

Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

ZROZUMIEĆ FINANSE PUBLICZNE

Włodzimierz Wójcicki

Biała Podlaska 2021

Wydawca:
Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Recenzenci:
dr hab. Alina Daniłowska, prof. SGGW
dr hab. inż. Ryszard Kata, prof. UR

© Copyright by Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

ISBN 978-83-64881-58-9

Nakład: 150 egz.
Liczba arkuszy wydawniczych: 10



Wydawnictwo Państwowej Szkoły Wyższej
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
ul. Sidorska 95/97
21-500 Biała Podlaska
www.pswbp.pl

Skład, druk, projekt okładki:
Agencja Reklamowa TOP, ul. Toruńska 148, 87-800 Włocławek
tel.: 54 423 20 40, fax: 54 423 20 80, www.agencjatop.pl

Spis treści

WPROWADZENIE.....	5
1. SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH	11
1.1. Ogólna teoria systemu	11
1.2. Finanse publiczne	15
1.2.1. Istota finansów publicznych	15
1.2.2. Zawartość systemu finansów publicznych	20
1.2.3. Polityka fiskalna a funkcje finansów publicznych	22
1.3. Sektor publiczny.....	31
1.3.1. Czym jest sektor publiczny.....	31
1.3.2. Zatrudnienie w sektorze publicznym	36
2. GOSPODARKA BUDŻETOWA.....	41
2.1. Zasady i reguły budżetowe	41
2.2. Zarządzanie finansami publicznymi	48
2.2.1. Techniki konstruowania budżetu	48
2.2.2. Wynik budżetu	55
3. POLITYKA PODATKOWA	67
3.1. Czym są podatki	67
3.2. Rozwój podatków jako instrumentu polityki fiskalnej	74
3.3. Zasady podatkowe	79
3.4. Zasady prawa podatkowego	82
4. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE I ZDROWOTNE	91
4.1. Czym jest ubezpieczenie i zabezpieczenie.....	91
4.2. Ubezpieczenia społeczne w Polsce	97
4.3. Finanse publiczne vs polityka społeczna	107
4.4. Idee naukowe – Bezwarunkowy Dochód Podstawowy	111
5. FINANSE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	119
5.1. Samorząd terytorialny w administracji publicznej	119
5.2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego	124
5.3. Finanse JST vs administracja publiczna	128

6. FINANSE UNII EUROPEJSKIEJ Z NARODOWEGO PUNKTU WIDZENIA.....	133
7. UWAGI KOŃCOWE.....	139
Literatura podstawowa.....	145
Literatura uzupełniająca.....	146
Akty prawne.....	147
Netografia	148
Spis tabel	153

Wprowadzenie

Pomysł na konstrukcję pracy odzwierciedla ideę klastra, jest oparty na relacjach łączących wiedzę ekonomiczną z procedurami administracji publicznej i podmiotami gospodarczymi w kontekście zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Głównym celem pracy jest przedstawienie elementów składowych sektora finansów publicznych, występujących między nimi więzi, ich kształtowania i wykorzystywania w systemie fiskalnym, w płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, politycznej i kulturowej w warunkach współczesnej Polski; chodzi przede wszystkim o **przybliżenie rozumienia tego, co tu i teraz, dlaczego i w jakim kontekście się dzieje. Celem pracy jest zachęcenie do przemysleń w stylu – co, z czego, jak i po co wyrasta.** Jest wiele podręczników z zakresu finansów publicznych, z monumentalnym dziełem Stanisława Owsiaka *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* na czele, w roku 2019 ukazał się III dodruk; Autor uznaje je za kompletne ujęcie teorii i praktyki finansów publicznych (s. 19). Na tradycyjnie rozumiany podręcznik, który wnosiłby coś nowego do wiedzy o finansach publicznych, nie ma wolnej przestrzeni. Niniejsza praca jest próbą holistycznego ujęcia wybranych zagadnień przez nawiązanie do wiedzy z dziedzin pokrewnych finansom publicznym. Stanisław Owsiak finanse publiczne uznaje za *instrument władzy* i jako pokrewne wskazuje nauki polityczne, etykę, psychologię, nauki o zarządzaniu (s. 47-48). W sposób oczywisty władza kojarzy się ponadto z prawem, tradycją, socjologią, ekonomią, a w praktyce ze wszystkimi dziedzinami życia.

Dodatkowym celem pracy jest zwrócenie uwagi na nośność idei, nazwaliśmy to determinizmem idei (Wójcicki, 2017, s. 99). Skousen (2012, s. 7) tak to ujmując: „idee ekonomistów i filozofów, zarówno gdy są prawdziwe, jak i kiedy są mylne, mają większe znaczenie, niż się powszechnie sądzi. W istocie rządzą one światem”. Weźmy kilka przykładów. W 1954 roku Kuznets S. podczas wykładu wygłoszonego w Amerykańskim Towarzystwie Ekonomicznym zinterpretował optymistycznie krzywą dzwonową (*krzywa Kuzneta*) w ten sposób, że nierówności mają najpierw rosnąć dzięki industrializacji – wtedy nieliczni korzystają ze wzrostu – a potem dostępność dobrodziejstw wzrasta, grono beneficjentów poszerza się i nierówności ulegają spłaszczeniu. Według Piketty’ego (2015a, s. 27) „Wnioski przedstawione przez Kuzneta w jego książce z 1953 roku stały się nagle bronią polityczną wielkiej mocy”. Według zaś analizy Solowa R., z 1956 roku ścieżka zrównoważonego wzrostu obejmuje produkcję, dochody, zyski, płace, kursy giełdowe i dzięki temu ze wzrostu korzystają wszystkie grupy społeczne. Metafora stąd wyprowadzona brzmiała: *wzrost jest falą unoszącą wszystkie łodzie*, a pierwszym politykiem, który się nią posłużył w 1963 roku, w sporze ze związkami zawodowymi, był prezydent J.F. Kennedy. Już dwa lata wcześniej, podczas zaprzysiężenia,

wygłosił on frazę: „nie pytaj, co twój kraj może zrobić dla ciebie, zapytaj, co ty możesz zrobić dla swojego kraju” (Wójcicki, 2017, s. 108-109). Wielu ekonomistów pisało i pisze o potędze procentu składanego. Zaś „Albert Einstein miał rzekomo powiedzieć, że procent składany to największy ze wszystkich cudów. Miał rację” (Forbes, Amos, 2014, s. 247). Powszechnie znane są metafory jak *niewidzialna ręka rynku*, *dźwignia finansowa*, *kreatywna destrukcja*, które w gruncie rzeczy są nośnikami idei, do czegoś przekonują, coś usprawiedliwiają albo ukrywają. Mniej znane są (choć powszechne w podświadomości ludzi) *konta mentalne* – na decyzje o dysponowaniu pieniędzy wpływa charakter przychodu, jak spadek, płaca, odsetki z lokaty, wygrana na loterii, łatwiej decydujemy się na wydatek z wygranej (łatwo przyszło, łatwo poszło), niż na wydatek z zarobku (Akerlof, Shiller, 2010, s. 161). Dalej piszemy o współcześnie występującym w Polsce, w odniesieniu do sektora publicznego, paradoksie determinizmu, przez niego, dzięki socjotechnice i szerokiemu występowaniu umów śmieciowych, większość głosuje za rozwiązaniem przeciwnym logicznemu pojmowaniu bezpieczeństwa – jak w przypadku obniżenia wieku emerytalnego, pomimo sytuacji demograficznej i rosnącego długu publicznego, zarówno jawnego jak i ukrytego. Warto podkreślić, że zrozumienie natury procesów jest kluczem do prawidłowych decyzji. Podane przykłady wskazują, że idee mogą być wykreowane przez badania naukowe, ale mogą też być wynikiem socjotechniki służącej realizacji celów politycznych.

Niewątpliwie determinizm idei łączy się z systemem wartości: np. w Niemczech autostrady są bezpłatne, przynajmniej dla obywateli RFN, podobnie w krajach Beneluksu, a w Danii podręczniki są finansowane przez państwo, podczas gdy w Chile nauka już w szkołach ponadpodstawowych jest przynajmniej w części odpłatna. Oczywiście, system wartości nie kształtuje się w oderwaniu od ekonomii (Sopoćko, 2015, s. 192).

Internet jest dostępny dla wszystkich odbiorców i nadawców informacji. Siłą rzeczy zawiera informacje prawdziwe i nieprawdziwe, tak jak w lesie są grzyby jadalne o cudownym smaku i zapachu oraz trujące.

Jednym z najważniejszych i najbardziej ogólnych pojęć filozoficznych jest **byt**, **oznaczający „każdą poszczególną rzecz, o ile stanowi ona pewien odrębny od innych zespół treści”** (Encyklopedia.pwn.pl/haslo/byt;3882524.html; 2020.03.01). Święty Tomasz z Akwinu był zdania, że **byt określają dobro, piękno i prawda**. Pojęciu bytu wiele uwagi poświęcili najwybitniejsi filozofowie jak Parmenides z Elei, Heraklit z Efezu, Demokryt z Abdery, Platon, Arystoteles, św. Augustyn, G.W. Leibniz, G.W.F. Hegel, E. Huserl, M. Heidegger, także św. Tomasz z Akwinu i Kartezjusz (ibidem), ale wśród nich szczególną atencją, szeroko znany Kartezjusz, wyróżnił świętego Tomasza z Akwinu; bowiem w każdą swoją podróż zabierał jego główne dzieło *Summa theologica* oraz Biblię (Sedlăček, 2015, s. 192). Absolwent uczelni powinien znać i stosować **wywód Kartezjusza szukającego niepowątpiewalnych podstaw wiedzy: wątpię, więc myślę, myślę, więc jestem**, w skrócie – *cogito ergo sum*. Spójrzmy na to inaczej, od strony przenikania różnej wiedzy: **ekonomista wspomina filozofa, który szanuje teologa**.

Od czasów Gutenberga do czasów Zuckerberga druk bardzo się upowszechnił, ale też w aspekcie informacyjnym uległ pewnej dewaluacji, tracąc na wiarygodności i nie można ufać każdemu napisanemu słowu; **chodzi o prawdę związaną z pojęciem bytu**. Często jest podawana jako niepełna (*najgorszym kłamstwem jest niecała prawda*) i/lub naginana stosownie do potrzeb, przekształcając się w *postprawdę*, która na pierwszy rzut oka może przypominać prawdę. **Postprawda** jest i będzie obecna w przestrzeni publicznej, ponieważ stała się narzędziem walki politycznej, także konkurencyjnej. Państwo czasem usiłuje prawem zastąpić kulturę, przyzwoitość, dobre obyczaje, normy społeczne, towarzyskie, biznesowe. Z drugiej strony źle rozumiana poprawność polityczna utrudnia korzystanie z prawa, a i samo prawo bywa niezrozumiałe, na przykład wójt może być **przez sąd** osadzony w areszcie i nadal sprawować swoje funkcje, bo jeszcze nie zapadł wyrok, no i prawo przeczy logice oraz etyce.

Postprawdę spotykamy także w praktyce finansów publicznych często w formie niedomówień, kreatywnej księgowości czy kreatywnego finansowania. Podobno na wyciągnięcie ręki mieliśmy przed pandemią w Polsce zrównoważony budżet, oczywiście **przymykając oczy** na dramatyczne zadłużenie szpitali, potrzeby znaczącej waloryzacji kosztów rozpoczętej budowy dróg, mostów i autostrad, a także na skutki dla samorządów podwyższenia płacy minimalnej i wyłączenia z niej dodatku stażowego, o czym piszemy dalej.

Przede wszystkim należy przypomnieć, że **budżet państwa** stanowi tylko część finansów publicznych, znaczącą część, ale bynajmniej nie całość. W skróto- wym ujęciu finanse publiczne obejmują: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, plany finansowe państwowych funduszy celowych. Ustawą o finansach publicznych z 2009 roku zlikwidowano fundusze celowe samorządowe i państwowe fundusze celowe działające jako osoby prawne, aby zmniejszyć liczbę funduszy, bo chociaż ta forma organizacyjna ma uzasadnienie, to jej nadmierne upowszechnienie czyni mniej przejrzystą kontrolę finansów państwa. Obecnie **fundusz celowy** jest rachunkiem bankowym w dyspozycji ministra wskazanego w ustawie tworzącej fundusz, rachunek nie może być zasilany wyłącznie dotacjami z budżetu państwa, za to niewykorzystane w ciągu roku środki nie muszą być odprowadzane do budżetu, pozostają w funduszu na rok następny – to usprawnia finansowanie określonego zadania. Podobnie w celu realizacji zadań państwa są powoływane odrębną ustawą **agencje wykonawcze**, z tym że w odróżnieniu od funduszy celowych są one państwowymi osobami prawnymi. Podstawą gospodarki finansowej agencji jest roczny plan finansowy, zatwierdzany przez nadzorującego ministra, przy czym agencja może zaciągać zobowiązania na czas realizacji zadania przekraczający rok budżetowy, jednak uzyskaną w ciągu roku nadwyżkę musi odprowadzić do budżetu; możliwą „dyspensę” od tego wymogu może udzielić Rada Ministrów. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarka finansowa państwa jest coraz lepiej zorganizowana, ale stwarza możliwości kreowania postprawdy, co jednak trudno ocenić jednoznacznie. Z jednej strony rzeczywistość może być inaczej postrzegana przez obywateli niż przez finansistów, z drugiej strony jest możliwość jej „upudrowania” do odbioru na międzynarodowych rynkach finanso-

wych, co może skutkować na przykład niższym oprocentowaniem naszych papierów dłużnych tam lokowanych; mniejsze zorientowanie obywateli może więc być rekompensowane wymierną korzyścią finansową.

W styczniu 2020 na wielu portalach krajowych i lokalnych, w tym poświęconych finansom, księgowości, podatkom, ukazała się notatka, według której stawka *podatku* od psa wynosi w 2020 roku 125,40 zł, ale rada gminy może zwolnić z „pobrania opłaty”, podajemy przykłady: (<https://finanse.wp.pl/podatek-od-psa-2020-kogo-obowiazuje-i-ile-wynosi-6470027931928193a>; Dziennikzachodni.pl>Strefaagro>Zwierzeta; <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/podatki/2020.01.28>). To niesłychane! Dziennikarze, zapewne po studiach, wypisują bzdury, ponieważ: **a) od 2008 roku jest to opłata, a nie podatek, b) od podatku żadna rada gminy zwolnić nie może!** Elementarna obywatelska wiedza pozwala ustalić, że w Konstytucji zapisano, iż podatki są stanowione ustawowo, zaś rada gminy wydaje uchwały, uchwała jest aktem prawnym niższej rangi niż ustawa uchwalana w parlamencie i akceptowana podpisem Prezydenta; żaden akt wyższej rangi nie może być zmieniony aktem prawnym niższej rangi. Rzeczona notatka **szkodliwie wypacza świadomość obywateli**. Podatku wynikającego z ustawy nie może kwestionować nawet ogólnokrajowe referendum, tym bardziej lokalny samorząd, a skoro obowiązuje, to gmina musi podatek pobierać niezależnie od relacji między kosztami poboru a wpływami z danego podatku. Dlatego podatek zamieniono na opłatę, aby w konkretnych warunkach umożliwić gminie rezygnację z poboru aby mogła *oszczędzić* na zbędnych wydatkach, zbędnym angażowaniu urzędników, i usunąć zbędny motyw do oszustwa podatkowego. Wprawdzie jeden z dużych portali internetowych „w tym temacie” użył zwrotu „podatek fakultatywny”, ale to kolejny nonsens, bo są wyłącznie podatki obligatoryjne i nawet w sytuacji kiedy został wykonany plan uzyskania dochodów z danego podatku, to nie ma możliwości zaprzestania dalszego jego pobierania. Zaszczepienie nawyku krytycznego odbioru informacji to kolejny cel pracy.

Podjęliśmy też starania, aby przypomnieć różnorakie poglądy w obszarze finansów publicznych. Interesującą opinię przedstawił Marian Podstawka (2011, s. 45): „Na tle przedstawionych liczb i tendencji nasuwa się pewna modyfikacja prawa A. Wagnera. Otóż, w odniesieniu do państwa polskiego, w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego i po zmianie systemu gospodarczego w 1989 r. polskie państwo pełni coraz to mniej funkcji. Zgłasza jednak coraz to większe zapotrzebowanie na publiczne środki pieniężne”. Możemy się domyślać przyczyn takiego stanu rzeczy – funkcje mnoży głównie państwo opiekuńcze, w tym zaś okresie uwagę koncentrowano na wzroście gospodarczym, funkcje społeczne w dużej części przekazując jednostkom samorządu terytorialnego, które będąc częścią administracji publicznej, z państwem są jednak słabiej utożsamiane.

Dla zobrazowania celu pracy posłużymy się metaforą. Gleboznawca Profesor Arkadiusz Musierowicz ponad pół wieku temu w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, ucząc studentów, pokazywał odkrywki z widocznymi przekrojami pionowymi, opisywał poszczególne warstwy, ich właściwości chemiczne i fizyczne, i na tej podstawie szacował żyzność gleby. Nie chodziło o po-

tencjał ziemski kraju. Chodziło o dostępną „od ręki” ocenę wartości przyrodniczej ziemi, gdyby ktoś chciał ją kupić. W niniejszym opracowaniu na wybranych przykładach chcemy ukazać, jak wielostronnie są uwarunkowane odrębne decyzje dotyczące finansów publicznych, a z drugiej strony jak są one postrzegane przez obywateli. Wybór przykładów jest subiektywny. Jeżeli czytelnik zakwestionuje wybór, co wymaga pewnych przemyśleń, uznamy to za sukces opracowania.

dr hab. Włodzimierz Wójcicki, prof. PSW