

**Renata Przygodzka**

Uniwersytet w Białymstoku

---

## EWOLUCJA FUNKCJI SEKTORA PUBLICZNEGO

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu, który podejmuje problem funkcji sektora publicznego, jest próba ewolucyjnego spojrzenia na te funkcje, poczynając od okresu tworzenia podstaw gospodarki rynkowej, a kończąc na czasach współczesnych. Artykuł ma charakter przeglądowy i syntetyczny. Stanowi jednocześnie próbę uporządkowania najważniejszych funkcji sektora publicznego w ujęciu historycznym. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że najbardziej rozbudowane funkcje sektora publicznego przypadły na wiek XX. Wyzwania współczesnej gospodarki oraz konkurencyjność celów polityk publicznych wymuszają konieczność podejmowania reform usprawniających realizację funkcji sektora publicznego.

**Słowa kluczowe:** sektor publiczny, funkcje, ewolucja

### 1. Wstęp

Choć znakomita większość współczesnych gospodarek w istocie swej ma charakter rynkowy, a ich podstawą jest prywatna własność i mechanizm rynkowy, jednak we wszystkich w mniejszym lub większym zakresie część podmiotów należy do państwa, a ich działalność finansowana jest ze środków publicznych. Podmioty te, najogólniej rzecz ujmując, tworzą sektor publiczny, a uzasadnieniem ich funkcjonowania są różne funkcje i zadania, które mają obowiązek realizować dla dobra społeczeństwa.

Funkcje i zadania sektora publicznego, czy też bardziej ogólnie państwa<sup>1</sup> zmieniały się w czasie. Pomijając epoki starożytną i średniowieczną, procesowi umacniania nowożytnych państw, towarzyszył wzrost ich aktywności w wielu różnych dziedzinach. Kryją się za tym istotne konsekwencje, wśród których za najważniejszą

---

<sup>1</sup> W literaturze anglojęzycznej sektor publiczny utożsamia się z państwem. Jest to najbardziej ogólne podejście do sektora publicznego i prezentuje je m.in. J. Stiglitz (por.: J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 21). Nieco wężiej postrzega go J. Kleer twierdząc, że sektor publiczny „w jakimś najogólniejszym stopniu stanowi emanację państwa”, po czym dodaje, że „wprawdzie roli sektora publicznego nie można rozpatrywać jako identycznej z funkcjami państwa, ani nawet jako jego ekonomicznej podstawy, czy bazy gospodarczej zapewniającej realizację jego zadań, niemniej stanowi jego istotny składnik” (zob.: J. Kleer, A. Karpiński, S. Owsiak, *Spór o przyszłość sektora publicznego*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 PLUS”, Warszawa 2005, s. 18). Z uwagi na zmieniające się w czasie podejście do sektora publicznego oraz chęć uniknięcia sporów definicyjnych w niniejszym artykule pojęcie to będzie rozumiane szerzej.

można uznać wzrost wydatków publicznych w PKB przy jednoczesnym wzroście obciążeń podatkowych różnych grup podmiotów.

Biorąc powyższe pod uwagę, celem artykułu jest próba ewolucyjnego spojrzenia na funkcje sektora publicznego, poczynając od okresu tworzenia podstaw gospodarki rynkowej, a kończąc na czasach współczesnych. Należy przy tym podkreślić, że wyznaczona z góry objętość tekstu nie pozwoliła na uwzględnienie wszystkich aspektów podjętego problemu. Zatem artykuł ma charakter przeglądowy i syntetyczny. Stanowi jednocześnie próbę uporządkowania najważniejszych funkcji sektora publicznego w ujęciu historycznym. Metodologiczną kanwę prowadzonych w artykule rozważań stanowi metoda dedukcji, wspomagana przez analizę opisową i porównawczą. Artykuł przygotowano głównie na podstawie studiów literatury przedmiotu.

## 2. Funkcje sektora publicznego w okresie merkantylizmu

Merkantylizm<sup>2</sup> jako ogólna nazwa doktryny ekonomicznej, ale także określonego nurtu polityki gospodarczej, charakterystyczny był dla początkowego okresu tworzenia kapitalistycznych stosunków społeczno-ekonomicznych. Okres ten przypadał na XVI–XVIII w. i określany jest często jako kapitalizm handlowy lub wczesny kapitalizm. Większość państw europejskich w tym czasie zaczęła umacniać władzę monarchii absolutystycznych<sup>3</sup>, do czego niezbędny był stały dopływ środków finansowych. Zasadniczo pochodziły one z trzech źródeł, a mianowicie: z grabieży kolonii, z dodatniego salda bilansu handlowego oraz rozbudowanego i niesprawiedliwego systemu podatkowego.

Należy podkreślić, że pomimo pewnych podobieństw (tworzenie armii, administracji państwowej, sądownictwa, unifikacji gospodarczej), poszczególne państwa realizowały własną politykę gospodarczą, która odzwierciedlała odmienności historyczne, geograficzne, narodowe tradycje itp. Była ona ponadto wypadkową interesów tych grup, które sprawowały władzę. We Francji i Hiszpanii byli to władcy z

---

<sup>2</sup> Jak podkreśla R. Cameron, system merkantylny początkowo postrzegany był jako zjawisko negatywne. Geneza takiego podejścia tkwiła w krytyce merkantylizmu, jaką zawarł w swojej pracy *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* Adam Smith. Przez ponad sto lat pojęcie to miało zabarwienie pejoratywne. Dopiero pod koniec XIX w. niemieccy ekonomiści merkantylizm zaczęli utożsamiać z polityką umacniania państwa wraz z jego gospodarką, nadając pojęciu temu całkiem odmienny sens. Zob. szerzej: R. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 2004, s. 141.

<sup>3</sup> Umocnienie władzy monarchii absolutystycznych oznaczało nie tylko tworzenie nowych struktur i zapewnienie bezpieczeństwa terytorialnego. To także działania określane jako unifikacja gospodarcza, która była niezbędnym warunkiem do stworzenia podstaw jednolitego państwa. Należy bowiem pamiętać, że pozostałościami systemu feudalnego były odmiennie systemy celne, podatkowe, monetarne, miar, wag itp. wynikające ze znacznej niezależności średniowiecznych miast oraz przywilejów nadawanych możnym. Funkcjonowanie państwa wymagało także stworzenia podstaw przekazu informacji, budowy dróg lądowych i wodnych itd.

ich coraz większymi ambicjami terytorialnymi, w Holandii bogaci kupcy, a w Anglii – arystokracja, kupcy, prawnicy i urzędnicy. W konsekwencji wyróżnia się trzy podstawowe odmiany merkantylizmu: bulionizm, colbertyzm oraz kameralizm, w których funkcje sektora publicznego istotnie się różniły między sobą.

Bulionizm charakterystyczny był dla Hiszpanii i Portugalii. Kraje te jako pierwsze uzyskały znaczną premię pierwszeństwa wynikającą z podbojów kolonialnych. Napływające do tych państw ogromne zasoby kruszców, a zwłaszcza złota i srebra, pozwalały im na zaspokojenie wielu potrzeb finansowych. Wśród najważniejszych były takie, jak: utrzymanie dworu, finansowanie armii i wojen terytorialnych, czy też utrzymanie floty, będącej niezbędnym warunkiem kontaktów z koloniami. Efektem *reconquisty* z jednej strony, a z drugiej – działania Świętej Inkwizycji, Hiszpanię masowo zaczęła opuszczać ludność żydowska oraz mauretańska. W krótkim czasie kraj ten pozbawił się klasy kupców i rzemieślników, a w konsekwencji – łatwego dostępu do krajowej produkcji podstawowych dóbr. Dobra te musiały być kupowane poza granicami, w wyniku czego następował szybki przepływ przywożonego z Nowego Świata kruszcu do innych państw europejskich, prowadząc do inflacji<sup>4</sup>. Szlachta hiszpańska (portugalska również) w obawie przed obniżeniem wartości uzyskiwanych czynszów z dzierżawy gruntów, doprowadziła do przywrócenia pańszczyzny jako formy renty feudalnej, ograniczając tym samym rozwój gospodarki rynkowej w tym kraju. Pomimo zatem wielkiej szansy rozwojowej, jaką uzyskały oba kraje w wyniku odkryć geograficznych, niewłaściwe decyzje polityczne oraz gospodarcze zatrzymały ich rozwój na kilkaset kolejnych lat.

Kolejna odmiana merkantylizmu, czyli colbertyzm, występowała przede wszystkim we Francji. W porównaniu z bulionizmem funkcje państwa były tu zdecydowanie bardziej rozbudowane. Źródłem bogactwa kraju miał być dodatni bilans handlowy, a jego uzyskanie wyznaczało główne kierunki działań państwa. W praktyce oznaczało to politykę proeksportową i jednocześnie antyimportową. Popieranie eksportu związane było nie tylko z subwencjonowaniem manufaktur produkujących na eksport, lecz również uruchamianiem na rachunek państwa (etatyzm) zakładów produkcyjnych. W ten sposób wspierano także produkcję o charakterze antyimportowym. Prowadzono ponadto bardzo restrykcyjną protekcjonistyczną politykę handlową w celu ochrony interesów rodzimych przedsiębiorców. Szczególną rolę odgrywały także dążenia do zapewnienia autarkii gospodarczej zwłaszcza w dziedzinie produkcji surowców strategicznych (wzbrojenie armii i floty oraz wyżywienie).

We Francji, ale także i w innych krajach<sup>5</sup>, szczególną troską państwa przejawiającą się w zachowaniu monopolu i kontroli objęty był handel z koloniami. Wpływały one nie tylko na dostęp do rynków zbytu i rynków surowcowych (także niewolni-

<sup>4</sup> Należy podkreślić, że inflacja określana również jako „rewolucja cen” przyczyniła się w istotnym stopniu do ożywienia produkcji i handlu w jednych krajach (państwa włoskie, niemieckie, Francja), ale również do powrotu do systemu feudalnego w innych (Hiszpania, Portugalia).

<sup>5</sup> M.in. w liberalnej Holandii.

ków), były nie tylko źródłem znacznych korzyści, lecz traktowane były także jako szczególna wizytówka państwa.

W zdecydowanie trudniejszej sytuacji znajdowały się państwa, które nie miały dostępu do kolonii, jak na przykład państwa niemieckie, m.in. Prusy. Podjęto w nich działania na rzecz wzmocnienia państwa głównie przy wykorzystaniu wewnętrznego potencjału. Racjonalne wykorzystywanie dóbr królewskich zarządzanych przez odpowiednio przygotowanych i wykształconych urzędników przynosiły prawie połowę dochodów królewskich. Tą odmianę merkantylizmu określa się mianem kameeralizmu.

Podsumowując tę część, należy podkreślić, że zasadniczy zakres funkcji merkantylnych państw dotyczył funkcji klasycznej. Związana była ona głównie z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, ładu wewnętrznego, ale także umożliwiała rozszerzenie wpływów terytorialnych i podboje kolonialne. Funkcja regulacyjna przejawiała się przede wszystkim w tworzeniu warunków dla podmiotów działających w produkcji i handlu. Z kolei angażowanie się państwa w procesy bezpośrednio produkcyjne oraz tworzenie infrastruktury było wyrazem funkcji gospodarczej. Nie we wszystkich krajach funkcja ta była jednak realizowana.

### 3. Funkcje sektora publicznego w XIX w.

O ile merkantyizm sprzyjał procesowi akumulacji kapitału, a nacjonalistyczna i imperialistyczna polityka większości państw proces ten wzmocniała, to jednak ciasne ramy monopoli i ograniczeń handlowych stały się barierą rozwoju produkcji i handlu w wieku XIX. Postępujący stosunkowo szybko proces industrializacji, będący następstwem rewolucji przemysłowej, wymagał nowego podejścia państwa do kształtowania warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Towarzyszyły mu nowe idee epoki oświecenia, które podkreślały potrzebę wolności. Wolność ta dotyczyć miała nie tylko możliwości samostanowienia o sobie (wolność osobista), lecz również możliwości niezależnego podejmowania decyzji w prowadzonej działalności gospodarczej (wolność przemysłowa) oraz możliwości nieograniczonej wymiany dóbr (wolność handlu). W praktyce oznaczało to wycofanie państwa z procesów gospodarczych i wykonywanie funkcji jedynie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego, przy jednoczesnym stworzeniu ochrony prywatnej własności wraz z zasadami egzekwowania zawieranych umów. Idee liberalizmu w największym stopniu wdrażane były w Anglii, która zwłaszcza w I połowie XIX w. była nie tylko potęgą przemysłową, lecz również kolonialną<sup>6</sup>. Zniesienie ceł, ograniczeń handlowych, niewolnictwa, swoboda przedsiębiorców sprzyjały rozwojowi gospodarki. Jednak w latach 70. XIX w., na skutek poważnego

<sup>6</sup> Nie oznacza to jednak, że sektor publiczny w Anglii nie realizował innych funkcji. Przykładem mogą być usługi pocztowe, a z czasem telegraficzne i telefoniczne, które od początku swego istnienia miały charakter publiczny.

kryzysu, brytyjscy przedsiębiorcy zaczęli domagać się ponownego wprowadzenia ceł i ochrony swoich interesów.

W wielu krajach europejskich utrwalone w okresie merkantyliżmu tradycje etatystyczne były kontynuowane również w XIX w. Państwo było w nich właścicielem lasów, kopalni, przedsiębiorstw przemysłowych, usług pocztowych itp. Szybki rozwój transportu kolejowego był realizowany głównie przy współdziałaniu państwa<sup>7</sup>. Szczególnym przykładem znacznego zaangażowania państwa i licznych funkcji sektora publicznego były Niemcy po zjednoczeniu w 1871 r. Obok partycypowania w procesach produkcyjnych państwo tworzyło warunki dla prywatnych przedsiębiorców poprzez system subwencjonowania i zamówień publicznych. Popierano postęp techniczny oraz angażowanie naukowców do procesów produkcyjnych<sup>8</sup>. Protekcyjnista polityka handlowa chroniła rodzimy przemysł, a stosowanie polityki dumpingu pozwalało na lokowanie niemieckich produktów na rynkach pozostałych państw europejskich<sup>9</sup>. Pomimo oficjalnych regulacji zakazujących tworzenia monopolu, w strategicznych gałęziach funkcjonowały one bez żadnych ograniczeń. Interwencjonizm w dziedzinie zbrojeń, nowoczesne wyposażenie znacznie wzmocniło armię, dzięki czemu w stosunkowo krótkim czasie Niemcy w wyniku prowadzonych wojen stały się na początku XX w. trzecią pod względem powierzchni potęgą kolonialną (po Wielkiej Brytanii i Francji).

Warto wskazać na jeszcze jeden aspekt działalności rządu Niemiec. Obok silnie rozwiniętych funkcji klasycznych oraz gospodarczych, pod koniec XIX w. podjęto działania na rzecz społeczeństwa. Objęły one nie tylko powszechny obowiązek kształcenia na poziomie podstawowym (wprowadzony stosunkowo wcześniej) oraz reformy szkolnictwa zwiększające dostęp do edukacji na wszystkich poziomach, lecz również system ubezpieczeń społecznych (pracowniczych) od różnych ryzyk (wypadku przy pracy, choroby oraz starości). System ten kompleksowo zabezpieczał interesy ludzi pracy i został wywalczony przez związki zawodowe i partie robotnicze.

Szczególną mieszanką liberalizmu i etatyzmu charakteryzowały się rządy w Stanach Zjednoczonych, zwłaszcza do wojny secesyjnej. Po jej zakończeniu zaczęto tworzyć warunki do dynamicznego rozwoju przemysłu krajowego z zastosowaniem licznych instrumentów interwencjonizmu państwowego.

Reasumując tą część rozważań, należy podkreślić, że chociaż wiek XIX powszechnie znany jest jako wiek wolności bądź wiek kapitalizmu wolnokonkurencyjnego, jednak nie oznacza to, że funkcje sektora publicznego zostały bezwzględnie ograniczone do minimum. Wręcz nawet w niektórych krajach pojawiły się funkcje

<sup>7</sup> W niektórych państwach polityka w tym zakresie była zmienna. Raz koleje budowano ze środków publicznych, to zaś sprzedawano je prywatnym przedsiębiorcom.

<sup>8</sup> Niektóre niemieckie fabryki zatrudniały od kilkunastu do kilkudziesięciu naukowców, podczas gdy w całym brytyjskim przemyśle ich liczba wynosiła około czterdziestu.

<sup>9</sup> Szczególnym przykładem może być cukier buraczany, który dzięki tej właśnie polityce w krótkim czasie wyparł z Europy cukier trzcinowy.

nierealizowane nigdy wcześniej. Niewątpliwie należy do nich zaliczyć funkcje społeczne. Wprawdzie ich zakres był jeszcze stosunkowo skromny, jednak sam fakt ich włączenia do obszarów aktywności państwa i jego instytucji na zawsze zmienił oczekiwania społeczeństwa i rolę państwa.

#### 4. Funkcje sektora publicznego w XX w.

Wiek XX poza pogłębieniem procesów industrializacji, przyniósł wiele wydarzeń, które w istotnym stopniu przyczyniły się do zwiększenia sektora publicznego i jego funkcji. Należą do nich obie wojny światowe, wielki kryzys, powstanie bloku państw socjalistycznych i jego upadek, zimna wojna, dekolonizacja, kryzysy lat 70., degradacja środowiska naturalnego itp.

Powstanie ZSRR ukonstytuowało nowy ustrój, w którym wszystkie funkcje i zadania przejęło na siebie państwo, łącznie z centralnym planowaniem rozwoju gospodarczego. Stało się to możliwe wskutek upaństwowienia środków produkcji i wyeliminowania prawie w całości prywatnej własności.

W wielu krajach wysoko rozwiniętych, pomimo rozszerzenia państwowej kontroli i sektora publicznego zwłaszcza w okresie wojen, utrzymano założenie, że „produktywna działalność gospodarcza jest domeną osób prywatnych i prywatnych firm”<sup>10</sup>. Jednocześnie założeniu temu towarzyszyło przekonanie o potrzebie zaangażowania państwa i jego organizacji w stabilizowanie gospodarki, które z czasem przyjęło formę planowania, jednak o całkiem odmiennym charakterze niż w państwach socjalistycznych.

Wzrost działań sektora publicznego na rzecz niwelowania nierówności dochodowych społeczeństw (system ubezpieczeń, zasiłków) oraz poprawy ich dobrobytu (dostęp do systemu edukacji, ochrony zdrowia) w wielu krajach zdecydowanie zwiększył zakres redystrybucji.

Pogłębienie zadań sektora publicznego z zakresu funkcji klasycznych, społecznych i gospodarczych wpłynęło na wyraźne ukształtowanie się trzech podstawowych funkcji przypisywanych finansom publicznym, czyli funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej. Funkcje te można również podzielić na<sup>11</sup>:

1. Funkcję opiekuna – państwo powinno utrzymywać nie tylko porządek publiczny, ochronę przed terroryzmem, przemocą, ochronę mniejszości przed prześladowaniami większości, lecz również zapewnić ochronę przed bezrobociem, nędzą i chorobami;

<sup>10</sup> Wyjątkiem były nieliczne gałęzie, w których państwo było właścicielem przedsiębiorstw. Na ogół miały one strategiczny charakter (przemysł zbrojeniowy, transport lotniczy, łączność i komunikacja), bądź też sektor prywatny nie był zainteresowany wytwarzaniem określonych dóbr lub usług (np. transport kolejowy). R. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 2004, s. 362–363.

<sup>11</sup> W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 37–38.

2. Funkcję arbitra – państwo określa reguły gry konkurencyjnej i relacji społeczno-politycznych;

3. Funkcję kontrolną i kreatywną – państwo powinno stać na straży wolnej konkurencji i swobody działalności ekonomicznej. Powinno również być odpowiedzialne za utrzymanie infrastruktury zarówno społecznej (szkoły, szpitale, instytucje kultury), jak i technicznej (drogi, mosty) oraz jest zobowiązane popierać rozwój gospodarczy i ograniczać skutki kryzysów ekonomicznych;

4. Funkcję koordynatora – państwo jest odpowiedzialne za utrzymanie wewnętrznej spójności ekonomicznej, a w związku z tym uzasadnione jest jego zaangażowanie w redystrybucję dochodu narodowego;

5. Funkcję produkcyjną – państwo wytwarza niektóre dobra i usługi np. pocztowe, transportowe itp.

Konsekwencją rozszerzania funkcji i zadań sektora publicznego był w ciągu całego XX w. systematyczny wzrost wydatków publicznych odniesionych do PKB (tabela 1). Przeciętny udział wydatków na ten sektor w PKB wzrósł z poziomu 19,6% w 1920 r. do 45% w 1996 r.

**Tabela 1.** Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 1920–1996 (w % PKB)

| Państwo           | Rok  |      |      |      |      |      |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
|                   | 1920 | 1937 | 1960 | 1980 | 1990 | 1996 |
| Australia         | 19,3 | 14,8 | 21,2 | 34,1 | 34,9 | 35,9 |
| Austria           | 14,7 | 20,6 | 35,7 | 48,1 | 38,6 | 51,6 |
| Kanada            | 16,7 | 25,0 | 28,6 | 38,8 | 46,0 | 44,7 |
| Francja           | 27,6 | 29,0 | 34,6 | 46,1 | 49,8 | 55,0 |
| Niemcy            | 25,0 | 34,1 | 32,4 | 47,9 | 45,1 | 49,1 |
| Włochy            | 30,1 | 31,1 | 30,1 | 42,1 | 53,4 | 52,7 |
| Irlandia          | 18,8 | 25,5 | 28,0 | 48,9 | 41,2 | 42,0 |
| Japonia           | 14,8 | 25,4 | 17,5 | 32,0 | 31,3 | 35,9 |
| Nowa Zelandia     | 24,6 | 25,3 | 26,9 | 38,1 | 41,3 | 34,7 |
| Norwegia          | 16,0 | 11,8 | 29,9 | 43,8 | 54,9 | 49,2 |
| Szwecja           | 10,9 | 16,5 | 31,0 | 60,1 | 59,1 | 64,2 |
| Szwajcaria        | 17,0 | 24,1 | 17,2 | 32,8 | 33,5 | 39,4 |
| Wielka Brytania   | 26,2 | 30,0 | 32,2 | 43,0 | 39,9 | 43,0 |
| Stany Zjednoczone | 12,1 | 19,7 | 27,0 | 31,4 | 32,8 | 32,4 |
| Średnio           | 19,6 | 23,8 | 28,0 | 41,9 | 43,0 | 45,0 |

Źródło: na podstawie: V. Tanzi., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, Materiały i Studia, nr 204, NBP, Warszawa 2006, s. 8.

W ostatniej dekadzie XX w. podjęto szereg działań na rzecz ograniczenia rozmiarów sektora publicznego w wielu gospodarkach. Nie wszędzie jednak procesy liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji przyniosły oczekiwane rezultaty.

## 5. Funkcje sektora publicznego we współczesnej gospodarce

Cechą współczesnej gospodarki, czyli gospodarki XXI w., jest najbardziej zaawansowany rozwój społeczno-ekonomiczny, na który dominujący wpływ wywiera przede wszystkim ogromny postęp techniczny, technologiczny oraz w dziedzinie organizacji i zarządzania. Wzajemne przenikanie się osiągnięć w różnych dziedzinach dzięki globalizacji i liberalizacji, ich wymiana na skalę światową, doprowadziły do ukonstytuowania się tzw. nowej gospodarki, który z jednej strony jest coraz bardziej złożonym systemem. Z drugiej zaś – pozwala skutecznie zmniejszać straty wynikające z niedoinformowania, braku umiejętności wykorzystywania możliwości tkwiących w sensownych powiązaniach kooperacyjnych, słabej koordynacji, niewystarczających środków, czy też braku możliwości skutecznego dotarcia do klientów. Jednocześnie, obok poważnych możliwości rozwojowych, współczesne procesy gospodarcze charakteryzują się znacznym ryzykiem i niepewnością. Jak podkreśla H. Tuszyński, niejednoznaczność opinii o cechach współczesnej gospodarki sprawia, że akcentuje się różne pojęcia: gospodarki informacyjnej, gospodarki sieciowej, wirtualnej gospodarki, gospodarki opartej na wiedzy<sup>12</sup>. Każda z nich nosi w sobie znamiona nowej gospodarki, a ich wspólną cechą są nowe technologie. Szczególnie ważne są jednak relacje pomiędzy nowymi technologiami a społeczeństwem. Należy się zgodzić z H. Tuszyńskim, że „to ludzie tworząc i konsumując je, są przez nie kształtowani, ale też bardziej, lub mniej świadomie sami je też modyfikują. Te wzajemne sprzężenia są wynikiem różnorodnych skutków i wpływów, jakie mają nowe technologie na człowieka i jego otoczenie np. w sferach: ekonomicznej, organizacyjnej, prawnej, ale też zdrowotnej, ekologicznej, czy też politycznej. W »nowej gospodarce« te zasygnalizowane wzajemne sprzężenia i oddziaływania są coraz silniejsze. Często też ich skutki są trudne do przewidzenia i wprowadzają one do naszej rzeczywistości nowe elementy, jeszcze bardziej zwiększające już i tak wysoki poziom ryzyka przedsięwzięć biznesowych. Zderzają się tu bowiem różne racjonalności: techniczna, ekonomiczna, ekologiczna, ogólnogospodarcza, lokalna i obywatelska”<sup>13</sup>. Społeczeństwa stają się coraz bardziej świadome swoich potrzeb i możliwości ich zaspokajania.

Dokonujące się w szybkim tempie zmiany oraz wzrost świadomości „klientów” sektora publicznego, czyli społeczeństwa ogólnie, a przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w szczególności, wymuszają będą zdecydowanie większą elastyczność

<sup>12</sup> H.S. Tuszyński, *W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swojej szansy*, <http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/>.

<sup>13</sup> Tamże.



funkcjonowania sektora publicznego, zarówno w relacjach z otoczeniem (sektorem prywatnym), jak i wewnątrz samego sektora. W tym pierwszym przypadku chodzi o dostarczanie dóbr publicznych na różnych poziomach. Natomiast w drugim – o dostosowania do nowoczesnych technologii podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego.

Na poziomie mega szczególna rola sektora publicznego sprowadza się do dostarczania globalnych dóbr publicznych, których główną rolą jest likwidowanie barier i napięć w stosunkach międzypaństwowych oraz pomiędzy różnymi podmiotami funkcjonującymi w ramach gospodarki światowej (zapewnienie ładu międzynarodowego). Na poziomie makro nadal ważnym zadaniem sektora publicznego będzie dostarczanie czystych dóbr publicznych, czyli zapewnienie ładu instytucjonalno-prawnego, ochrona własności, bezpieczeństwo wewnętrzne, obrona narodowa. Bardzo ważne jest, aby regulacje miały charakter systemowy, obejmowały tylko niezbędne obszary oraz były przejrzyste i stabilne<sup>14</sup>. Kolejnym poziomem oddziaływania sektora publicznego jest poziom mezo. Tutaj funkcje sektora sprowadzają się do dostarczania mieszanych dóbr publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, ekologia, B+R, infrastruktura itp.). Cechą charakterystyczną tych dóbr jest znaczny zakres zmienności. Ich „kształt, sposób upowszechnienia, a przede wszystkim wielkość podaży”<sup>15</sup> jest zdeterminowana głównie systemem politycznym. W dobie współczesnych procesów rozwojowych należy przypuszczać, że istotnym czynnikiem będzie również wzrost oczekiwań „klientów”<sup>16</sup> oraz stojące z nim w sprzeczności – ograniczone możliwości ich finansowania. Wiele wskazuje na to, że szczególnego znaczenia w zakresie dostarczania mieszanych dóbr publicznych zacznie nabierać współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym i społecznym. Podobne zjawiska towarzyszyć będą aktywności sektora publicznego na poziomie lokalnym. Mikrospołeczności w pełni świadome swoich potrzeb, poprzez włączanie się w procesy sprawowania władzy (*public governance*), współdecydować będą o możliwościach dostarczania dóbr i usług publicznych i ich jakości.

Postęp technologiczny i rozwój gospodarki sieciowej charakterystyczny dla współczesnych procesów rozwojowych w istotnym stopniu już wpłynął (i nadal będzie) na kierunki reform sektora publicznego w wielu krajach. Dynamika zmian otoczenia wymusiła potrzebę zwiększenia efektywności działań, postulowaną także przez wiele organizacji międzynarodowych, których głównym zadaniem jest krzewienie idei demokratycznych i troska o dobrobyt społeczeństw. Reformy sektora publicznego, które rozpoczęły się około 30 lat temu, w zasadzie koncentrowały się

<sup>14</sup> J. Kleer, *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4, s. 34.

<sup>15</sup> Tamże, s. 23.

<sup>16</sup> Warto ponownie podkreślić, że oczekiwania przedsiębiorstw znacznie się różnią od oczekiwań gospodarstw domowych. Te pierwsze zazwyczaj akcentują potrzebę angażowania sektora publicznego w działania o charakterze prorozwojowym (B+R, infrastruktura, edukacja), podczas gdy gospodarstwa domowe postulują zwiększenie wydatków prospołecznych (opieka zdrowotna, emerytury, zasiłki).

na administracji publicznej, a wraz ze zmniejszaniem ekonomicznej roli państwa w latach 80. minionego wieku, na prywatyzacji i deregulacji, zwiększaniu przejrzystości finansów publicznych, zwiększaniu decentralizacji itp. W gospodarkach transformowanych głównym celem państwa stało się przekształcanie własności państwowej w prywatną, która miała stać się podstawą budowanej gospodarki rynkowej. Koncentracja na tym właśnie aspekcie na dalszy plan odsunęła inne obszary aktywności państwa, co prowadziło do wypaczeń i nadużyć. Współcześnie jednak i w tych krajach dostrzega się wyraźny związek pomiędzy sprawnie funkcjonującym sektorem publicznym a szansą na wzrost gospodarczy i zwiększenie dobrobytu społecznego. Do głównych obszarów poprawy efektywności sektora publicznego można zaliczyć: zmiany w zarządzaniu finansami publicznymi, rzeczywiste umocowanie samorządności, upowszechnienie i implementację nowych koncepcji zarządzania publicznego, upowszechnienie mechanizmów rynkowych w procesie dostarczania mieszanych dóbr publicznych<sup>17</sup>.

## 6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych w artykule rozważań wynika, że rozwój nowożytnych gospodarek odbywał się przy współdziałaniu państwa i jego instytucji. W okresie merkantylizmu zakres jego aktywności ograniczony był do zapewnienia funkcji klasycznych, regulacyjnych i gospodarczych. W XIX w. na skutek upowszechnienia doktryny liberalizmu funkcje państwa ograniczono do minimalnego zestawu funkcji klasycznych (choć nie we wszystkich krajach). Natomiast wiek XX przyniósł istotne poszerzenie funkcji sektora publicznego. Obok funkcji klasycznych i gospodarczych pojawiły się funkcje społeczne, które w większości krajów absorbują znaczną część środków redystrybuowanych przez sektor publiczny.

Wiek XXI niesie ze sobą wiele wyzwań w stosunku do sektora publicznego. Globalizacja, liberalizacja, technicyzacja, informatyzacja to procesy, które wymagają dużej elastyczności ze strony sektora publicznego i jego dostosowań z jednej strony do zmieniającego się otoczenia, a z drugiej – do rosnących oczekiwań interesariuszy sektora.

## Literatura

1. Cameron R., Neal L., *Historia gospodarcza świata*, Książka i Wiedza, Warszawa 2004.
2. Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
3. Kleer J., *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4.

---

<sup>17</sup> R. Przygodzka, *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4, s. 167–168.

4. Kleer J., Karpiński A., Owsiak S., *Spór o przyszłość sektora publicznego*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 PLUS”, Warszawa 2005.
5. Przygodzka R., *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4.
6. Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
7. Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, Materiały i Studia, nr 204, NBP, Warszawa 2006.
8. Tuszyński H.S., *W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swojej szansy*, <http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/>.

## THE EVOLUTION OF PUBLIC SECTOR FUNCTIONS

**Summary:** The main problem of this article is public sector functions and its aim is to make an attempt of evolutionary glance on these functions from the beginning of market economy to contemporary economy. The article is a kind of review and its character is synthetic. The article makes also an attempt to sort out the main public sector functions from a historical point of view. The number of public sector functions was the highest during the 20<sup>th</sup> century, and it is the main conclusion of this article. But challenges of contemporary economy and competition of aims of public policies extort the necessity to undertake reforms in the public sector functions realization area.