

Rozdział I. Zasadnicze zagadnienia teorii finansów publicznych

Literatura: *K.J. Arrow*, A Difficulty in the Concept of Social Welfare, *Journal of Political Economy* 1950, No. 58; *tenże*, Formal Theories of Social Welfare, [w:] *P.P. Wiener* (ed.), *Dictionary of the History of Ideas*, New York 1973; *tenże*, The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation, [w:] *J. Margolis, R.H. Haveman* (eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Markham, Chicago 1970; *Arystoteles*, *Etyka nikomachejska*, [w:] *Arystoteles*, *Dzieła wszystkie*, t. 5, Warszawa 1996; *S.J. Bailey*, *Strategic Public Finance*, Basingstoke 2004; *R.J. Barro*, Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy* 1974, No. 82(6); *J. Bentham*, *The Principles of Morals and Legislation*, London 1823; *K. Binmore*, Natural Justice, Oxford 2005; *J. Blau*, The Existence of Social Welfare Functions, *Econometrica* 1957, No. 25; *P. Bofinger*, *Monetary Policy: Goals, Institutions, Strategies and Instruments*, Oxford 2001; *B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz*, *Prawo finansowe*, Warszawa 2000; *J.M. Buchanan*, *Finanse w warunkach demokracji*, Warszawa 1997; *tenże*, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago 1975; *J.M. Buchanan, R.A. Musgrave*, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge 2000; *R. Dębowska-Romanowska*, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; *S.N. Durlauf, L.E. Blume* (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, t. 1–8, Basingstoke 2008; *A.L. Hillman*, *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge 2003; *T. Hobbes*, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 2005; *S.Ch. Kolm*, *Justice and Equity*, Cambridge 1997; *tenże*, *Reciprocity: An Economics of Social Relations*, Cambridge 2008; *J. Locke*, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992; *R.P. Malloy*, *Law in a Market Context: An Introduction to Market Concepts in Legal Reasoning*, Cambridge 2004; *K. Marks*, *Krytyka programu gotajskiego*, [w:] *K. Marks, F. Engles*, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949; *J.L. Mikesell*, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Pacific Grove 1986; *D. Miles, G. Myles, I. Preston* (eds.), *The Economics of Public Spending*, Oxford 2003; *D.C. Mueller*, *Public Choice III*, Cambridge 2003; *R.A. Musgrave, P.B. Musgrave*, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1989; *A. Nowak-Far*, *Distribution inter-sectorielle et inter-niveaux des tâches publiques dans l'administration européenne: Logique*

systemique et gestion du personnel, [w:] *H. Pauliat* (ed.), *L'emploi public en Europe: un ambition pour demain*, Limoges 2005; *tenże*, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Warszawa 2007; *V. Pareto*, *Manuale d'economia politica*, Milano 1906; *B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak* (red.), *System finansowy w Polsce*, Warszawa 2003; *S.T. Pinckaers*, *Źródła moralności chrześcijańskiej*, Poznań 1994; *Z. Polański*, *Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej*, [w:] *B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak* (red.), *System finansowy w Polsce*, Warszawa 2003; *J. Rawls*, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; *D. Ricardo*, *Funding System: An Article in the Supplement to the Fourth, Fifth and Sixth Editions of the Encyclopaedia Britannica 1822*, [w:] *P. Straffa* (ed.), *Works and Correspondence of David Ricardo*, vol. IV: *Pamphlets and Papers 1815–1823*, Cambridge 1951; *P.H. Schuck*, *Why Government Fails so Often*, Princeton 2014; *J. Tobin*, *Deficit Spending and Crowding Out in Shorter and Longer Runs*, *Cowles Foundation Paper* 1979, No. 486; *J.P. Tomain*, *Creon's Ghost: Law, Justice, and the Humanities*, Oxford 2009; *G. Tullock*, *Why So Much Stability?*, *Public Choice* 1981, No. 37(2); *A. Wagner* (zusammenarbeit: *A. Buchenberger, K. Bücker, H. Dietzel*), *Lehr und Handbuch der Politischen Ökonomie. In einzelnen selbstständigen Abtheilungen*, Leipzig 1894; *E. Zamir, B. Medina*, *Law, Economics and Morality*, Oxford 2010.

§ 1. Podstawowe pojęcia i koncepcje teorii sektora publicznego

I. Dwusektorowość gospodarki a zakłócenie mechanizmu rynkowego (*market failure*)

- 1 W podstawowym modelu funkcjonowania gospodarki zakłada się istnienie dwóch sektorów: prywatnego i publicznego. **Sektor prywatny** jest w tym ujęciu definiowany jako taki, który – w podstawowym zakresie – wytwarza i świadczy dobra i usługi prywatne; **sektor publiczny** zaś jako taki, który wytwarza i świadczy dobra i usługi publiczne. Decydującym kryterium wydzielenia sektorów jest więc konwencjonalny, bo uproszczony i odwołujący się do charakterystyki fizycznej dóbr i usług ich podział na:
- 1) **dobra i usługi prywatne**, a więc takie, których spożycie jest ekskluzywne i konkurencyjne (rywalizacyjne) – tj. których nabycie jest funkcją popytu poszczególnych osób (lub – w nieco innym ujęciu – gospodarstw domowych), zaś zużycie przez ostatecznych konsumentów wyłącza wszystkie inne osoby (i oczywiście inne gospodarstwa domowe z możliwości użycia danego dobra; nabycie więc danego dobra prywatnego przez jakąś osobę zasadniczo wyłącza wszystkie inne z możliwości użycia tego dobra;

- 2) **dobra i usługi publiczne**, a więc takie, których spożycie jest egalitarne i niekonkurencyjne (nierywalizacyjne) – tj. których użycie przez jedną osobę nie wyłącza możliwości użycia przez każdą inną osobę – byleby tylko te osoby znajdowały się w społecznie istotnym ze sobą związku (np. zamieszkiwały na tym samym politycznie wydzielonym terytorium bądź w tej samej miejscowości).

Podział ten nie wyczerpuje możliwych typów dóbr i usług, gdyż nie obejmuje dodatkowo tzw. dóbr/usług, których postać można określić jako hybrydalną (najczęściej określa się je jako dobra/usługi *quasi-publiczne*). Do hybryd należą w szczególności bardzo powszechne **dobra/usługi mieszane**, w których użycie danego dobra/usługi prywatnego wywołuje określone skutki zewnętrzne (tj. niedotyczące podmiotów, które to dobro/usługę użyły). Owe skutki zewnętrzne mogą mieć postać zarówno korzyści, jak i kosztów. Przykładem pierwszej sytuacji byłoby prywatne szczepianie się ludzi na niektóre choroby zakaźne (np. grypę), które przecież powoduje, że dominująca większość tych osób nie zarazi grypą innych; przykładem drugiej okoliczności jest zaś korzystanie z samochodu, aby dojechać do pracy – tu korzyścią prywatną jest pewna (większa lub mniejsza) wygoda dojazdu do źródła zarobkowania, zaś rozproszoną (bo ponoszoną nawet przez przypadkowych ludzi) niekorzyścią są znane zagrożenia środowiska naturalnego wywoływane przez wykorzystywany w ten sposób samochód, zwiększenie zatłoczenia dróg dla wszystkich innych ich użytkowników, a niekiedy nawet zagrożenie zdrowia i życia przypadkowych uczestników ruchu drogowego (to wtedy, gdy korzystający z samochodu prowadzi ryzykownie, zapewne – nielogicznie – uznając, że dotarcie do jego źródła zarobkowania właśnie w ten sposób jest warte narażania innych na to ryzyko).

Hybrydalną postać mają także wyróżniane dobra w literaturze anglosaskiej określane jako „*merit goods*”. W typowej postaci są to takie dobra (pojęcie to można odnosić także do usług), których fizykalna postać determinuje ich zasadniczą prywatną postać konsumpcji, ale które ze względu na ich szczególne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa uznaje ono za potrzebne na tyle, że wręcz nakazuje ich użycie (konsumpcję) jednocześnie gwarantując taką obfitość świadczenia, by dobra/usługi nie zabrakło dla nikogo zobowiązanego do wspomnianego użycia (konsumpcji). Do tej grupy dóbr/usług należą także i te, co do których nie ma obowiązku użycia, ale które społeczeństwo uznaje za na tyle ważne, by zagwarantować arbitralnie nieograniczoną możliwość uczynienia tego. Do pierwszej grupy dóbr tego szczególnego typu należy w niemal wszystkich państwach świata edukacja na poziomie przynajmniej podstawowym (istnieje w nich bo-

wiem przymus szkolny); do drugiej grupy zaliczyć można udostępnianie wystaw muzealnych i zabytków o tak dużym znaczeniu, że w społecznym odczuciu wymagają finansowania publicznego.

4 W podstawowym ujęciu, rozumienie tego, które świadczenia wymagają jakiejś formy interwencji publicznej nie odzwierciedla więc obiektywnego (bo opartego na cechach fizykalnych) podziału dóbr na publiczne lub prywatne, lecz raczej jest bardziej skomplikowanym podziałem na to, co powinno (bądź może) być zapewniane przez gospodarstwa domowe sobie samym i to co powinno (bądź może) być zapewniane na ich rzecz przez państwo w jego rozmaitych formułach organizacyjnych. Ten podstawowy wybór determinuje także sposób rozstrzygnięcia dwóch istotnych kwestii owego „zapewniania” świadczeń, a mianowicie:

- 1) sposobu określania na poszczególne dobra/usługi popytu, co jest przecież potrzebne do określenia wielkości świadczenia poszczególnych dóbr/usług;
- 2) sposobu finansowania poszczególnych świadczeń, co jest z kolei istotnym elementem określającym formułę „zapewnienia” świadczenia (którą można także nazwać formułą „produkcji” i „wytwarzania” danego dobra;
- 3) sposobu udostępnienia poszczególnych świadczeń, które to pojęcia określa również zagadnienie kanału dystrybucji, określenia kryterium dostępu do dobra lub usługi, jak również ewentualnego określenia ceny owego dostępu dla korzystającego.

5 Jedynie „zapewnienie” świadczeń dóbr prywatnych nie wymaga szczególnego wyjaśnienia. Tu bowiem popyt jest określony – na poziomie indywidualnym (poszczególnych gospodarstw domowych) ich preferencjami spożycia określonego zestawu dóbr, które muszą (aby w ogóle powstał popyt) współwystępować z możliwością ich nabycia. Zagregowany popyt na dane dobro/usługę determinuje więc także poziom świadczenia. Ilość/liczba dóbr i usług, które faktycznie zostaną nabyte jest więc także funkcją ograniczenia budżetowego gospodarstw domowych – jedynie bowiem te, które mogą uiścić wyznaczoną przez zgłaszających podaż cenę uzyskają dostęp do danego dobra/usługi.

6 W przypadku dóbr/usług publicznych, nie ma rynku, który funkcjonowałby według takich samych reguł jak rynek dóbr/usług prywatnych. Co prawda istnieje na nie jakiś popyt, ale nie ma analogicznego do rynku dóbr/usług publicznych, „łatwego” i przejrzystego mechanizmu jego identyfikacji. Ludzie bowiem nie „składają” w jakichś „przedsiębiorstwach” jakichś „zamówień” na dobra publiczne, np. na bezpieczeństwo zapewniane przez istnienie systemu obrony narodowej. Z drugiej strony, jest pewne, że owo

bezpieczeństwo sobie oni jednak cenią – i to nawet bardzo (szczególnie zaś wtedy, gdy jest ono realnie zagrożone). Powstaje w tym przypadku oczywisty **problem identyfikacji wielkości popytu**.

Skoro ludzie cenią sobie bezpieczeństwo zapewniane przez system obrony narodowej, byłoby także skłonni płacić za to dobro. Jednocześnie jednak właśnie bezpieczeństwo zapewniane przez obronę narodową ma typowe cechy dobra publicznego – może być użytkowane (konsumowane) przez wszystkich ludzi, których potrzeba bezpieczeństwa dotyczy, zaś korzystanie z niego przez kogokolwiek z nich nie ujmuje nic z ilości i jakości tego dobra świadczonego komukolwiek innemu. Stąd gdyby znano popyt, logicznym rozwiązaniem byłoby obliczenie kosztu zapewnienia wspomnianego rodzaju bezpieczeństwa i rozłożenie go na wszystkich zainteresowanych. Ponieważ jednak używanie (konsumpcja) bezpieczeństwa zapewnianego przez obronę narodową ma – jak zawsze w przypadku dóbr publicznych – postać egalitarną, u osób zeń korzystających powstaje sytuacja pokusy niepokrycia swojej części kosztu jego zapewnienia. Przy znacznej liczbie użytkowników, niknie przecież poczucie własnej potrzeby, za to bardzo ujawnia się – z indywidualnego punktu widzenia skądinąd racjonalne – poczucie, że niepokrycie tego kosztu nie spowoduje widocznego uszczerbku co do ilości i jakości świadczenia. Jest to zjawisko określane jako „**jazda na gapę**” (ang. *free ride*), dla którego anemicznym uzasadnieniem może być także (pozorne) niecenienie sobie danego dobra. Gdy jednak skala unikania ciężaru finansowania danego dobra jest znaczniejsza, zaczyna to powodować istotny uszczerbek dla poziomu świadczenia – społeczeństwo otrzymuje dobro/usługę poniżej ujawnianych preferencji.

Sposobem finansowania dóbr publicznych jest więc system daninowy państwa, działający na zasadzie przymusowego ponoszenia ciężarów świadczenia dóbr/usług publicznych. System ten zabezpiecza się przed „rozszczelnieniem” w wyniku „jazdy na gapę” niektórych osób korzystających z tego świadczenia poprzez odpowiednio rozbudowany i szeroko rozumiany system administracji danin. Jego podstawową rolą jest inicjatywa dotycząca reguł rozkładu ciężaru danin, naliczanie danin (bądź alternatywnie kontrola naliczania danin przez inne podmioty, w tym i samych zobowiązanych do ich płacenia), jak również zapewnienia przestrzegania przyjętych reguł daninowych przez wszystkie podmioty w państwie. Podstawową funkcją tego aparatu jest więc zapobieganie zjawisku „jazdy na gapę” (także niezamierzonemu – wtedy, gdy podmioty zobowiązane po prostu się mylą w obliczeniu swojego zobowiązania), jak również odstraszania od uchylania się od danin lub ich unikania.

- 9 Jak wspomniano, bardzo ważną rolę szeroko rozumiany system administracji danin ma również w kształtowaniu prawa daninowego – to on bowiem ma inicjatywę w określeniu kwoty, która jest potrzebna na wytworzenie określonej ilości/liczby dóbr lub usług publicznych – i kształtuje ją poprzez kierowanie do legislatywy projektów aktów prawnych ostatecznie kształtujących wielkość zobowiązań daninowych poszczególnych podmiotów.
- 10 Ogólny obraz funkcjonowania gospodarki przedstawiony w kontekście systemu świadczenia dóbr publicznych jest swoistą konceptualizacją zjawiska **zakłócenia mechanizmu rynkowego (*market failure*)**. Niezakłócony mechanizm rynkowy wymaga, by łącznie spełnione były następujące warunki:
- 1) dla danych dóbr/usług musi istnieć wystarczający rynek (ryunki);
 - 2) konsumenci i producenci muszą się zachowywać konkurencyjnie;
 - 3) równowaga powstająca w ramach takiego mechanizmu musi być optymalna z punktu widzenia tzw. optimum *Pareto*¹.
- 11 Pierwszy ze wspomnianych warunków – tj. **istnienie rynku dla danych dóbr/usług** istnieje wtedy, gdy funkcjonuje przestrzeń ich wymiany pomiędzy je wytwarzającymi/świadczącymi a ich nabywcami – użytkownikami. W odniesieniu do dóbr publicznych nie istnieje pewny rynek świadczących i użytkowników – rozproszenie i nierywalizacyjność konsumpcji (użytkowania) prowadzi bowiem do zakłócenia mechanizmu tworzenia normalnej podaży, której krzywą można ująć przecież jako obraz cenowych zachęt do zaproponowania na rynku coraz większej ilości/liczby danych dóbr/usług. Jak już wspomniano, nie istnieje także pewny mechanizm identyfikacji podaży tych dóbr/usług, jak również zawodzi system pokrywania kosztu ich wytworzenia.
- 12 Drugim ze wspomnianych warunków jest **konkurencyjna motywacja** zachowań konsumentów i producentów. W odniesieniu do dóbr publicznych warunek ten nie jest na pewno spełniony po stronie konsumentów – konsumpcja jest tu bowiem nierywalizacyjna; stąd nie istnieje typowe dla rynków konkurencyjnych zjawisko poszukiwania przez nich najniższej ceny, po której dane dobro/usługa jest na rynku oferowane. W odniesieniu do strony produkcji dóbr publicznych, w warunkach, które wskazano już w odniesieniu do kwestii funkcjonowania rynku, w sektorze prywatnym może po pierwsze, nie znaleźć się w ogóle chętny do ich wytworzenia; po drugie, konkurencja w świadczeniu może być tu po prostu niepożądana (co

¹ S.N. Durlauf, L.E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, t. 5, Palgrave, Basingstoke 2008, s. 300–301.

jest oczywiste np. w odniesieniu do systemu obrony narodowej, w której w wielu przypadkach musi on działać jednolicie i pod jednym dowództwem, nie wspominając już o tak ważnej kwestii, że w tym przypadku unika się rozproszenia świadczeń także ze względu na konieczność zachowania tajemnicy państwowej).

Trzecim warunkiem, który w odniesieniu do świadczenia dóbr/usług publicznych nie jest spełniony automatycznie przez system rynkowy jest to, że sektor prywatny nie jest w stanie osiągnąć równowagi, która byłaby „optymalna z punktu widzenia **tzw. optimum Pareto**” (lub innymi słowy osiągałaby najwyższy poziom wydajności w sensie teorii *Pareto*). Stan taki jest osiągnięty wtedy, gdy zasoby gospodarcze są rozdzielone w taki sposób, że stworzony w ten sposób poziom dobrobytu prowadzi do polepszenia sytuacji choćby jednej osoby przy pozostawieniu sytuacji innych osób bez zmiany w stosunku do jakiegoś punktu wyjścia sprzed zmiany alokacji tych zasobów¹. W odniesieniu do dóbr/usług publicznych nie jest spełniony podstawowy warunek – mianowicie nie mają one ceny określonej w mechanizmie rynkowym odzwierciedlającym popyt (i podaż)².

Ewidentne zakłócenie mechanizmu rynkowego w przypadku potrzebnych przecież społeczeństwu dóbr/usług publicznych prowadzi do konieczności zaangażowania się państwa w ich świadczenie. Owo zaangażowanie również uzasadnia.

§ 2. Interwencja państwa i jej mechanizmy

Tworząc i kształtując sektor publiczny, państwo stoi przed inherentnymi problemami. Dotyczą one sposobu jego interwencji w odniesieniu do mechanizmów świadczenia dóbr i usług oraz jej konkretnych mechanizmów. Musi ono bowiem wprowadzić w miejsce brakujących warunków funkcjonowania systemu świadczenia dóbr/usług publicznych jakieś mechanizmy surogacyjne, tzn. zastępujące to, czego nie ma.

W odniesieniu do sposobu interwencji, formułuje się postulat, by „do-
brze” zarządzane państwo w pierwszym rzędzie zapewniło system, w któ-

¹ *V. Pareto*, *Manuale d'economia politica*, Societa Editrice Libreria, Milano 1906, s. 322. Zob. bardziej zaawansowaną prezentację warunków optimum *Pareto* w kontekście finansów publicznych, [w:] *R.A. Musgrave, P.B. Musgrave*, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989, s. 60–61.

² *K. Arrow*, *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation*, [w:] *J. Margolis, R.H. Haveman* (eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Markham, Chicago 1970, s. 59–73.

rym każdy jego obywatel (będący w podobnej sytuacji do innych) mógł korzystać z w miarę równego dla grupy, do której on należy, poziomu świadczeń. Zakłada się idealistycznie, że kryteria klasyfikacji do grupy nie będą arbitralne, lecz raczej będą oparte na jakiś legitymizowanych regułach sprawiedliwości (o czym będzie mowa dalej). Dodatkowym postulatem, który się tutaj najczęściej formułuje jest postulat **subsydiarności (pomocniczości)**. W konwencjonalnym ujęciu np. *P. Swianiewicza*, zasada pomocniczości zastosowana do organizacji państwa obejmuje spełnienie następujących założeń, że:

- 1) grupy większe, w szerszych zadaniach (i celach), nie powinny przejmować zadań od grup mniejszych, o wężej określonych zadaniach;
- 2) grupy większe powinny realizować tylko takie zadania, z którymi grupy mniejsze nie mogą sobie poradzić samodzielnie;
- 3) grupy większe powinny pomagać grupom mniejszym w realizacji ich zadań i celów¹.

17 W odniesieniu do reguł współdziałania sektora publicznego i prywatnego, należy zauważyć, że zasada pomocniczości ma nieco inne ujęcie. Otóż sektor publiczny jest w tym kontekście definiowany jako swoiste zaangażowanie państwa w system wytwarzania i dystrybucji dóbr i usług potrzebnych społeczeństwu do jego prawidłowego funkcjonowania – przy czym nie należy zapominać, że owo zaangażowanie musi być postrzegane i oceniane w kontekście jakiś przyjętych reguł jego współdziałania z sektorem prywatnym.

18 Sektor prywatny ma zaś inną konstrukcję podmiotową niż sektor publiczny. Legitymowanym ujęciem sektora publicznego w analizie ekonomicznej i prawniczej jest bowiem potraktowanie go jako **struktury monolitycznej** („władzy publicznej”), od której można oczekiwać w miarę jednolitych świadczeń, dokonywanych według zobiektywizowanych, a co najważniejsze, legitymowanych społecznie kryteriów świadczenia (i dostępności świadczenia dla obywateli) na całym terytorium państwa. Dla odróżnienia, sektor prywatny można ująć jako zatomizowany zespół bardzo różnorodnych i zróżnicowanych co do siły ekonomicznej podmiotów gospodarczych, których decyzje podyktowane są czystym rachunkiem zysków i strat, a więc wielkościami zdeterminowanymi przede wszystkim przez popyt i podaż (rozumiane klasycznie – w pierwszym przypadku, jako chęć i możliwość nabycia określonej ilości/liczby dóbr lub usług po określonej cenie, *ceteris paribus*, w drugim zaś przypadku jako chęć i możliwość oferowania na rynku owych dóbr lub usług). W takim ujęciu większa

¹ *P. Swianiewicz*, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 20–21.

albo mniejsza aktywność tych podmiotów bierze się więc z uwarunkowań rynkowych, wśród których jednym z decydujących determinant jest możliwość zapłacenia za określony towar lub usługę, która może być różna w różnych regionach danego kraju. Wielkość i jakość świadczeń nie musi być tu więc jednolita, choć w tym kontekście oczywiście zasadne jest pytanie o to, czy zdolność płatnicza w tym kontekście jest społecznie legitymowana.

Jedną z kluczowych kwestii dotyczących mechanizmu świadczenia dóbr i usług publicznych przez państwo jest przyjęcie metody określenia popytu na nie oraz – w tym kontekście – ceny podatkowej, jaką obywatele są faktycznie skłonni za nie zapłacić. **Teoria wyboru publicznego** zakłada, że mechanizm identyfikacji preferencji polega w tym przypadku na tworzeniu przez ugrupowania polityczne programów wyborczych, w których identyfikują się te ugrupowania przed wyborcami nie tylko poprzez określone twierdzenia światopoglądowe, lecz także poprzez formułowanie zapowiedzi o preferowaniu określonych świadczeń dóbr i usług publicznych w stosunku do innych dóbr i usług. Przez to wyborcy uzyskują pewną, przybliżoną, informację o zawartości koszyka świadczeń publicznych, który zostanie im zaoferowany przez państwo w przypadku dokonania przez nich wyboru danego ugrupowania politycznego tak, że obejmie ono władzę w państwie. Jednocześnie poprzez ten wybór determinują oni cenę podatkową owych świadczeń.

Jest wiele wątpliwości, które można w odniesieniu do takiego modelu wyboru publicznego sformułować. Po pierwsze, w wielu systemach politycznych, rezultatem wyboru politycznego jest konieczność tworzenia koalicji partyjnych, co przesądza o pewnym „rozmazaniu” ostatecznego obrazu tych preferencji, które „wygrały wybory”. Po drugie, wyborcy mogą nie być wystarczająco dobrze poinformowani o jednak złożonych i obszernych programach ugrupowań partyjnych. Po trzecie, programy ugrupowań partyjnych nie są ze sobą porównywalne w tym sensie, że są formułowane w ramach jednolitych kategorii pojęciowych i na jednolitych płaszczyznach taksonomicznych. Po czwarte, w systemach wyborczych (i ich aspekcie wyboru świadczeń publicznych) powstają zjawiska, które go poważnie zakłócają:

- 1) występuje tu niekończący się cykl wyborczy, w którym – także z uwagi na efekt zaspokojenia – wpraw wyborcy wybierają koszyk świadczeń A przed B, B przed C, a potem C przed A;
- 2) wynik wyboru zależy od porządku, w którym poszczególne propozycje świadczeń są poddawane procesowi wyboru; zależy on także od sposo-

bu ich powiązania z innymi świadczeniami w ramach zestawu proponowanego wyborcom;

- 3) powstają sytuacje, w których wybór pomiędzy alternatywą A i B zależy od tego, czy wyborcom przedstawiono, czy nie, trzecią alternatywę C¹.
- 21 Po piąte wreszcie, sami wyborcy dokonując wyborów poszczególnych alternatywnych zestawów świadczeń stosują rozbieżne kryteria wyboru – jedno, które skłaniają do dania preferencji jednemu zestawowi świadczeń, a inne, które dają w tym zakresie pierwszeństwo zestawowi zupełnie innemu.
- 22 W wyborze metody selekcji takich preferencji, które są reprezentatywne dla wyboru demokratycznego i – ponadto – spełniają wymóg najwyższej ekonomicznej efektywności, należy się posłużyć przede wszystkim takimi, które spełniają wymóg tzw. efektywności *Pareto* – w tym przypadku oznaczającą, że nie należy wybierać takich zakresów świadczeń wybranych przez grupę wyborców, dla których istnieją alternatywy wybrane przez wszystkich wyborców. Racjonalność wymaga w tym przypadku dokonania wyboru takiej technologii produkcji jakiegoś dobra publicznego, której kosztem alternatywnym jest jak najmniejsza strata mierzona (przy danej krzywej możliwości produkcyjnych oraz założeniu dwutowarowej gospodarki) możliwością produkcji innych dóbr o podobnym znaczeniu dla społeczeństwa. Także w konsumpcji zastępowanie jednego przez danego konsumenta jednego dobra innym musi być motywowane malejącą krańcową użytecznością tych dóbr i musi prowadzić do sytuacji, w której rezygnacja z konsumpcji dóbr na korzyść innych prowadzi do wyrównania krańcowych stóp ich substytucji dla oby dwu tych osób.
- 23 W odniesieniu do dóbr publicznych, należy zauważyć, że ich konsumpcja jest nierywalizacyjna. Na ogół przyjmuje się, że konsumenci tych dóbr korzystają z nich po równo². Faktycznie jednak zarówno korzyść z konsumpcji, jak i – co za tym idzie – wielkość ciężaru, który dana osoba jest skłonna ponieść aby pozyskać świadczenie takich dóbr nie jest równomiernie w społeczeństwie rozłożona. Stąd ważną kwestią polityki fiskalnej jest w końcu zadecydowanie, w oparciu o analizę owej skłonności, ile każdy z konsumentów miałby płacić za dane dobro bądź usługę publiczną. Wspomniane zróżnicowanie preferencji wynika bowiem stąd, że krańcowa użyteczność z konsumpcji danego dobra bywa dla dwu konsumentów różna w zależności od np. ich wieku czy sytuacji majątkowej. I tak np. ludzie

¹ Zob. także *G. Tullock*, *Why So Much Stability?*, *Public Choice* 1981, No. 37(2), s. 189–202.

² Tak np. w ujęciu *Musgreave* ów, z których prezentacji skorzystano. Zob. *R.A. Musgrave*, *P.B. Musgrave*, *Public Finance*, s. 66.

dysponujący poważnym majątkiem korzystają z systemu zapewniającego porządek i spokój społeczny więcej niż osoby niedysponujące żadnym majątkiem, który należałoby chronić w przypadku np. poważniejszych niepokojów społecznych. Warto także zauważyć, że przyjęta na rysunku krzywa przedstawiająca indeks użyteczności dóbr jest stosunkowo arbitralnie wyznaczona – *Kolm* zauważa, że może mieć ona wiele różnych kształtów w zależności od tego, do jakich dóbr (lub koszyków dóbr) się ona odnosi¹.

Aby dokonać (ujętego teoretycznie) wyboru pożądanego przez nich zestawu dóbr i usług publicznych wyborcy muszą mieć pełną informację o programach politycznych, a ponadto, muszą także wiedzieć, jakich alternatywnych programów nie wybierają, bo te nie zostały sformułowane przez żadne z ugrupowań partyjnych. Zgodnie z tzw. **teorią niemożliwości Arrowa**, system wyboru zakresu świadczeń jest inherentnie niedoskonały, bowiem nie da się stworzyć takiego mechanizmu, który zapobiegałby jego własnej nieefektywności². Zgodnie z teorią niemożliwości, warunki efektywności tego mechanizmu są następujące³:

24

- 1) warunek P (**konstytucyjnego pluralizmu wyboru**) – wymagający, by konstytucja danego kraju umożliwiała działanie mechanizmu logicznie możliwego wyborów dotyczących alternatywnych zakresów świadczeń publicznych;
- 2) warunek M (**monotoniczności**) – wymagający, by w warunkach wyjściowego preferowania świadczenia x nad y w danej ofercie zakresu świadczeń, zaoferowanie wyborcom nowego, alternatywnego zakresu, w którym zwiększy się wielkość świadczenia x prowadziło do uznania nowej oferty za lepszą niż stara;
- 3) warunek N (**niezależności od alternatyw nieistotnych**) – wymagający, by w zasadzie różne w treści oferty świadczeń, które jednak mają to samo uszeregowanie świadczeń, w odniesieniu do których wyborcy formułują swoje preferencje, były przez nich uznawane za w sumie tak samo atrakcyjne;
- 4) warunek O (**nieoktrojowania konstytucji**) – wymagający, by w zakresie wyborów przedstawianych elektoratowi nie istniała choćby jed-

¹ *S-Ch. Kolm*, Justice and Equity, MIT Press, Cambridge 1997, s. 85–89; zob. także *R.A. Musgrave, P.B. Musgrave*, Public Finance, s. 79.

² *K.J. Arrow*, A Difficulty in the Concept of Social Welfare, Journal of Political Economy, 1950, No. 58, s. 328–346.

³ Jest to ujęcie zaproponowane przez samego *Arrowa*, po uwzględnieniu krytyki jego pierwotnej koncepcji, [w:] *J. Blau*, The Existence of Social Welfare Functions, Econometrica 1957, No. 25, s. 302–313. Zob. np. *K.J. Arrow*, Formal Theories of Social Welfare, [w:] *P.P. Wiener* (ed.), Dictionary of the History of Ideas, Scribner's Publishing House, New York 1973, s. 276–284.

na taka para alternatyw, dla których wybór publiczny byłby zawsze ten sam dla wszystkich zestawów świadczeń (co oznacza takie zmanipulowanie wyboru, w którym w odniesieniu do tej pary wyborcy nie dokonują realnego wyboru);

- 5) warunek D (**niedyktatorskiego charakteru konstytucji**) – wymagający, by konstytucja nie odzwierciedlała w swoich postanowieniach preferencji tylko jednego z obywateli państwa poprzez uznanie ich za preferencję konstytucyjną (a więc taką, która już nie podlega wyborowi), co implikuje konieczność zdania się na wybór zbiorowy i konieczność ponawiania go.
- 25 Zgodnie z teorią niemożliwości, nie można stworzyć takiej konstytucji, która równocześnie spełniałaby warunek P, M, N i O. Jak wskazuje *Arrow*, te bowiem wzajemnie się wykluczają.

§ 3. Rozmiary świadczeń publicznych

- 26 Istnienie państwa w systemie świadczenia dóbr i usług potrzebnych ludziom do prawidłowego funkcjonowania jest akceptowane nawet w poglądach, które głoszą ideę ograniczenia państwa. W najbardziej radykalnej postaci głoszą one zasadę *laisse-faire* (leseferyzmu), w której władza publiczna (państwo) miałyby spełniać rolę „nocnego stróża”, a więc być podstawowym gwarantem porządku publicznego, w tym również zapewniać wykonanie umów zawieranych przez uczestników gry rynkowej. W mniej radykalnej postaci owe, zasadniczo liberalne, poglądy dopuszczają ingerencję państwa tam, gdzie efektywność rynku zawodzi. Wśród argumentów wtedy podnoszonych najczęściej spotyka się te, że **interwencja państwa** jest niezbędna do zapewnienia konkurencji na rynkach, w których zwiększająca się skala produkcji (łącząca się z korzyściami skali – a więc spadkiem kosztów jednostkowych w miarę zwiększania wolumenu produkcji) doprowadza do koncentracji rynku, jak również w odniesieniu do produktów albo usług, których natura lub niezbędna skala świadczenia nie pozwala na zapewnienie świadczenia przez podmioty prywatne. W jeszcze szerszym ujęciu, dostrzega się konieczność zapewnienia przez państwo warunków powstania wydajności gospodarczej – w różnych przy tym ujęciach: jako wydajności alokacyjnej, produkcyjnej oraz dynamicznej. **Wydajność alokacyjna** ma miejsce wtedy, gdy w porządku gospodarczym zapewnia się takie rozwiązania, w których zasoby (a także dobra i usługi) mogą być wykorzystywane przez te osoby, które cenią je najbardziej

(bo uzyskują one najwyższą ze wszystkich ich produktywność/użyteczność). **Wydajność produkcyjna** istnieje wtedy, gdy w gospodarce możliwe jest zorganizowanie zasobów tak, że powstają korzyści skali, występuje efektywne użycie istniejących technologii, zaś produkcja odbywa się przy najmniejszym możliwym wykorzystaniu zasobów (w tym i czasu). **Wydajność dynamiczna** występuje zaś wtedy, gdy przedsiębiorstwa mają możliwość wdrażania innowacji – a powstała w tym wypadku nadwyżkę dzielą rzetelnie pomiędzy siebie i swoich klientów.

27 Akceptowana z tych pozycji jest także interwencja państwa w przypadku stwarzania przez określone podmioty znacznych kosztów zewnętrznych (tj. kosztów ich działalności ponoszonych przez podmioty bezpośrednio niezainteresowane jej wynikami, a tym bardziej niezaangażowane w ich funkcjonowanie). W takim przypadku państwo powinno albo zapobiegać ich powstaniu, albo przyjmować takie reguły prawne, które powodują internalizację wspomnianych kosztów. Internalizacja polega wtedy na poniesieniu przez podmiot stwarzający koszty zewnętrzne takiego ciężaru (zwykle podatkowego albo wynikającego z prawnie ustanowionego obowiązku restytucji), który równoważy wysokość tego kosztu.

28 W dłuższym okresie daje się zauważyć stała tendencja do wzrostu sektora publicznego. Jest ona najczęściej tłumaczona **prawem Wagnera**, zgodnie z którym rozwój społeczeństwa industrialnego prowadzi do zwiększenia oczekiwań stałego postępu – w tym postępu społecznego. W wymiarze politycznym prowadzi to do tworzenia presji politycznej na redystrybucję dobrobytu tworzonego przez przedsiębiorstwa w formule zwiększenia świadczeń na rzecz tego postępu. Medium redystrybucji jest zaś sektor publiczny. Prowadzi to do stałego jego wzrostu – wzrostu wielkości i jakości jego świadczeń, ale i wzrostu poziomu ich finansowania podatkowego¹. Dostrzegając także tę prawidłowość *Buchanan* argumentował, że tendencja ta prowadzi do nadmiernej ekspansji sektora publicznego – do takiego stopnia, że zagraża to swobodzie obywateli oraz demokratycznemu porządkowi państwa².

29 Rozrost sektora publicznego (jakkolwiek oceniany) jest wyrazem poważnej zmiany strukturalnej w gospodarce i systemie instytucjonalnym państwa. W wyniku tego zjawiska państwo zaczyna być istotnym świadczeniodawcą i uczestnikiem rynkowej gry, w której każdy z uczestników

¹ Zob. *A. Wagner (zusammenarbeit: A. Buchenberger, K. Bücker, H. Dietzel)*, Lehr Und Handbuch der Politischen Ökonomie. In einzelnen selbstständigen Abtheilungen, Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig 1894, s. 9–48.

² *J.M. Buchanan*, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, Chicago 1975, zwł. s. 130–146.

zabiega także o dostęp do zasobów. W tym wymiarze stwierdzenie, że wzrost sektora publicznego jest nadmierny wskazuje, że powoduje on jakies niepożądane zjawiska gospodarcze. Najpowszechniej stwierdzenie o nadmierności wzrostu sektora publicznego opiera się na wskazaniu, że powoduje to „zbytne” zwiększenie konieczności finansowania podatkowego. Formuluje się także wnioski o wypychaniu (*ousting*) sektora prywatnego – nie tylko z samego rynku dóbr i usług, ale przede wszystkim z rynku zasobów, przede wszystkim rynku kapitału.

- 30 W ocenie wzrostu sektora publicznego przywołuje się także argumentację nawiązującą do analizy przepływów finansowych w gospodarce – w takim ujęciu przywołuje się tzw. **Richardiański teoremat ekwiwalentności długu publicznego**. Głosi on, że wydatki sektora mogą być finansowane albo ze zwiększenia dochodów podatkowych budżetów jednostek sektora publicznego, albo z ich deficytu. Te dwie możliwości są jednak zawsze ekwiwalentne – dług publiczny musi bowiem i tak być kiedyś sfinansowany z podatków. Stąd z punktu widzenia przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oba rozwiązania są równoważne (ekwiwalentne)¹. Nowsze badania wskazują jednak, że finansowanie deficytem może prowadzić do niepożądanych efektów w zakresie redystrybucji międzypokoleniowej (młodsze pokolenie spłaca wtedy długi zaciągnięte przez pokolenia starsze, bez szczególnego udziału w korzyściach z zaciągniętego długu). Wskazują one także na to, że – gdy z deficytu budżetowego finansuje się obniżkę podatków – albo prowadzi to do efektu majątkowego (w postaci zwiększenia oszczędności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, które racjonalnie mogą oczekiwać zwiększenia podatków w przyszłości)², albo istotnie i raczej negatywnie wpływa na bieżącą aktywność gospodarczą (a to z tego powodu, że zwiększona emisja długu publicznego prowadzi do zmniejszenia popytu na papiery wartościowe emitowane przez przedsiębiorstwa, zmniejszając ich rynkową wartość oraz wydatki inwestycyjne)³.

¹ *D. Ricardo*, Funding System: An Article in the Supplement to the Fourth, Fifth and Sixth Editions of the Encyclopaedia Britannica 1822, [w:] *P. Straffa* (ed.), Works and Correspondence of David Ricardo, vol. IV: Pamphlets and Papers 1815–1823, Cambridge 1951, s. 143–204.

² Tak np. *R.J. Barro*, Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy* 1974, No. 82(6), s. 1095–1117.

³ Tak np. *J. Tobin*, Deficit Spending and Crowding Out in Shorter and Longer Runs, Cowles Foundation Paper 1979, No. 486, s. 217–236.

§ 4. Polityka fiskalna państwa

Polityka fiskalna jest częścią oddziaływania państwa na system finansowy państwa. Polega ona na oddziaływaniu za pomocą instrumentów i procedur fiskalnych na system gospodarczy państwa. Polityka fiskalna obejmuje więc z jednej strony **dochody jego budżetu lub budżetów publicznych**, z drugiej zaś – **wydatki budżetowe**. Dochody budżetowe pochodzą przede wszystkim z podatków nakładanych przez państwo na podmioty do niego przynależne. Istotne znaczenie dla wielkości tych dochodów mają także inne daniny publiczne, np. cła czy opłaty urzędowe. Dochody budżetowe uzyskuje państwo także z dysponowania swoim mieniem oraz z pożyczek wewnętrznych (w formie pożyczki wewnętrznej) i zewnętrznych (od podmiotów zagranicznych, na międzynarodowym rynku finansowym). W dającym pewien ogólny pogląd na tę kwestię ujęciu *Polańskiego*, listę najważniejszych rodzajów instrumentów, z których państwo korzysta w prowadzeniu polityki pieniężnej można przedstawić następująco:

Tabela 1. Najważniejsze rodzaje instrumentów fiskalnych

DOCHODOWE
1. Podatki 1.1. Przychodowe, dochodowe, od wydatków i majątkowe 1.2. Bezpośrednie i pośrednie 1.3. Centralne i lokalne 1.4. Proporcjonalne, progresywne i regresywne
2. Cła 2.1. Fiskalne i ekonomiczne 2.2. Przywozowe i wywozowe
3. Opłaty publiczne 3.1. Skarbowe i inne
4. Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne
WYDATKOWE
5. Górne limity wydatków
6. Dotacje budżetowe 6.1. Przedmiotowe i podmiotowe
7. Poręczenia i gwarancje skarbowe

Źródło: Z. Polański, Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), System finansowy w Polsce, Warszawa 2003, s. 50.

- 32 Fiskalna interpretacja poszczególnych narzędzi może być zróżnicowana wtedy, gdy zostaną one poddane bliższej analizie. Dla przykładu, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne mogą zawierać w sobie marżę podatkową, co wskazywałoby że przynajmniej część osób je płacących nie korzysta z opłaconych w ten sposób świadczeń. Z drugiej strony, system finansowania świadczeń ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego może opierać się na zasadzie solidarności – co oznacza, że w dłuższym okresie czasu te same osoby, które „przeplącały” za świadczenia, mają zagwarantowane świadczenia, których wartość nie jest pokryta ich bieżącymi wpłatami do systemu. W innym obszarze, zakres udzielania poręczeń i gwarancji skarbowych przez Państwo może być znacząco ograniczony poprzez prawodawstwo dotyczące zakazu udzielania przedsiębiorstwom pomocy publicznej (bo przecież udzielenie poręczenia lub gwarancji jest formą takiej pomocy).
- 33 Możliwość prowadzenia polityki fiskalnej w podstawowym wręcz zakresie bierze się z **władztwa finansowego państwa**. W ujęciu *T. Dębowskiej-Romanowskiej*, wyraża się ono w formule czterech atrybutów:
- 1) w postaci suwerennego, samoistnego i wyłącznego uprawnienia do emisji pieniądza krajowego jako prawnego środka płatniczego oraz do prowadzenia w jego przedmiocie polityki pieniężnej;
 - 2) w postaci suwerennego, samoistnego i pierwotnego uprawnienia do stanowienia (wprowadzania) i pobierania dochodów publicznych;
 - 3) w postaci uprawnienia do prowadzenia własnej gospodarki finansowej administrowania, czyli administrowania własnymi środkami (środkami publicznymi);
 - 4) w postaci uprawnienia do samodzielnego dokonywania wydatków (w trybie publicznoprawnym) w celu zaspokajania potrzeb publicznych, w imię dobra wspólnego¹.
- 34 Polityka fiskalna państwa składa się zasadniczo z dwu składników – **polityki finansowania budżetów publicznych** oraz **polityki oddziaływania za pomocą wydatków budżetowych (na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw)** na funkcjonowanie gospodarki. Polityka fiskalna jest składnikiem szerszego, dwuskładnikowego katalogu polityk, które razem stanowią politykę gospodarczą.
- 35 Drugim elementem polityki gospodarczej jest **polityka pieniężna**. Jej bezpośrednim wykonawcą jest bank centralny (działający albo niezależnie od rządu – odpowiedzialnego za politykę fiskalną – albo w jakiejś formule

¹ *T. Dębowska-Romanowska*, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 31–32.