

# **Normatywne uzasadnienie finansowej aktywności władzy publicznej**

## **Wprowadzenie**

Teoria finansów publicznych stanowi subdyscyplinę nauk o finansach, której przedmiotem badania jest finansowa aktywność władzy publicznej. Finansowa aktywność władzy publicznej jest przede wszystkim konsekwencją politycznej, społecznej i gospodarczej aktywności władzy publicznej, realizowanej w warunkach gospodarki rynkowej. Okoliczności, w których dokonuje się implementacja gospodarczych, społecznych oraz politycznych celów władzy publicznej determinują jej finansową aktywność.

Pierwotne motywy finansowej aktywności władzy publicznej określają popyt na pieniądź, jako uniwersalny w warunkach rynkowych środek wymiany, umożliwiający w praktyce sprawne wykonywanie zadań oraz funkcji publicznych. Należy zauważyć, iż w przypadku równowagi między koniecznymi do ponoszenia wydatkami publicznymi, których rozmiary będzie determinować aktywność władzy publicznej, a gromadzonymi dochodami, nie pojawią się pochodne motywy finansowej aktywności władzy publicznej.

Motywy te stanowią konsekwencje konieczności finansowania wydatków publicznych nieznajdujących odzwierciedlenia w dochodach publicznych. Dlatego różnica między rozmiarami gospodarczej, społecznej i politycznej aktywności władzy publicznej (rozmiary wydatków publicznych) oraz jej pierwotną aktywnością finansową (zaspokajanie popytu na pieniądź w drodze przymusowych pobrań podatkowych) zwrotnie wpłynie na pochodną aktywność finansową władzy publicznej, realizowaną przez zaspokajanie popytu na pieniądź za pomocą pożyczek publicznych.

Celem artykułu jest określenie normatywnych przesłanek aktywności władzy publicznej w zakresie gromadzenia oraz rozdysponowania funduszy. W związku z powyższym, w artykule wyodrębniono zagadnienia dotyczące fundamentalnych założeń normatywnej teorii finansów publicznych oraz pojęcia i systematyki niesprawności mechanizmu rynkowego, uzasadniają-

cych *ad minimum* aktywność finansową władzy publicznej. W dalszych częściach podjęto zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania instrumentów fiskalnych do ograniczenia kosztów zewnętrznych oraz indukowania korzyści zewnętrznych.

## 1. Metodologiczne i aksjologiczne założenia normatywnej teorii finansów publicznych

Normatywna teoria finansów publicznych opiera się na badaniu aktywności władzy publicznej na podstawie metodologicznych oraz aksjologicznych założeń ekonomicznej teorii państwa dobrobytu. Stanowi elementarną część głównego nurtu w ekonomii, opierającą się na założeniu racjonalnej władzy publicznej, której finansowe decyzje dyktowane są dążeniem do maksymalizacji użyteczności społecznej, rozumianej jako suma użyteczności uzyskiwanych przez poszczególne jednostki. Finansowa aktywność władzy publicznej w warunkach gospodarki rynkowej będzie wyznaczana koniecznością podejmowania działań dążących do zmniejszenia niepożądaných konsekwencji niesprawności mechanizmu rynkowego. Normatywna teoria finansów publicznych nie neguje konieczności podporządkowania procesów gospodarczych działaniu mechanizmów rynkowych, podnosi jednak konieczność aktywnego zachowania się względem tych procesów, które stanowią niepożądane społecznie konsekwencje działania podmiotów rynkowych, a więc zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych.

R.W. Tresch, określając normatywną teorię finansów publicznych, jako teorię sektora publicznego głównego nurtu, wskazał na następujące cztery zasadnicze jej elementy<sup>1</sup>. Po pierwsze, aktywność władzy publicznej jest uzasadniana ściśle w relacji do niesprawności działania mechanizmu rynkowego. Po drugie, podstawą oceny decyzji władzy publicznej jest założenie swobody działania podmiotów gospodarczych, zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, inaczej rzecz ujmując – konsument lub producent są jedyne podmiotami, które mogą dokonać oceny działań władzy publicznej z perspektywy własnych interesów. Po trzecie, polityka władz publicznych powinna być nastawiona na osiągnięcie celów o charakterze mikroekonomicznym, w szczególności uzyskania efektywności alokacyjnej, rozumianej jako osiągnięcie optimum w sensie Pareto oraz dążenie do redystrybucyjnej sprawiedliwości przez zrównanie szans oraz efektów.

Ostatnim elementem normatywnej teorii finansów publicznych jest przyjęcie następujących kryteriów podejmowania decyzji przez władze publiczne. W odniesieniu do realizacji efektywności alokacyjnej, władze publiczne działają w imieniu jednostek, kierując się ich preferencjami. Normatywna teoria

<sup>1</sup> R.W. Tresch, *Public Finance. A Normative Theory*, Academic Press, Amsterdam 2002, s. 29–30.

zakłada, iż indywidualne preferencje przedstawicieli władzy publicznej (polityków, urzędników) nie mają wpływu na podejmowane przez nich decyzje publiczne. Inaczej rzecz ujmując, rząd działa jako przedstawiciel jednostek (*the government-as-agent*), każdorazowo podejmując działania jako koniecznie racjonalny wyraziciel woli społeczeństwa. Natomiast w przypadku działań w obszarze redystrybucji, R.W. Tresch akcentuje konieczność podejmowania decyzji nie na podstawie kryteriów ekonomicznych, lecz politycznych, wprost wskazując, iż polityka redystrybucji w sposób nieunikniony wprowadza elementy o charakterze politycznym do rozważań podejmowanych w ramach normatywnej teorii finansów publicznych.

W warunkach państwa demokratycznego władza publiczna podejmująca decyzje, których celem ma być korekta działania mechanizmu rynkowego, powinna wskazać lub być w stanie wskazać argumenty przemawiające za interwencjonizmem. Redystrybucja dokonywana w systemie społecznym, w ramach którego proces gospodarowania oparto na działaniu mechanizmu rynkowego, wymaga uzasadnienia poprzedzającego interwencję fiskalną, w szczególności przez wskazanie niesprawności mechanizmu rynkowego. Inaczej rzecz ujmując, dla normatywnej teorii finansów publicznych kryterium uznania określonych działań władzy publicznej będzie wskazanie niesprawności mechanizmu rynkowego. Niesprawności te stanowią właściwą podstawę ingerencji w swobodę działania, które gospodarka rynkowa oferuje przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym, są to bowiem wady, które nie mogą zostać ograniczone przez dobrowolne, rynkowe działania podmiotów gospodarczych.

## 2. Pojęcie niesprawności mechanizmu rynkowego

Niesprawność mechanizmu rynkowego oznacza występowanie przypadków niewydajnej, czyli niemaksymalizującej korzyści społeczeństwa alokacji zasobów przez system rynkowy. Inaczej niesprawności mechanizmu rynkowego definiuje K.J. Arrow, który stwierdza, iż „*niesprawności mechanizmu rynkowego są szczególnym przypadkiem działania rynku, gdzie koszty transakcji są zbyt wysokie, aby opłacalne było ich poddanie działaniu rynku*”<sup>2</sup>. Źródłem powstawania kosztów transakcji są w szczególności: (a) koszty wyłączenia z konsumpcji (*exclusion costs*), (b) koszty komunikacji oraz informacji, obejmujące zarówno koszty dostarczenia oraz internalizacji zasad dokonywania transakcji; (c) koszty nierównowagi rynku, na które składają się koszty utraconych korzyści wynikające z konieczności oczekiwania na ustalenie równowagi rynkowej<sup>3</sup>. W konsekwencji efektywność działalności władzy publicznej

<sup>2</sup> K.J. Arrow, *Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities*, w: *The Analysis of Public Output*, red. J. Margolis, National Bureau of Economic Research, New York 1970, s. 16–20.

<sup>3</sup> Zob. także: T. Marschak, *Centralization and Decentralization in Economic Organization*, „*Econometrica*” 1959, t. 27, nr 2, s. 399–430.

wynika z możliwości wykorzystania przymusu dla ograniczenia kosztów transakcyjnych. Na przykład wysokie koszty wyłączenia, typowe dla dobra publicznego powodują, iż rynkowy mechanizm ich dostarczania nie występuje, natomiast władze publiczne mogą tego rodzaju koszty ekonomizować przez przymusowe pobrania podatkowe, niezbędne do zgromadzenia środków służących finansowaniu wydatków publicznych, pozwalających zaspokoić obiektywnie występujący popyt na dobra publiczne. Pełne przedstawienie zagadnień, które dotyczą uzasadnienia podejmowania działań w zakresie łagodzenia skutków niesprawności mechanizmu rynkowego, wymaga również wskazania negatywnych konsekwencji działań władzy publicznej, które określa się w literaturze przedmiotu jako nierynkowe niesprawności (*non-market failure*) lub niepowodzenia rządu (*government failure*). Wyróżnia się cztery podstawowe niedoskonałości nierynkowe: efekty wewnętrzne i cele indywidualne (*internalities and private goals*), nadmierne i rosnące koszty (*redundant and rising costs*), pochodne efekty zewnętrzne (*derived externalities*) oraz nierówność podziału (*distributional inequality*)<sup>4</sup>. Niesprawności rządu znajdują uzasadnienie nie tylko w czynnikach o charakterze obiektywnym, lecz również ze względu na subiektywne niedoszacowanie kosztów dostarczania dóbr publicznych, co potwierdzają badania przeprowadzone przez S. Kempa oraz C.D. Burta<sup>5</sup>. Realizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych, jeżeli jest odpowiednio zsynchronizowana z przypadającymi w kolejnych latach wyborami parlamentarnymi, pozwala utrzymać decydom władzę. Obszerne badania, obejmujące 24 państwa o rozwijających się gospodarkach, potwierdzają większe zainteresowanie polityków zwiększaniem wydatków publicznych niż obniżaniem podatków w okresach poprzedzających kolejne wybory parlamentarne, co stanowi bezpośrednie następstwo tego, iż wydatki publiczne w odróżnieniu od podatków mają bezpośredni i szybki wpływ na indywidualne funkcje użyteczności wyborców<sup>6</sup>.

### 3. Systematyka niesprawności mechanizmu rynkowego

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy podstawowe przesłanki występowania niesprawności rynku, które należy wyróżnić w związku z analizą istoty finansów publicznych<sup>7</sup>. Pierwszą przesłanką jest nadmierne zróżnicowanie dochodów poszczególnych gospodarstw domowych, co w konsekwencji

<sup>4</sup> Problematykata została szerzej omówiona w: K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 23 *et passim*.

<sup>5</sup> S. Kemp, C.D. B. Burt: *Estimation of the Value and Cost of Government and Market Supplied Goods*, „Public Choice” 2001, t. 107, nr 3–4, s. 235–250.

<sup>6</sup> L. Schuknecht, *Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries*, „Public Choice” 2000, t. 102, nr 1–2, s. 115–127.

<sup>7</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 67–68.

ogranicza dostęp pewnej części ludności do określonych dóbr, jeżeli byłyby one dostarczane wyłącznie na zasadach rynkowych. Kolejną z wyróżnionych przesłanek jest charakterystyczna dla rynku pełna swoboda wyboru gospodarstw domowych w zakresie kierunków wykorzystania osiągniętych dochodów. W konsekwencji, gdyby wszystkie dobra były alokowane przez rynek, nie występowałyby gwarancje zakupu przez gospodarstwa domowe szczególnych dóbr, takich jak np. ubezpieczenia zdrowotne czy emerytalne. Ostatnia z przesłanek niesprawności mechanizmu rynkowego wyraża się w generowaniu przez przedsiębiorstwa efektów ubocznych niekorzystnych dla społeczeństwa. Wyjaśnieniem występowania tego rodzaju niesprawności rynku jest fakt, iż w rachunku ekonomicznym podmioty gospodarcze nie są skłonne do uwzględniania kosztów ponoszonych przez pozostałe podmioty, dlatego dążąc do maksymalizacji stopy zwrotu z inwestycji i minimalizując niezbędne nakłady inwestycyjne, przedsiębiorstwa nie byłyby skłonne np. do angażowania własnych środków w urzędzenia służące do zmniejszenia szkodliwych dla środowiska naturalnego konsekwencji realizowanych przedsięwzięć.

Do podstawowych niesprawności mechanizmu rynkowego, w tym również rynku konkurencyjnego, zalicza się:

- efekty zewnętrzne,
- dobra publiczne,
- monopol naturalny.

J. Falkinger proponuje inny podział niesprawności rynku, wyróżniając oprócz efektów zewnętrznych i dóbr publicznych – brak doskonałej informacji, występujący zwłaszcza na rynkach ubezpieczeń ryzyk socjalnych (emerytalnych, zdrowotnych, od bezrobocia). W związku z brakiem doskonałej informacji istotne są dwa problemy: selekcja negatywna oraz skłonność do podejmowania ryzyka moralnego. Selekcja negatywna wyraża się tym, iż ubezpieczają się jedynie osoby bądź ubezpiecza się przedsięwzięcia obciążone wysokim ryzykiem, a ryzyko moralne oznacza, iż występowanie ubezpieczenia tłumi czujność, którą ubezpieczony wykazywałby, gdyby z niego nie korzystał<sup>8</sup>.

Niesprawnością mechanizmu rynkowego jest również istnienie monopolu lub zмовy na rynku oligopolistycznym, z uwagi na brak realizacji podstawowej zasady systemu rynkowego, to jest konkurencji.

Kolejnymi przykładami niesprawności rynku są:

- niezdolność rynku do zapewnienia sprawiedliwego podziału dochodów (zakładając konsensus wobec standardu sprawiedliwości),
- niestabilność gospodarki spowodowana występowaniem cyklu koniunkturalnego,
- brak regulacji zapewniających konkurencyjność rynku, czyli możliwość monopolizacji.

---

<sup>8</sup> J. Falkinger, K. Łaski, L. Podkaminer, *Polityka fiskalna w warunkach transformacji*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN – Wiedeński Instytut Porównawczych Badań Ekonomicznych, Warszawa 1995, s. 76–83.

Wśród wskazanych niesprawności mechanizmu rynkowego można wyodrębnić po pierwsze niesprawności występujące nawet na rynku doskonałym, czyli w warunkach pełnej informacji, atomizacji producentów i konsumentów, a po drugie niesprawności ujawniające się w warunkach rynku niedoskonałego. Do pierwszej grupy wad mechanizmu rynkowego można zaliczyć bez wątpienia występowanie efektów zewnętrznych, istnienie dóbr publicznych, sytuację monopolu naturalnego, a także niezdolność zapewnienia sprawiedliwego podziału dochodu. W drugiej grupie defektów rynku znajdują się możliwości monopolizacji rynku (skutek występowania pozytywnych efektów skali) czy niestabilność gospodarki (konsekwencja asymetrii informacji). Wśród identyfikowanych w literaturze przedmiotu niesprawności rynku do podstawowych, które można skutecznie rozwiązać w ramach procesów gromadzenia i wydatkowania funduszy publicznych, należy zaliczyć efekty zewnętrzne, dobra publiczne, a także niesprawiedliwy podział dochodów. Kwestie dotyczące monopolu naturalnego znajdują swój wyraz przede wszystkim w stosowanych rozwiązaniach instytucjonalnych oraz regulacyjnych<sup>9</sup>.

## 4. Fiskalne instrumenty ograniczenia kosztów zewnętrznych

Przedstawiając zagadnienia pierwszej z niesprawności, tj. efektów zewnętrznych, z perspektywy kierunku ich oddziaływania, na uwagę zasługuje ich definicja. Efektami zewnętrznymi (*externalities* lub *third-party effects*) stanowiącymi podstawę dla szczegółowej analizy wydatków publicznych, są „*dodatnie (korzystne) lub ujemne (szkodliwe) skutki wywierane przez transakcje rynkowe na sytuację podmiotów, które nie uczestniczą w nich bezpośrednio*”<sup>10</sup>. Efekty zewnętrzne charakteryzują się tym, iż koszty lub korzyści ponoszone przez podmioty, które nie biorą udziału lub nie są w stanie wpływać ma zawierane transakcje rynkowe, nie znajdują odzwierciedlenia w kształtujących się na rynku cenach dóbr<sup>11</sup>. Konsekwentnie ceny nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów zawieranych transakcji z jednej strony albo z drugiej strony generują korzyści dla podmiotów, które nie będąc stro-

<sup>9</sup> Przykładem rozwiązań instytucjonalnych są, inicjowane przez władze publiczne, świadczone przez sektor prywatny usługi w ramach systemu koncesji z prawem wyłączności. Koncesja z prawem wyłączności wyraża się w „przyznaniu prywatnej firmie monopolu na świadczenie określonej usługi, zazwyczaj przy zachowaniu prawa do regulowania jej ceny przez państwo”. E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 85.

<sup>10</sup> D.R. Kamerschen, R.B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 87 *et passim*.

<sup>11</sup> D.N. Hyman, *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press, Forth Worth 1996, s. 88.



nami tych transakcji, w sposób nieuzasadniony koniecznością ponoszenia jakichkolwiek nakładów, osiągają z ich tytułu korzyści.

Obok naturalnie wysuwającego się na pierwszy plan podziału efektów zewnętrznych na korzyści i koszty zewnętrzne, w literaturze sugeruje się ich dalszy podział na konsumpcyjne, produkcyjne oraz konsumpcyjno-produkcyjne efekty zewnętrzne<sup>12</sup>. Konsumpcyjne efekty zewnętrzne (*consumption externalities*) dotyczą sytuacji, gdy decyzje pewnych konsumentów oddziałują na zmianę funkcji użyteczności innych konsumentów, bez wpływu na stosunki produkcji. Produkcyjne efekty zewnętrzne (*productive externalities*) oznaczają, iż działalność pewnych przedsiębiorstw wpływa na sytuację innych przedsiębiorstw, równocześnie będąc neutralną dla sytuacji konsumentów. Konsumpcyjno-produkcyjne efekty zewnętrzne (*consumption-production externalities*) występują w przypadkach, gdy decyzje konsumentów (przedsiębiorstw) wpływają na funkcje produkcji przedsiębiorstw (funkcje użyteczności gospodarstw domowych).

Kolejna klasyfikacja koresponduje z tym, iż nie wszystkie efekty zewnętrzne wymagają reakcji ze strony władzy publicznej, a więc nie ujawnia się również w obszarze alokacyjnej funkcji finansów publicznych. Delimitacja efektów zewnętrznych, służąca ich podziałowi na wymagające oraz niewymagające działań ze strony państwa, opiera się na zaproponowanym przez J. Vinera podziale efektów zewnętrznych na efekty o charakterze pieniężnym oraz technologicznym<sup>13</sup>.

Ekonomiczna analiza występujących w procesie gospodarczym efektów zewnętrznych, uzasadniająca na płaszczyźnie normatywnego podejścia do finansów publicznych konieczność dokonywania przez władze publiczne operacji środkami finansowymi, powinna zostać przeprowadzona odrębnie dla negatywnych oraz pozytywnych efektów zewnętrznych, ze względu na innego rodzaju rekomendacje dotyczące wykorzystania instrumentów fiskalnych.

Negatywne efekty zewnętrzne pozostają w ścisłym związku ze społeczną internalizacją kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Podmiot prywatny nie zainteresowany uwzględnieniem w swoim rachunku ekonomicznym kosztów ponoszonych przez osoby trzecie i stanowiących bezpośrednie konsekwencje podjętych przez niego działań, spowoduje w wymiarze ekonomicznym ich eksternalizację.

Konsekwencją występowania negatywnych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych), takich jak zanieczyszczenie środowiska, będzie sytuacja, w której rozmiary działalności gospodarczej odpowiadające równowadze rynkowej osiągną wyższy poziom niż – uwzględniając koszty zewnętrzne – opty-

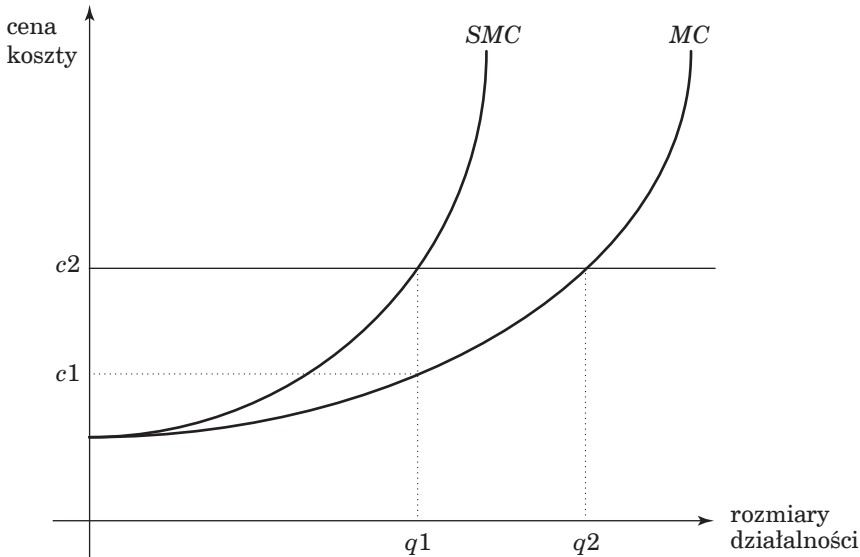
---

<sup>12</sup> Szerzej zob. R.W. Tresch, *Public Finance. A Normative Theory*, Academic Press, Amsterdam 2002, s. 147 *et passim*.

<sup>13</sup> J. Viner, *Cost Curves and Supply Curves*, w: *American Economic Association Readings in Price Theory*, red. R.D. Irwin, Chicago 1952; E.K. Browning: *The Myth of Fiscal Externalities*, „Public Finance Review” 1999, nr 1, s. 3–18.

malne społecznie rozmiary tej działalności (zob. rys. 1). Nie uwzględniając społecznych kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, jej rozmiary ukształtują się na poziomie  $q_2$ , odpowiadającym zrównaniu kosztów marginalnych ponoszonych przez podmioty prywatne (krzywa  $MC$ ) oraz marginalnych przychodów z działalności (prosta na poziomie  $c_2$ ).

Rysunek 1  
Negatywne efekty zewnętrzne



Źródło: S.J. Bailey: *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, London 1995, s. 33.

Krzywa społecznych kosztów marginalnych ( $SMC$ ), położona powyżej krzywej  $MC$  uwzględnia dodatkowe koszty, które nie zostały internalizowane przez podmiot je indukujący. Dlatego występująca różnica między społecznie optymalnymi rozmiarami działalności ( $q_1$ ) oraz rozmiarami działalności odpowiadającymi równowadze rynkowej ( $q_2$ ) jest konsekwencją nieuwzględnienia w rachunku ekonomicznym kosztów zewnętrznych (równych różnicy  $c_2 - c_1$ ) na poziomie społecznie optymalnym. Uzasadnieniem dla działań ze strony władzy publicznej będzie dążenie do ograniczenia rozmiarów działalności z poziomu  $q_2$  do niższego społecznie akceptowanego poziomu  $q_1$ . Proponowane przez S.J. Bailey'ego sposoby rozwiązania problemu kosztów zewnętrznych można sprowadzić do następujących czterech opcji:

- internalizacja kosztów zewnętrznych (*internalise the negative externality*),
- ograniczenie kosztów zewnętrznych (*prohibit the negative externality*),
- regulacja kosztów zewnętrznych (*regulate the negative externality*),



■ opodatkowanie kosztów zewnętrznych (*tax the negative externality*)<sup>14</sup>.

Internalizacja kosztów zewnętrznych polega na łączeniu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, która jest źródłem powstania kosztów zewnętrznych z podmiotami prowadzącymi działalność, na którą wpływają generowane negatywne efekty zewnętrzne. Władze publiczne mogą uzyskać korzyści z internalizacji, wprowadzając regulacje nakazujące tworzenie lub tworząc przedsiębiorstwa prowadzące działalność generującą i absorbującą koszty zewnętrzne (np. wprowadzając obowiązek prowadzenia przez ten sam podmiot prywatny działalności polegającej na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków; w ten sposób w rachunku ekonomicznym zostaną uwzględnione społeczne koszty zanieczyszczenia środowiska).

Ograniczenie oraz regulacja kosztów zewnętrznych wiąże się z koniecznością ponoszenia ze strony władzy publicznej znacznych kosztów administracyjnych. Ograniczenie kosztów zewnętrznych może polegać na wprowadzeniu koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej indukującej wysokie społeczne koszty zewnętrzne. Regulowanie kosztów zewnętrznych polega z kolei na administracyjnym kontrolowaniu przepisów nakazujących ich ograniczenie, stanowiących bezpośrednie konsekwencje prowadzonej działalności gospodarczej (np. kontrola przestrzegania przepisów ochrony środowiska).

Opodatkowanie jest rekomendowane przez S.J. Baileya i uznane za najlepsze ekonomicznie rozwiązanie problemów dotyczących generowanych przez podmioty prywatne kosztów zewnętrznych, pod warunkiem zachowania kryterium efektywności podjętych działań – tzn. koszty administrowania podatkami nie przewyższą oczekiwanych korzyści wynikających ze zmniejszenia kosztów zewnętrznych. Opodatkowanie kosztów zewnętrznych pozostając w największym stopniu fiskalną z zaproponowanych opcji, wymusza uwzględnienie w rachunku ekonomicznym podmiotu podatkowych konsekwencji prowadzenia działalności generującej negatywne efekty zewnętrzne.

Inny podział instrumentów korekty kosztów zewnętrznych proponuje J.E. Stiglitz. Koszty zewnętrzne powstają w sytuacji, gdy produkcja lub spożycie dobra przez jeden podmiot powoduje, iż inny podmiot ponosi niezrekompensowane straty, np. w wyniku zanieczyszczenia środowiska. Dla zmniejszenia negatywnych konsekwencji występowania kosztów zewnętrznych, władze publiczne mogą wykorzystać dwojakiego rodzaju instrumenty: zorientowane rynkowo (*market-based solution*) oraz regulacyjne<sup>15</sup>.

Pierwszy rodzaj rozwiązań opiera się w przeważającej części na wykorzystaniu pośrednio oddziałujących na podmiot prywatny instrumentów fiskalnych (grzywny, podatki oraz subsydia). Drugi rodzaj służy minimalizacji negatywnych konsekwencji występowania kosztów zewnętrznych i wyraża

<sup>14</sup> S.J. Bailey, *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, London 1995, s. 33–34.

<sup>15</sup> J.E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York–London 2000, s. 223, *et passim*.

się w odpowiednich regulacjach prawnych lub koncesjach i pozwoleniach, które mogą stanowić przedmiot transakcji rynkowych<sup>16</sup>.

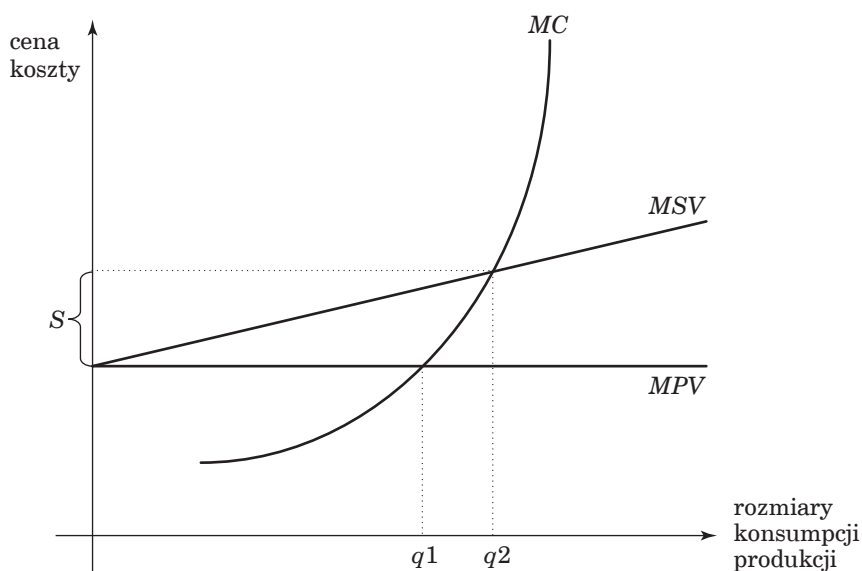
## 5. Instrumenty indukowania korzyści zewnętrznych

Występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych, określanych również jako korzyści zewnętrzne, wymaga podejmowania odwrotnych, co do ich fiskalnych skutków, działań ze strony władzy publicznej. Pozytywne efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy w wyniku rynkowych transakcji służących dostarczaniu określonego dobra nie zostają uwzględnione korzyści odnoszone przez osoby trzecie. Strony rynkowych transakcji, których przedmiotem są tego rodzaju dobra, będą ignorowały eksternalizowane korzyści przy określeniu funkcji popytu i podaży. Jeżeli nieuzasadnione będzie uwzględnienie w rachunku ekonomicznym dodatkowych, nieinternalizowanych przez podmiot korzyści z podjętych działań konsumpcyjnych lub produkcyjnych, władza publiczna powinna podjąć działania skłaniające do zwiększenia przez gospodarstwa domowe konsumpcji określonego dobra (oddziaływanie na funkcję popytu) lub zwiększenia rozmiarów produkcji przez przedsiębiorstwa (oddziaływanie na funkcję podaży). W konsekwencji należy uznać, że korzyści zewnętrzne to korzyści uzyskiwane przez podmioty niezaangażowane bezpośrednio w produkcję, konsumpcję lub wymianę określonych dóbr. Właściwym przykładem jest oświata, która przynosi korzyści zarówno konsumentom usług edukacyjnych oraz pozostałym członkom społeczeństwa, którzy nie biorą bezpośredniego udziału w dostarczaniu i konsumpcji wskazanego dobra. Edukacja przyczynia się do podniesienia umiejętności zawodowych, a przez to oddziałuje na wzrost efektywności gospodarowania i w konsekwencji przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Wskazane zależności występują niezależnie od sposobu finansowania lub organizacji systemu edukacyjnego.

Ekonomiczną konsekwencją występowania pozytywnych efektów zewnętrznych będzie sytuacja, gdy optymalne prywatnie rozmiary konsumpcji lub produkcji danego dobra są mniejsze od rozmiarów społecznie optymalnych (rys. 2). Rozważając ekonomiczne aspekty występowania korzyści zewnętrznych w związku z konsumpcją określonych dóbr (np. edukacji, ochrony zdrowia), należy zwrócić uwagę, iż mechanizm rynkowy pozwoli na uzyskanie rozmiarów wytwarzania tych dóbr na poziomie  $q_1$ , który odpowiada zrównaniu kosztów marginalnych (krzywa  $MC$ ) oraz prywatnej ewaluacji marginalnych korzyści z konsumpcji (krzywa  $MPV$ ). Jednakże uwzględniając społeczne korzyści wynikające z prywatnej konsumpcji określonego dobra, odzwierciedlające się w rosnącej funkcji społecznej ewaluacji margi-

<sup>16</sup> Teoretyczne podstawy wykorzystania koncesji lub pozwoleń, mogących być przedmiotem obrotu na rynku (*the transferable permits*), wyraża teoremat Coase'a. Szerzej zob.: R. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, t. 3, nr 1, s. 1-44.

Rysunek 2  
Pozytywne efekty zewnętrzne



Źródło: S.J. Bailey: *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, London 1995, s. 33.

nalnych korzyści (MSV), społecznie pożądane rozmiary wytwarzania są wyższe i wynoszą  $q_2$ . Dlatego władze publiczne powinny dążyć, również przez operacje fiskalne, do zwiększenia konsumpcji z poziomu  $q_1$  do  $q_2$ .

Instrumentami, które służą do wywołania przez władze publiczne pożądanых społecznie pozytywnych efektów zewnętrznych, mogą być: przymus konsumpcji (*compulsory consumption of the goods*) lub subsydiowanie (*subsidy*)<sup>17</sup>. Pierwszy instrument nie ma charakteru fiskalnego, drugi wymaga natomiast gromadzenia odpowiednich środków finansowych (dotowanie lub publiczne finansowanie dostarczania określonych usług) lub akceptacji zmniejszonych wpływów podatkowych (wpisane w system podatkowy ulgi lub zwolnienia podatkowe dla konsumentów określonych usług).

Pierwsze regulacyjne rozwiązanie polega na nałożeniu na jednostki prawnego obowiązku konsumpcji określonych dóbr, czego przykładem może być obowiązek szkolny dzieci lub obowiązkowe szczepienia. Kwestią wtórną jest sposób finansowania wymuszonej konsumpcji. Drugie z wyróżnionych rozwiązań polega na pokryciu z funduszy publicznych kosztów dostarczania dóbr, dzięki czemu subsydiowana produkcja określonych dóbr spowoduje zwiększenie skłonności do ich konsumpcji przez jednostki przy niższych cenach. Optymalny poziom subsydiów przypadających na jednostkę dobra

<sup>17</sup> S.J. Bailey, *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, jw., s. 35.

wynosi  $S$ , natomiast ogólna kwota wydatków publicznych będzie odpowiadać iloczynowi  $S \times q^2$  (rys. 2). Przykładem zastosowania pierwszego z wyróżnionych instrumentów jest przymusowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, przykładem instrumentu fiskalnego są: finansowanie publicznych i dotowanie niepublicznych szkół oraz stosowanie ulg w podatku dochodowym.

## Podsumowanie

Normatywna teoria finansowej aktywności władzy publicznej (normatywna teoria finansów publicznych) wymaga koniunktywnego ujęcia demokratycznych warunków decyzji fiskalnych oraz rynkowych okoliczności implementacji fiskalnych instrumentów osiągania gospodarczych, społecznych i politycznych celów władzy publicznej. Dlatego normatywnie pojmowane finanse publiczne wyrażają się w – determinowanej demokratycznymi zasadami podejmowania decyzji – finansowej aktywności władzy publicznej, nastawionej co najmniej na korygowanie niesprawności mechanizmu rynkowego. Wśród tych niesprawności, występujących nawet w warunkach konkurencji doskonałej, na pierwszy plan wysuwają się koszty oraz korzyści zewnętrzne.

Wykorzystanie fiskalnych instrumentów służących do ograniczenia niepożądanych kosztów zewnętrznych wywoływanych przez swobodnie działające w ramach gospodarki rynkowej przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe, a także stosowanie tych rozwiązań podatkowych oraz wydatków publicznych, które mogą się przyczyniać do indukowania korzyści zewnętrznych wyznacza minimalny zakres finansowej aktywności władzy publicznej.

## Bibliografia

1. Arrow K.J., *Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities*, w: *The Analysis of Public Output*, red. J. Margolis, National Bureau of Economic Research, New York 1970.
2. Bailey S.J., *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, Macmillan, London 1995.
3. Browning E.K. *The Myth of Fiscal Externalities*, „Public Finance Review” 1999, nr 1.
4. Coase R., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, t. 3, nr 1.
5. Falkinger J., Łaski K., Podkaminer L., *Polityka fiskalna w warunkach transformacji*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN – Wiedeński Instytut Porównawczych Badań Ekonomicznych, Warszawa 1995.
6. Hyman D.N., *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press, Forth Worth 1996.

7. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
8. Kemp S.C., Burt D.B., *Estimation of the Value and Cost of Government And Market Supplied Goods*, „Public Choice” 200, t. 107, nr 3–4.
9. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
10. Marschak T., *Centralization and Decentralization in Economic Organization*, „Econometrica” 1959, t. 27, nr 2.
11. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
12. Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
13. Schuknecht L., *Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries*, „Public Choice” 2000, t. 102, nr 1–2.
14. Stiglitz J. E., *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York–London 2000.
15. Tresch R.W., *Public Finance. A Normative Theory*, Academic Press, Amsterdam 2002.
16. Viner J., *Cost Curves and Supply Curves*, w: *American Economic Association Readings in Price Theory*, red. R.D. Irwin, Chicago 1952.

## **Normative Arguments for Financial Activity of the Public Authorities**

### **Summary**

The very essence of the paper is to extract the normative reasons for public finance. The principles and foundations of the normative approach to public sector economics are discussed in the first place. Due to the separation of the market failures, the core of government activity is emerged. The taxonomy of the failures in question is the introduction to examine both tax system and public expenditures. Diminishing the external costs and benefits is the guide to the efficiency of fiscal means.