



Sławomir Wiciak

Funkcje finansów publicznych w kształtowaniu wzrostu gospodarczego

Streszczenie. W artykule przedstawiono znaczenie, jakie dla wzrostu gospodarczego mają finanse publiczne, a szczególnie ich najważniejsze narzędzia, do których zaliczyć należy podatki i wydatki publiczne. W opracowaniu omówione zostały poszczególne funkcje finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tych, które bezpośrednio bądź pośrednio mogą oddziaływać na tempo i poziom wzrostu gospodarczego. Przedstawiono w nim także rolę, jaką dla tempa wzrostu gospodarczego odgrywa właściwy wybór i dobór instrumentów, którymi posługują się finanse publiczne.

Słowa kluczowe: wzrost gospodarczy, podatki, wydatki publiczne

Celem niniejszego artykułu było określenie roli, jaką może pełnić państwo w kształtowaniu polityki fiskalnej i gospodarczej, a także wskazanie narzędzi, jakimi ono dysponuje, realizując te zadania. Stwierdzić należy, że najważniejszymi narzędziami, którymi państwo dysponuje, są jego dochody i wydatki. W artykule niniejszym podjęto próbę określenia tego, jak państwo poprzez te instrumenty może wpływać na kształtowanie wzrostu gospodarczego.

Funkcje finansów publicznych są zawsze zdeterminowane zakresem zadań ciążących na władzy publicznej¹. Fundamentalnym motywem aktywności państwa jest działanie na rzecz obywateli i społeczeństwa. To kryterium

¹ Por. W. Ziółkowska, *Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991-2007*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2006, nr 19, s. 9.





wyraźnie odróżnia gospodarkę publiczną od gospodarki prywatnej². Choć zaznaczyć należy, że kwestie dotyczące roli państwa w życiu obywatela i społeczeństwa ulegały ciągłym przemianom. Oznacza to tylko tyle, że nadal zagadnienia te są źródłem ścierania się różnych poglądów dotyczących roli, funkcji, zadań, jakie państwo winno realizować. Ważnym problemem jest to, czy podział, z jakim mamy od lat do czynienia, na zwolenników aktywnej roli państwa i tych, którzy rolę jego sprowadzają do pozycji stróża, zamyka problem udziału państwa w życiu społecznym i gospodarczym. Zdaniem niektórych autorów, współcześnie misja państwa jest definiowana na nowo: nie jest ono bowiem ani organizatorem produkcji, ani właścicielem zajmującym się modernizacją gospodarki, ale nie jest też tylko regulatorem, którego przesłaniem stanowi ochrona rynku i zapewnienie równowagi. Współczesne państwo staje się strategiem rozwoju zdolnym do formułowania wizji i dalekosiężnych programów gospodarczych, dla realizacji których mobilizuje dostępne zasoby, pobudzając do działania różne podmioty i udzielając wsparcia różnym aktorom, aby ich postępowanie zorientowane było na realizację tych programów. Państwo nie zastępuje podmiotów gospodarczych ani ich nie wyręcza, lecz świadomie tworzy warunki i zachęty, które powodują, że działanie podmiotów podlega celowej i zasadniczo rynkowej koordynacji³.

Z przedstawionych dotychczas poglądów wynika, że państwo ma do spełnienia określone funkcje, a do ich realizacji służą mu określone instrumenty prawne i ekonomiczne, z których jednymi z ważniejszych, aby nie powiedzieć najważniejszych, są instrumenty finansowe. Zaznaczyć przy tym należy, że w literaturze przedmiotu zdefiniowanie funkcji, jakie państwo ma do wykonania, uznaje się za jeden z kanonów teorii ekonomii, chociaż zakres poszczególnych funkcji państwa, sposób ich realizacji, stosowane przez państwo narzędzia itp. niekiedy różnią się istotnie ze względu na preferowaną doktrynę ekonomiczną⁴.

Do zadań państwa zalicza się m.in. zapewnienie:

- 1) efektywności całej gospodarki przy niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji zasobów,
- 2) sprawiedliwości, równości przy nadmiernej dysproporcji dochodów,
- 3) stabilności gospodarki rynkowej przy jej cyklicznym funkcjonowaniu⁵.

Dodać należy, że wymienione funkcje państwa są niekiedy utożsamiane z funkcjami finansów publicznych⁶. Oznacza to, że podstawowym celem finansów publicznych jest wspieranie rozwoju gospodarczego kraju, a także dążenie

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002, s. 55.

³ Por. J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 12.

⁴ S. Owsiak, op. cit., s. 55.

⁵ Por. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 2004, s. 88 i n.

⁶ S. Owsiak, op. cit., s. 56.



do utrzymania trwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego. Nabiera to dodatkowego znaczenia w sytuacji, gdy uświadamiamy sobie chociażby to, że rozwój gospodarczy może być bardzo ważnym instrumentem wykorzystywanym do walki z bezrobociem, a także oznacza poprawę standardu życia w danym kraju.

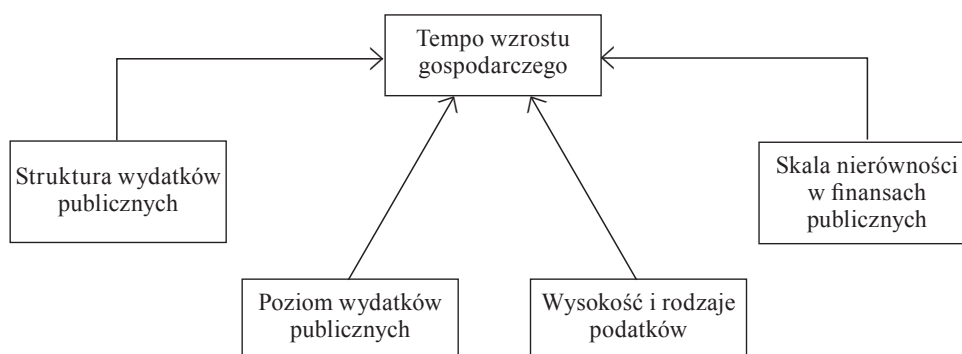
Mówiąc o państwie, należy pamiętać, że w ujęciu ekonomicznym, zadania władz państwowych często przedstawia się jako te, które polegają na dostarczaniu społeczeństwu dóbr (usług) publicznych⁷. Dobrem publicznym są dobra, które charakteryzują się następującymi cechami:

- 1) niekonkurencyjnością konsumpcji – korzystanie z danego dobra przez jedną osobę nie ogranicza jego dostępności dla innych osób, oznacza to, że koszt produkcji danego dobra jest niezależny od liczby korzystających, czyli koszt krańcowy dobra jest praktycznie równy zeru,
- 2) brakiem możliwości wykluczenia kogoś z korzystania z danego dobra – faktyczna niemożność odmówienia komukolwiek dostępu do danego dobra (więcej dla ciebie nie oznacza mniej dla mnie).

Przykładowo do dóbr publicznych zalicza się: obronę narodową, pomniki, oświetlenie uliczne, latarnie morskie, emisje publicznych programów radiowych i telewizyjnych⁸.

Z uwagi na to, że funkcji państwa przyporządkowuje się funkcje finansów publicznych, należy pamiętać o tym, że finanse publiczne mogą na wiele sposobów oddziaływać na wzrost gospodarczy. Przedstawia to schemat 1.

Schemat 1. Podstawowe cechy finansów publicznych mające znaczenie dla tempa wzrostu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Rzońca, *Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie Środkowej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 34.

Znak i siła oddziaływania finansów publicznych na wzrost gospodarczy zależą od struktury wydatków publicznych, ich relacji do PKB, od rodzaju podatków

⁷ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007, s. 29.

⁸ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 131 i n.



nakładanych na podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe oraz od salda, jakie wykazuje sektor finansów publicznych⁹.

W takim wypadku należy zauważyć, że finanse publiczne są instrumentem w rękach państwa, który służyć powinien m.in. do:

- tworzenia warunków do efektywniejszego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki,
- wspierania rozwoju prywatnej przedsiębiorczości,
- restrukturyzacji mniej efektywnych działów gospodarki,
- tworzenia właściwych warunków dla wzrostu inwestycji (w tym także bezpośrednich inwestycji zagranicznych),
- gromadzenia oszczędności, zarówno przez gospodarstwa domowe, jak i podmioty gospodarcze,
- tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i walki z jego skutkami,
- ograniczania wahań koniunkturalnych,
- łagodzenia negatywnych skutków działania rynku¹⁰.

Oznacza to, że treścią finansów publicznych jest dokonywanie wyboru celów, które mają być osiągnięte w wyniku gospodarowania finansami, jak też metod i sposobów osiągania tych celów.

Finanse publiczne realizują cele w trzech obszarach (które mogą mieć wpływ zarówno na poziom, jak i tempo wzrostu gospodarczego), a mianowicie:

- stabilizacji gospodarki,
- alokacji czynników produkcji,
- redystrybucji dochodów.

Realizacja polityki finansowej państwa w tych trzech obszarach daje podstawę do odróżnienia trzech funkcji finansów publicznych: funkcji stabilizacyjnej, funkcji alokacyjnej i funkcji redystrybucyjnej¹¹.

Zaznaczyć należy, że wspomniane tutaj funkcje są podziałem, który jest powszechnie przyjęty i nie wzbudza większych kontrowersji, nawet jest uznawany jako ujęcie klasyczne funkcji finansów publicznych. Niemniej wyjaśnienia wymaga pojawiające się w niniejszym opracowaniu pojęcie finansów publicznych. Funkcjonowanie finansów publicznych we współczesnych państwach kapitalistycznych wiąże się nierozdzielnie z koncepcją, która coraz częściej określana jest mianem polityki monetarno-fiskalnej lub polityki fiskalno-monetarnej¹².

⁹ A. Rzońca, *Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie środkowej*, Wyd. Naukowe Sokółów, Warszawa 2007, s. 34 i n.

¹⁰ Por. M. Dynus, *Polityka fiskalna*, TNOiK, Toruń 2007, s. 13.

¹¹ *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kielczyński, Difin, Warszawa 2004, s. 15 i n.

¹² J. Głuchowski, *Polityka fiskalno-monetarna Stanów Zjednoczonych Ameryki*, PWN, Warszawa – Poznań – Toruń 1979, s. 15.



Z uwagi na to, że finansom publicznym przypisuje się wiele różnorodnych funkcji, jakie mają pełnić w procesach gospodarczych, dla celów niniejszej pracy, pojęcie funkcji finansów publicznych ogranicza się do kształtowania dochodów, wydatków i równowagi budżetowej w sektorze finansów publicznych¹³. Czyli wszystkie wymienione tutaj instrumenty mają jeszcze jedną cechę wspólną, a mianowicie mają charakter pieniężny¹⁴.

Oprócz klasycznych funkcji finansów publicznych (stabilizacyjnej, alokacyjnej, redystrybucyjnej) w literaturze wymieniane są także inne, do których zalicza się m.in. funkcje: polityczną, ustrojową, demokratyczną. Znaczenie polityczne finansów publicznych jest niewątpliwe, ale dotyczy społecznego odbioru ich problemów, a nie funkcjonowania. Jednocześnie odbiór społeczny stanowi warunek ograniczający dla prowadzonej przez władze publiczne polityki fiskalnej. Głównym celem polityki fiskalnej powinno być zapewnienie środków finansowych umożliwiających wykonywanie przez władze publiczne przypisanych im zadań. Do celów polityki fiskalnej zaliczyć należy też wspieranie wzrostu gospodarczego, a ujmując rzecz szerzej, rozwoju cywilizacyjnego kraju. Dlatego też konieczne jest, przy podejmowaniu wszelkich decyzji w zakresie polityki fiskalnej, uwzględnienie tego, jak mogą one wpływać na możliwość wzrostu gospodarczego¹⁵, a tym samym ustalenie, w jaki sposób, wykonując swoje zadania, które są oceniane poprzez funkcje finansów publicznych, kształtować mogą poziom, a także tempo wzrostu gospodarczego. Funkcjonowanie finansów publicznych, które można oceniać w różny sposób, a jednym ze sposobów jest ocena poprzez realizowane funkcje, ma swoje odzwierciedlenie w życiu podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Istnieje natomiast potrzeba wyjaśnienia, co jest przyczyną, że wzajemne relacje między tymi sferami wywołują pozytywne lub negatywne skutki. Dlatego też warto przyjrzeć się temu, jakie zadania realizują finanse publiczne, jakie pociąga to za sobą skutki, jakie są efekty i cel działania, a także sposób realizowania poszczególnych funkcji. Omawianie poszczególnych funkcji rozpocznę od funkcji redystrybucyjnej.

Redystrybucja oznacza własny podział dochodów, które poprzez działania mechanizmu rynkowego zostały już podzielone w sposób pierwotny¹⁶. Przy czym dodatkowo należy wyjaśnić, że redystrybucja dochodów jest realizowana w formie pieniężnej¹⁷. A więc pojęcie to obejmować będzie pieniężne zmniejszenia dochodów przez ciężary finansowe i ich uzupełnienia przez pieniężne świadczenia

¹³ Por. także A. Wernik, op. cit., s. 125.

¹⁴ Por. S. Owsiak, op. cit., s. 56.

¹⁵ Por. A. Wernik, op. cit., s. 125 i n.

¹⁶ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 1998, s. 13, a także Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1995, s. 131; *Teoretyczne podstawy reform...*, op. cit., s. 36.

¹⁷ S. Owsiak, op. cit., s. 58.



z funduszy publicznych¹⁸, zwane także transferami. Finalnym celem polityki finansowej państwa w jej funkcji redystrybucyjnej jest zapewnienie każdej jednostce (gospodarstwu domowemu) minimum dochodów pozwalających zaspokoić podstawowe potrzeby konsumpcyjne, materialne i kulturowe¹⁹. Redystrybucyjna funkcja może być realizowana przez finanse publiczne w sposób bezpośredni, a także w sposób pośredni²⁰.

Dokonuje się to – w najszerszym ujęciu – przez system transferów dochodów. Transfery te przyjmują postać przepływu pieniądza między różnymi podmiotami a państwem (władzami publicznymi). Dla transferów o charakterze publicznym istotne jest to, że – w zasadzie – przepływ pieniądza ma charakter jednostronny, ściślej jednokierunkowy. Tak dzieje się z podatkami: definitywne przejęcie przez władze publiczne części dochodów podatników. Z kolei władze publiczne dokonują – albo bezpośrednio, albo pośrednio – transferów na rzecz różnych podmiotów, w tym także na rzecz podatników, np. wówczas, gdy administracja publiczna dokonuje wypłat wynagrodzeń pracownikom zatrudnionym w sektorze publicznym, wypłat rent, emerytur, stypendiów itd. System transferów do i od władz publicznych jest skomplikowanym układem o różnorodnym charakterze. W jego ramach występują transfery, które nie są związane z żadnym kontrświadczeniem, jest tak w przypadku podatków, emerytur, rent. Są jednak również transfery związane z kontrświadczeniami, np. praca lekarza, nauczyciela, policjanta itp. Osobną grupą są transfery wewnątrz sektora publicznego.

Niezależnie od wymienionych wyżej transferów występują transfery o charakterze zwrotnym, a więc transfery pieniądza związane z zaciąganiem i spłaceniem przez państwo (samorządy) pożyczek. Ten rodzaj transferów nie jest jednak typowy dla władz publicznych. Ze względu na wysoki stopień skomplikowania systemu transferów jednym z ważnych kryteriów ich systematyki, który ułatwia ich rozpoznanie i prowadzenie analizy, jest ich „stosunek” do wykorzystania produktu krajowego brutto (dochodu narodowego). Na podstawie tego kryterium rozróżnia się transfery, których skutkiem są wydatki nabywcze podmiotów, na rzecz których transfery są dokonywane, oraz transfery niemające bezpośredniego związku z wykorzystaniem produktu krajowego brutto (dochodu narodowego). Jak widać, system transferów, którym posługują się władze publiczne, jest dość skomplikowanym narzędziem. Zaznaczyć należy, że redystrybucyjna funkcja finansów publicznych jest przedmiotem kontrowersji. Wydaje się to zrozumiałe, gdyż jej realizacja narusza interesy ekonomiczne jednych podmiotów, przysparzając korzyści innym. Kryteria redystrybucji dochodów mają wymiar zarówno makroekonomiczny oraz makrospołeczny, jak

¹⁸ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 14.

¹⁹ *Teoretyczne podstawy reformy...*, op. cit., s. 36.

²⁰ Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, op. cit., s. 134.



i jednostkowy²¹. W dalszej części pracy omówiono głównie wymiar makroekonomiczny.

Makroekonomiczny aspekt redystrybucji dochodów dotyczy zakresu redystrybucji produktu krajowego brutto (dochodu narodowego), ogólnej struktury dochodów i wydatków realizowanych przez władze publiczne w ramach redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych.

W tym ujęciu redystrybucja przez swoje globalne rozmiary wywołuje określony (pozytywny, negatywny) wpływ na całą gospodarkę, jej poszczególne działy, sektory, gałęzie, branże, regiony²². Analizy mające wymiar makroekonomiczny służą jeszcze jednemu, a mianowicie ustaleniu miejsca państwa w ogólnym podziale dochodów. Prezentacja tych relacji odbywa się na podstawie wielkich agregatów i dotyczy np. relacji dochodów budżetu państwa do produktu krajowego brutto, relacji dochodów podatkowych czy niepodatkowych do produktu krajowego brutto. Podane wskaźniki pokazać mają m.in., czy budżet przejmuje mniej, czy więcej dochodów z gospodarki, łącznie z gospodarstwami domowymi, i w jakiej skali (mniejszej czy większej) zużywa je na zaspokojenie potrzeb publicznych. Oznacza to, że w przypadku zmniejszenia redystrybucji budżetowej ma to sprzyjać wzmocnieniu samodzielności podmiotów gospodarczych w dziedzinie ustalania wielkości produkcji i konsumpcji, podejmowaniu przedsięwzięć rozwojowych, wzmocnieniu odpowiedzialności za wyniki gospodarowania itd. Trzeba jednak zauważyć, że powołane wskaźniki ograniczone do udziału tylko budżetu państwa, a nie całego sektora publicznego (a więc łącznie z budżetami samorządu terytorialnego, funduszami celowymi i gospodarką pozabudżetową), nie dają jeszcze pełnej informacji na temat zmniejszającej się skali redystrybucji produktu krajowego brutto poprzez dochody i wydatki publiczne.

Makroekonomiczna analiza redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych może opierać się nie tylko na omówionych wyżej wskaźnikach udziału budżetowych dochodów i wydatków w wartości produktu krajowego brutto, ale także na ustaleniu salda (z reguły nadwyżki) wpłat wnoszonych przez jednostki prawa prywatnego (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i inne) i świadczeń pieniężnych otrzymywanych przez te jednostki z finansów publicznych. W takim ujęciu wspomniane nadwyżkowe saldo powinno obejmować wszystkie wpłaty do różnych ogniw systemu finansowego państwa (a więc wszystkie podatki i opłaty, składki na ubezpieczenie społeczne, na fundusz pracy i inne przymusowe świadczenia pieniężne) oraz wszystkie wypłaty dokonywane przez ogniwa systemu finansowego państwa w postaci transferów, a więc płatności niezwiązanych za wzajemnymi świadczeniami jednostek, które je otrzymują.

²¹ S. Owsiak, op. cit., s. 58 i n.

²² Ibidem, s. 59.



Dodać należy, że ustalone makroekonomiczne wskaźniki redystrybucji dochodów poprzez finanse publiczne (w tym poprzez budżet) nic nie mówią o motywach tej redystrybucji, a więc o dążeniu do ustalenia „słusznych” czy „sprawiedliwych” proporcji podziału dochodu²³.

W tej sytuacji zauważyć należy, że w rzeczywistości redystrybucyjna funkcja finansów publicznych jest realizowana przez ogromną liczbę operacji finansowych, w ramach których pojawia się szereg sprzeczności i konfliktów. Mają one zasadniczy wpływ na funkcjonowanie gospodarki, na realizację publicznych i społecznych zadań państwa. Przy realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych państwo musi podjąć decyzję co do rodzaju instrumentów (np. jakie podatki), ich budowy itd.

O ile więc redystrybucji dochodów zawsze dokonuje się czymś kosztem i na czyjąś korzyść, o tyle rozmiary tych kosztów i korzyści mogą być różne dla poszczególnych przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych. Pojawia się istotny problem kryteriów sprawiedliwego rozłożenia ciężarów finansowania zadań publicznych i społecznych.

W praktyce możliwe jest stosowanie różnych zasad. Jeżeli uznamy, wychodząc z ogólnych przesłanek, że redystrybucja dochodów jest konieczna, to z punktu widzenia indywidualnego podmiotu idealne byłoby rozwiązanie, w którym uzyskanie przez pewną osobę w wyniku redystrybucji określonych korzyści nie powodowałoby pogorszenia sytuacji innych osób. Mamy tutaj do czynienia z interpretacją efektywności w rozumieniu Pareta.

Pojawiają się również inne trudności związane z mierzeniem korzyści i strat, które powstają w wyniku redystrybucji. Podstawowy dylemat z nią związany sprowadza się do wyboru, czy w procesie dystrybucji i redystrybucji dochodów nadać priorytet efektywności gospodarowania, czy sprawiedliwości postrzeganej także poprzez pojęcie równości. Aczkolwiek wydaje się, że pojęć sprawiedliwości i równości nie należy uznawać za tożsame²⁴.

W związku z przedstawionymi wyżej dylematami należy chyba zatrzymać się na stwierdzeniu, że redystrybucyjna polityka fiskalna, zmierzająca do wtórnego podziału dochodów nie według normatywnych kryteriów sprawiedliwości czy słuszności, a według pozytywnego kryterium efektywności, musi opierać się na złożonych analizach działania w praktyce gospodarczej nie tylko instrumentów gromadzenia dochodów budżetowych (publicznych), ale i instrumentów ich wydatkowania, tworzących redystrybucyjne dochody beneficjentów świadczeń²⁵. Ponieważ w rezultacie operacji dokonywanych przez podmioty sektora finansów publicznych powstaje inny rozkład dochodów niż ten, który występowałby bez

²³ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 15 i n.

²⁴ Por. S. Owsiak, op. cit., s. 59 i n.

²⁵ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 21.



ingerencji finansów publicznych. Zmiany w rozkładzie dochodów można określić jako efekty redystrybucyjne finansów publicznych²⁶, które nie są obojętne dla kształtowania poziomu i tempa wzrostu gospodarczego.

Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych miała ważny wyróżnik, jakim był pieniądź. Wszystkie bowiem operacje miały wymiar pieniężny. Jak wiadomo, państwo oprócz środków finansowych w postaci transferów dostarcza także innych środków niemających wymiaru pieniężnego, a mianowicie dóbr publicznych. Oznacza to, że kwestie skali i struktury wytwarzania dóbr publicznych, jako konkurencji dla wytwarzania dóbr prywatnych, trzeba odnieść do analizy związanej z alokacją zasobów. Zagadnienia te są związane z kolejną funkcją, jaką realizują finanse publiczne, a mianowicie z funkcją alokacyjną finansów publicznych.

Przez określenie „alokacja” rozumie się w najbardziej ogólnym znaczeniu rozmieszczenie rozporządzalnych czynników produkcji w różnych rodzajach działalności²⁷. W odniesieniu do finansów publicznych istota funkcji alokacyjnej polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Skutkiem alokacji części zasobów, którymi dysponuje gospodarka, przez system finansów publicznych jest dostarczanie towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym oraz całemu społeczeństwu. Przy czym dostarczanie towarów i usług określane jest w tym przypadku jako dostarczenie dóbr publicznych, albo proces, w którym wykorzystanie wszystkich zasobów dzieli się między dobra prywatne i dobra publiczne i ustala strukturę dóbr publicznych²⁸. Dodać należy, że kierowanie czynników wytwórczych do wytwarzania dóbr publicznych, oznacza bezsprzecznie ich odciążanie od wytwarzania dóbr prywatnych.

Kolejnym zadaniem funkcji alokacyjnej finansów publicznych jest rozdział między różne rodzaje dóbr publicznych, czyli ustalanie ich struktury²⁹. Zaznaczyć należy, że właśnie struktura dostarczanych dóbr publicznych, a szczególnie, gdy są to dobra w postaci dobrych dróg, edukacji, badań, przyczynić się może do kształtowania właściwego poziomu i tempa wzrostu gospodarczego. Problematyka dóbr publicznych i alokacji zasobów w ich wytwarzaniu jest od lat 70. XX w. przedmiotem szerokiego zainteresowania, a wyniki badań naukowych i rozważań w tym zakresie są ujmowane w całe teorie. Ściśle z tymi teoriami są związane teorie publicznego wyboru dotyczącego kształtowania dochodów i wydatków publicznych dla wytwarzania dóbr publicznych w celu maksymalizacji globalnej użyteczności.

Wracając jeszcze do dóbr prywatnych, można zakładać, że w warunkach idealnie działającego rynku (doskonała konkurencja, doskonała informacja, doskonała mobilność czynników produkcji) dochodzi do optymalnej alokacji czynników

²⁶ Por. A. Wernik, op. cit., s. 127.

²⁷ Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, op. cit., s. 114.

²⁸ Por. S. Owsiak, op. cit., s. 56, a także Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, op. cit., s. 114.

²⁹ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 22.

produkcji, przy której krańcowy koszt wytwarzania jednostki każdego dobra pokrywa się z jego ceną równowagi, odpowiadającą ocenie krańcowej użyteczności tego dobra. Jest to paretańskie optimum alokacji, którego zasady próbuje się przenieść do teorii wyboru publicznego³⁰. Dodatkowo zaznaczyć należy, że wymiana rynkowa nie może dokonywać się bez przeniesienia własności, a własność określonego przedmiotu wyłącza pozostałe jednostki z dysponowania nim. Natomiast w przypadku świadczenia dóbr publicznych mechanizm rynkowy nie może znaleźć zastosowania, gdyż wspomniana zasada wyłączenia nie obowiązuje. Przy korzystaniu z dóbr publicznych nie dochodzi do rywalizacji między jednostkami, korzystanie z dobra publicznego przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z niego przez inną osobę. Krańcowy koszt świadczenia takiego dobra publicznego jest zerowy, co wyklucza zastosowanie tutaj rynkowej zasady efektywności, przy której cena produktu zrównuje się z jego krańcowym kosztem produkcji, a krańcowy koszt produkcji określonego dobra publicznego równa się krańcowym kosztom transformacji produkcji (przetworzenia jej z wytwarzania jednego dobra na wytworzenie innego dobra). Brak rywalizacji między użytkownikami (konsumentami) dóbr publicznych ma istotne konsekwencje dla określenia popytu na te dobra i ich podaży, która powinna zaspokoić potrzeby społeczne (popyt) przy możliwie najniższych kosztach.

Dodać należy, że świadczenie dóbr publicznych jest jednym z najważniejszych rodzajów wydatków publicznych, ale nie stanowi ich całości. Ponieważ oprócz nakładów na świadczenie tych dóbr w wydatkach publicznych występują w dużej mierze omówione wcześniej wydatki redystrybucyjne. Dlatego też decyzje dotyczące alokacji zasobów w świadczeniu dóbr publicznych powinny być podejmowane w powiązaniu z decyzjami o redystrybucji dochodów, w celu uwzględnienia wpływu redystrybucji na rynek dóbr prywatnych i zapotrzebowanie na dobra publiczne³¹. Jest to o tyle ważne, że w przypadku rozszerzenia zakresu zadań realizowanych w ramach sektora finansów publicznych następuje wzrost ekspansji fiskalnej, co oznacza uszczuplenie zasobów dostępnych dla sektora prywatnego i traktowane jest jako przejaw wypierania³².

I wreszcie kolejny obszar, którego działaniem zainteresowane jest państwo, a przejawia się to w kreowaniu polityki stabilizacyjnej. Polityka ta – o ile może być skuteczna – jest niezwykle ważna nie tylko w dziedzinie gospodarczej, lecz także na płaszczyźnie społecznej i politycznej, tak więc wiąże się ona z kolejną funkcją finansów publicznych, tj. z funkcją stabilizacyjną tychże.

Trudności i negatywne skutki, jakie powstają w związku z wykorzystaniem funkcji alokacyjnej i funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych mogą być

³⁰ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 22 i n.

³¹ Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, op. cit., s. 116 i n.

³² Por. A. Wernik, op. cit., s. 130.

częściowo łagodzone przez wykorzystanie finansów publicznych do stabilizowania gospodarki rynkowej³³. Zasadniczym celem stabilizacyjnej polityki fiskalnej jest zapewnienie stałego wzrostu gospodarczego, optymalnego wykorzystania potencjału ekonomicznego kraju (w tym optymalnego poziomu zatrudnienia)³⁴. Dzieje się tak dlatego, że mechanizm rynkowy nie jest w stanie samoczynnie zapewnić satysfakcjonującej stopy wzrostu gospodarczego, wysokiej stopy zatrudnienia, niskiej stopy inflacji, równowagi w bilansie płatniczym kraju itd. Pamiętajmy przy tym należy, że:

- 1) instrumenty polityki fiskalnej nie są jedynymi, które państwo może stosować do stabilizowania gospodarki, można stosować także instrumenty polityki monetarnej,
- 2) w latach 70. i 80. XX w. zaobserwowano nieskuteczność instrumentów polityki fiskalnej w stabilizowaniu gospodarki, a nawet dostrzeżono negatywne jej następstwa, co przejawiało się zwłaszcza wzrostem wydatków publicznych i deficytów, efektem tego jest kwestionowanie jej celowości,
- 3) między fiskalistami i monetarystami toczy się ostry spór o zakres oraz kształt polityki fiskalnej państwa³⁵.

Czy w takiej sytuacji należy zapomnieć o tej funkcji i uznać ją za niebyłą? Myślę, że warto zastanowić się, jak można tę funkcję wykorzystać w kształtowaniu odpowiedniego poziomu i tempa wzrostu gospodarczego. Państwo – realizując działania stabilizacyjne za pomocą m.in. instrumentów polityki fiskalnej – powinno zmierzać do osiągnięcia przez gospodarkę wielkości produktu narodowego brutto (dochodu) zbliżonej możliwie najbardziej do jego wielkości wyznaczonej przez potencjał ekonomiczny gospodarki narodowej, określony przez zasoby materialnych i ludzkich czynników produkcji. Zatem można uznać, że funkcja stabilizacyjna finansów polega na oddziaływaniu za pomocą m.in. polityki finansowej na globalny popyt w gospodarce w kierunku zapewnienia możliwie pełnego wykorzystania ekonomicznego potencjału gospodarki, w tym wysokiego poziomu zatrudnienia siły roboczej, uzyskania wysokiego poziomu oszczędzania, gwarantującego wysokie tempo wzrostu gospodarczego.

Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych jest realizowana poprzez różnego rodzaju instrumenty, którymi dysponuje państwo. Głównymi instrumentami stabilizacyjnej polityki finansowej państwa są:

- 1) kształtowanie poziomu wydatków publicznych na zakup towarów i usług,
- 2) kształtowanie stopy obciążeń netto sektora prywatnego na rzecz sektora publicznego.

³³ S. Owsiak, op. cit., s. 62.

³⁴ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, op. cit., s. 25.

³⁵ Por. S. Owsiak, op. cit., s. 62, a także A. Wernik, op. cit., s. 134.

Wybór instrumentów polityki finansowej państwa ma istotny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego³⁶. Na ogół uważa się, że polityka fiskalna jest skuteczna tylko wówczas, gdy wywołujące ją czynniki leżą po stronie popytu, natomiast nieskuteczna, gdy tkwią we wzroście kosztów produkcji.

Stabilizacyjna funkcja finansów publicznych przejawia się także w oddziaływaniu dochodów, wydatków i salda budżetu na:

- skłonność do oszczędzania,
- skłonność do inwestowania,
- poziom stopy procentowej,
- poziom bezrobocia.

W gospodarce rynkowej kluczowe znaczenie ma zależność między oszczędnościami a inwestycjami. Państwo może przez politykę podatkową i wydatkową zwiększać lub zmniejszać skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Z drugiej jednak strony, większe wydatki państwa tworzą nowy popyt, w tym także popyt inwestycyjny³⁷. A przecież stały wzrost gospodarczy wymaga inwestowania. Polityka fiskalna może sprzyjać inwestowaniu w sposób bezpośredni, jeżeli państwo podejmuje inwestycje publiczne, np. w infrastrukturze technicznej kraju, a więc w dziedzinie komunikacji, zarówno kolejowej, drogowej, jak i lotniczej, w regulacji stosunków wodnych (co ma znaczenie dla ochrony środowiska), w dziedzinie telekomunikacji i innych. W tych działaniach gospodarki możliwe są także inwestycje prywatne podejmowane w celach zarobkowych.

Państwo może także stymulować inwestycje za pomocą instrumentów pośrednich, np. poprzez przyznawanie ulg podatkowych prywatnym inwestorom, udzielanie gwarancji spłaty kredytów bankowych zaciąganych na cele inwestycyjne i wykup obligacji lokowanych na rynku kapitału, aby zgromadzić środki na inwestycje. Inwestowanie wymaga z kolei oszczędzania. Państwo tutaj dysponuje środkami, za pomocą których może stymulować prywatne oszczędności zwłaszcza za pośrednictwem polityki podatkowej. I wreszcie optymalne wykorzystanie potencjału ekonomicznego kraju wymaga kształtowania globalnego popytu na poziomie zapewniającym zbyt produktom wytwarzanym przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji.

Państwo wpływa na wielkość globalnego popytu i bezpośrednio, gdy występuje na rynku jako nabywca towarów i usług, i pośrednio, gdy przez swoją politykę fiskalną (obciążenia finansowe z jednej strony, transfery z drugiej strony) kształtuje dochody, a w rezultacie i popyt jednostek gospodarujących (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw)³⁸.

³⁶ Por. Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, op. cit., s. 67 i n.

³⁷ S. Owsiak, op. cit., s. 65.

³⁸ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, s. 25 i n.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że państwo, realizując nałożone na nie zadania, pełni też określone funkcje. Funkcje państwa znajdują swe odzwierciedlenie w funkcjach finansów publicznych. Realizacja tych funkcji ma niewątpliwie wpływ na kształtowanie tempa i poziomu wzrostu gospodarczego danego państwa. W tej sytuacji wszystkim uczestnikom życia gospodarczego, w którym obok siebie funkcjonują co najmniej trzy podmioty, tj.: państwo, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, przyświecać winien wspólny cel, jakim jest wzrost gospodarczy, a mówiąc szerzej rozwój państwa. Temu zaś winno służyć działanie państwa poprzez realizowanie właściwej polityki re-dystrybucyjnej, alokacyjnej i stabilizacyjnej.

Literatura

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.
Dynus M., *Polityka fiskalna*, TNOiK, Toruń 2007.
Fedorowicz Z., *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1995.
Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 1998.
Głuchowski J., *Polityka fiskalno-monetarna Stanów Zjednoczonych Ameryki*, PWN, Warszawa – Poznań – Toruń 1979.
Hausner J., *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.
Rzońca A., *Czy Keynes się pomylił? Skutki redukcji deficytu w Europie Środkowej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
Samuelson P.A., W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 2004.
Teoretyczne podstawy reformy podatkowej w Polsce, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kiełczyński, Difin, Warszawa 2004.
Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2007.
Ziółkowska W., *Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991-2007*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2006, nr 19.

The Role of Public Finance in Stimulating Economic Growth

Summary. The paper describes the impact of public finance policy on sustained economic growth, and highlights the role of its key instruments, such as taxation and public spending. In discussing the specific functions of public finance, it places a special focus on those that can bear directly or indirectly on the rate and level of economic growth. The paper also illustrates how the pace of economic growth can be influenced by an appropriate mix of instruments applied by public finance policy-makers.

Keywords: economic growth, taxes, public expenditure