewnienie warunków sprzyjających do prowadzenia działalności zarówno w sferze regulacyjnej (normy prawne, koncesje, licencje itp.), jak i realnej (dostarczanie infrastruktury publicznej wspomagającej rozwój przedsiębiorczości) [*ibidem*].

Ostatnim z omawianych modeli jest **model motywacyjny**, w którym nacisk kładziony jest na kreowanie pozytywnych postaw i zachęcanie obywateli do pracy oraz „*podejmowanie działań równoważących stosunki społeczne*” [Piotrowska-Marczak, Uryszek, 2009, s. 28].

Czynnikiem mającym wpływ na model państwa i zarazem zakres finansów publicznych jest także rodzaj doktryny społeczno-gospodarczej, warunkującej

rosnący bądź malejący stopień liberalizmu gospodarczego państwa. Najwyższy poziom fiskalizmu państwa cechuje doktryny lewicowe (kolejno: kolektywistyczna, socjalistyczna) [Polarczyk, 2008]. Natomiast doktryny centrowe, prawicowe oraz liberalne odznaczają się zdecydowanie niższym poziomem opiekuńczości państwa, a tym samym niższym zakresem finansów publicznych. Analogicznie kształtuje się relacja między ustrojem społeczno-gospodarczym a poziomem fiskalizmu: dla komunizmu i socjalizmu poziom ten pozostaje najwyższy, najniższy jest natomiast w warunkach kapitalizmu wolnorynkowego.

Analizując związek między modelem państwa a finansowaniem zadań publicznych, nie sposób pominąć postulatów zasady subsydiarności (pomocniczości), która urzeczywistnia koncepcję decentralizacji władzy, a tym samym decentralizacji zadań publicznych. Zgodnie z zasadą subsydiarności zadania publiczne powinny być realizowane przez jednostki niższego szczebla podziału terytorialnego państwa, umiejscowione najbliżej obywatela, a państwo powinno ingerować w sytuacji, gdy ze względów organizacyjnych, technicznych czy finansowych jednostki te zgłaszają trudności w realizacji wybranych zadań [Sługocki, 2006, s. 198]. Zasada pomocniczości znajduje wyraz w podziale terytorialnym państwa i tym samym w charakterze samorządu terytorialnego i jego organizacji. W tym podejściu wyodrębnia się trzy rodzaje państw: unitarne, federalne i regionalne, dla których przyjęto różne koncepcje podziału władzy i związków między rządem a samorządem.

Kraje federalne i regionalne to zazwyczaj państwa o geograficznie dużym obszarze terytorialnym, w których dopuszcza się znaczący poziom swobody jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego, w tym także w kontekście kreowania własnych źródeł dochodów dla powierzonych im zadań. Wielkość państwa oraz tempo jego rozwoju decyduje także o organizacji sektora publicznego i kosztach jego finansowania, choćby z punktu widzenia kosztów ponoszonych na rzecz utrzymania aparatu władzy. W grupie krajów tzw. złożonych (federalnych i regionalnych) dominują państwa o wysokim udziale wydatków publicznych w PKB. Państwa unitarne to kraje o jednorodnym kulturowo i obszarowo charakterze. Samorząd terytorialny tych państw ma często formę administracji zdecentralizowanej, co oznacza niski poziom samodzielności finansowej jednostek niższego szczebla podziału terytorialnego kraju. Poziom redystrybucji tych państw jest zróżnicowany.

Model państwa determinuje wielkość jego wydatków publicznych i realizowanych zadań. Dokonując analizy tych zależności, należy jednak zwrócić uwagę na to, że w ostatnich latach – ze względu na kryzys i spowolnienie gospodar-