

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE

Nadzieja umiera ostatnia

W. Szekspir

Cezary Kosikowski

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

(PRZYCZYNY, METODOLOGIA, KIERUNKI I PROPOZYCJE)



Temida2

Białystok 2011

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa:

Halina Święczkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakimkolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Recenzenci:

Jan Głuchowski

Krystyna Piotrowska–Marczak

ISBN 978–83–89620–96–5

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła J. Mancewicz*

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2, Białystok 2011

Spis treści

Wykaz skrótów.....	15
Wstęp	21
Tezy główne	29

Część I

METODOLOGIA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

I. Finanse publiczne jako przedmiot naprawy

1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych.....	35
2. Wzorzec dobrego stanu finansów publicznych.....	41
3. Źródła wiedzy o stanie finansów publicznych i ich funkcjonowaniu w praktyce.....	44
4. Podstawowe przejawy kryzysu finansów publicznych oraz jego przyczyny	49
5. Dotychczasowe koncepcje naprawy finansów publicznych oraz ich ocena ze strony ekspertów	52

II. Zasady metodologii naprawy finansów publicznych

1. Uwagi wstępne.....	60
2. Zasady naprawy finansów publicznych	62
2.1. Respektowanie podstawowych zasad prakseologicznych.....	62
2.1.1. Podejmowanie naprawy w oparciu o rzetelne analizy i oceny jej potrzeby oraz przemyślaną i akceptowalną społecznie koncepcję. 62	
2.1.2. Podejmowanie naprawy w sposób zupełny (kompletny) i w odpowiednich warunkach.....	64
2.1.3. Podejmowanie naprawy w sposób jawny i przejrzysty oraz odpowiedzialny.....	67
2.1.4. Unikanie pozorów naprawy oraz jej nieuzasadnionej fragmentaryczności.....	70

2.1.5. Realizacja naprawy według ustalonego harmonogramu	71
3. Zachowanie zgodności naprawy finansów publicznych z zasadami konstytucyjnymi	72
4. Podporządkowanie naprawy finansów publicznych prawu Unii Europejskiej i międzynarodowemu prawu publicznemu	78
5. Respektowanie zasad przyzwoitej legislacji w naprawie finansów publicznych.....	83
6. Kolejność działań podejmowanych w ramach procesu naprawy finansów publicznych.....	85
6.1. Korzystanie z wyników stałej analizy organizacji i funkcjonowania finansów publicznych oraz oceny, czy finanse publiczne dobrze służą osiąganiu celów i realizacji zadań publicznych.....	85
6.2. Ustalenie objawów i skutków oraz przyczyn, z powodu których finanse publiczne nie pełnią wyznaczonych im funkcji	88
6.3. Określenie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych i ocena możliwości jej przeprowadzenia w określonym czasie ze względu na występujące lub mogące pojawić się bariery prawne i pozaprawne.....	91
6.4. Przygotowanie programu naprawy finansów publicznych oraz poddanie go ocenie ekspertów i konsultacjom społecznym, a także ogłoszenie założeń naprawy finansów publicznych wraz z rzetelnym uzasadnieniem.....	94
6.5. Wprowadzenie programu naprawy finansów publicznych w ramy działań organizacyjnych i legislacyjnych rządu i parlamentu, po dokonaniu uprzednio wymaganych konsultacji i uzgodnień z organami Unii Europejskiej	100
6.6. Realizacja harmonogramu naprawy finansów publicznych oraz bieżąca ocena osiągniętych rezultatów, a także informowanie opinii publicznej o występujących przeszkodach i zagrożeniach, m.in. w celu pozyskania poparcia społecznego w ich usuwaniu.....	103
6.7. Urzędowe i medialne podsumowanie oraz ocena rezultatów naprawy finansów publicznych wraz z wnioskami dotyczącymi odpowiedzialności za brak powodzenia w naprawie finansów publicznych	105

PRZYCZYNY I PROPOZYCJE NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

**I. Reforma wydatków publicznych jako przedmiot naprawy
finansów publicznych**

1. Wydatki publiczne punktem wyjścia w naprawie finansów publicznych w Polsce	107
1.1. Znaczenie wydatków publicznych oraz powinności państwa w kształtowaniu ich prawidłowego zakresu, struktury, form prawnych i źródeł finansowania	107
1.1.1. Wnioski	111
1.2. Negatywna ocena obecnego zakresu i rozmiarów oraz struktury, form prawnych i źródeł finansowania wydatków publicznych w Polsce jako przyczyna ich reformy	111
1.2.1. Zbyt szeroki zakres i rozmiary wydatków publicznych	111
1.2.3. Wnioski	114
1.2.4. Nieprawidłowości w strukturze wydatków publicznych w Polsce	114
1.2.5. Wnioski	124
1.3. Kierunki i instrumenty oraz warunki reformy wydatków publicznych w Polsce	124
1.3.1. Wnioski	147
2. Potrzeby i możliwości przeprowadzenia zmian w zakresie wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową	147
2.1. Kryteria pomiaru i oceny poziomu wydatków publicznych na konsumpcję zbiorową	147
2.1.1. Wnioski	151
2.2. Redukcja, ograniczanie i prywatyzacja niektórych zadań publicznych oraz eliminowanie związanych z nimi wydatków publicznych	151
2.2.1. Wnioski	154
2.3. Analiza potrzeb i możliwości zmian w finansowaniu wydatków publicznych przeznaczonych na konsumpcję zbiorową	155
2.3.1. Ustalenia ogólne	155
2.3.2. Administracja publiczna	156
2.3.3. Wymiar sprawiedliwości	161

2.3.4. Obrona narodowa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny.....	166
2.3.5. Infrastruktura techniczna, transport zbiorowy i łączność.....	171
2.3.6. Ochrona środowiska	174
2.3.7. Nauka (badania i rozwój) oraz technika (informatyzacja)	175
2.3.8. Ochrona zdrowia.....	177
2.3.9. Wydatki publiczne w pozostałych działach.....	180
2.3.10. Wnioski.....	183
3. Kondycja finansowa społeczeństwa jako kryterium reformy wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie konsumpcji indywidualnej...	184
3.1. Uwagi ogólne.....	184
3.2. Struktura gospodarstw domowych i ich podstawowe rodzaje.....	185
3.2.1. Wnioski.....	187
3.3. Wydatki i dochody gospodarstw domowych.....	188
3.4. Wnioski.....	191
4. Źródła przychodów gospodarstw domowych z pracy najemnej jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy.....	192
4.1. Wynagrodzenia (uposażenia).....	192
4.2. Zasiłki, świadczenia rehabilitacyjne i jednorazowe odszkodowania powypadkowe.....	198
4.3. Wnioski.....	199
5. Źródła przychodów gospodarstw domowych rencistów i emerytów oraz osób niezarabiających	199
5.1. Świadczenia emerytalne i rentowe	199
5.2. Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych	213
5.3. Świadczenia rodzinne i zaliczka alimentacyjna oraz pomoc społeczna i inne formy wydatków socjalnych.....	215
5.4. Wnioski.....	218
6. Kondycja finansowa przedsiębiorców prywatnych i jej wpływ na zakres wydatków publicznych z tym związanych	219
6.1. Struktura polskiej przedsiębiorczości	219
6.2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorców	222

6.3. Finansowanie działalności gospodarczej ze środków własnych przedsiębiorców oraz ze środków zwrotnych.....	226
6.4. Formy wydatków publicznych na finansowanie przedsiębiorczości (pomoc publiczna)	231
6.5. Wnioski.....	242
7. Źródła przychodów gospodarstw domowych rolników jako wydatki publiczne oraz propozycje ich reformy.....	243
7.1. Sytuacja ekonomiczno-prawna rolników indywidualnych w Polsce...	243
7.2. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze źródeł krajowych.....	244
7.2.1. Uwagi ogólne.....	244
7.2.2. Płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.....	245
7.2.3. Zwrot podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej	248
7.2.4. Dopłaty do składek dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie oraz pomoc finansowa w związku ze skutkami powodzi.....	249
7.2.5. Dotacje przedmiotowe dla podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa i dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych na cele rolnicze.....	253
7.2.6. Odrębności ubezpieczeń społecznych rolników i ich rodzin oraz wspomaganie funduszy tworzonych w KRUS	255
7.3. Pomoc finansowa dla rolników indywidualnych (rybaków) udzielana ze środków unijnych.....	256
7.3.1. Finansowanie wspólnej polityki rolnej ze środków budżetu UE ..	256
7.3.2. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju sektora rybackiego ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego	257
7.3.3. Finansowanie w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	259
7.4. Wnioski.....	261
8. Wydatki publiczne na rzecz członków gospodarstw domowych niezależne od rodzaju tych gospodarstw	261
8.1. Finansowanie świadczeń rodzinnych	261
8.2. Finansowanie świadczeń w zakresie edukacji, nauki, kultury i sportu	265

8.3. Wypłata odszkodowań i rekompensat oraz innych wydatków nadzwyczajnych obciążających Skarb Państwa	267
8.4. Wnioski	268
9. Wnioski końcowe dotyczące reformy wydatków publicznych.....	269
10. Działania koncepcyjne, organizatorskie i legislacyjne związane z reformą wydatków publicznych.....	271

II. Reforma dochodów publicznych oraz systemu ich gromadzenia jako przedmiot naprawy finansów publicznych w Polsce

1. Znaczenie dochodów publicznych oraz powinności państwa w zakresie tworzenia racjonalnego systemu dochodów publicznych i utrzymywania sprawności jego funkcjonowania w praktyce	275
1.1. Wnioski	281
2. Ocena poziomu i struktury dochodów publicznych w Polsce ze względu na ich znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych.	282
2.1. Poziom i struktura dochodów publicznych w Polsce oraz potrzeba jej zmiany	282
2.2. Podział dochodów publicznych w Polsce pomiędzy budżet państwa i budżety jst. oraz fundusze celowe i niektóre jednostki sektora finansów publicznych.....	285
2.3. Wnioski	289
3. Przyczyny i kierunki reformy dochodów publicznych	291
3.1. Potrzeba i kierunki zmian w opodatkowaniu ludności	291
3.1.1. Zakres obciążeń daninowych ludności	291
3.1.2. Opodatkowanie dochodów osób fizycznych (poza działalnością w zakresie rolnictwa i leśnictwa)	294
3.1.3. Opodatkowanie wydatków w formie konsumpcji niektórych towarów i usług	302
3.1.4. Opodatkowanie majątku	305
3.1.5. Opodatkowanie spadków i darowizn.....	309
3.1.6. Obciążenie opłatami publicznymi	311
3.1.7. Wnioski.....	317
3.2. Opodatkowanie osób prawnych.....	318
3.2.1. Uwagi wstępne	318

Spis treści

3.2.2. Opodatkowanie osób prawnych będących przedsiębiorcami	320
3.2.3. Opodatkowanie osób prawnych niebędących przedsiębiorcami oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej	329
3.2.4. Wnioski	330
3.3. Opodatkowanie rolnictwa i leśnictwa indywidualnego	332
4. Przyczyny i kierunki poprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych	334
4.1. Ocena obecnego systemu gromadzenia dochodów i konieczność jego poprawy	334
4.2. Kierunki naprawy systemu gromadzenia dochodów publicznych	337
4.2.1. Zastąpienie Ordynacji podatkowej ogólnym kodeksem daninowym	337
4.2.2. Usprawnienie postępowania podatkowego	341
4.2.3. Usprawnienie funkcjonowania organów podatkowych i organów kontroli skarbowej	345
4.2.4. Poprawa sądowej kontroli decyzji podatkowych i badania zgodności przepisów prawa podatkowego z Konstytucją	352
4.2.5. Wnioski	356
5. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą dochodów publicznych i systemu ich gromadzenia	356

III. Reforma organizacji sektora finansów publicznych i planowania finansowego oraz zarządzania finansami publicznymi jako przedmiot ich naprawy w Polsce

1. Propozycje zmian w organizacji sektora finansów publicznych	359
1.1. Potrzeba oparcia organizacji publicznej gospodarki finansowej na konstrukcji sektora finansów publicznych obowiązującej w UE	359
1.2. Regulacja prawna sektora finansów publicznych w Polsce	363
1.3. Weryfikacja form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych i zasad ich gospodarki finansowej	367
1.3.1. Celowość ograniczenia form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych ze względu na trzy metody ich powiązań (rozliczeń) z właściwym budżetem	367

1.3.2. Konieczność radykalnego ograniczenia liczby funduszy celowych i zmiany ich gospodarki finansowej	375
1.3.3. Problem statusu prawnofinansowego jednostek sektora finansów publicznych niezaliczonych do jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych.....	381
1.3.3.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i tworzone w nim fundusze	381
1.3.3.2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i tworzone przez nią fundusze	382
1.3.3.3. Narodowy Fundusz Zdrowia	383
1.3.3.4. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	384
1.3.3.5. Uczelnie publiczne	389
1.3.3.6. Polska Akademia Nauk.....	390
1.3.3.7. Instytucje kultury	390
1.3.3.8. Samorządowe i państwowe osoby prawne	391
1.4. Zarządzanie i nadzór nad jednostkami sektora finansów publicznych oraz związana z tym dyscyplina finansów publicznych	391
1.4.1. Potrzeba zwiększenia efektywności zarządzania i nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych	391
1.4.2. Zmiany w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	394
1.5. Wnioski	399
2. Przebudowa systemu planowania finansowego	400
2.1. Sektor finansów publicznych w Polsce w świetle obowiązującego systemu planowania i sprawozdawczości.....	400
2.2. Wprowadzenie autentycznego wieloletniego planowania finansowego opartego na programach społecznych i gospodarczych oraz na średniookresowych planach finansowych UE	412
2.2.1. Wykorzystanie doświadczeń UE w planowaniu finansowym	412
2.2.2. Długookresowe programy rozwojowe oraz wieloletnie planowanie finansowe w Polsce	416
2.3. Zastąpienie tradycyjnego budżetu państwa nowym planem finansowym państwa.....	426

2.3.1. Konserwatyzm budżetu państwa	426
2.3.2. Koncepcja Planu Finansowego Państwa	431
2.3.2.1. Plan finansowy podsektora rządowego finansów publicznych	435
2.3.2.2. Plan finansowy podsektora finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych	436
2.3.2.3. Plan finansowy środków europejskich	438
2.3.2.4. Wynik finansowy sektora finansów publicznych oraz źródła jego finansowania – problem planowania deficytu i długu publicznego	446
2.4. Zastąpienie ustawy budżetowej ustawą finansową	452
2.5. Usprawnienie procesu tworzenia, wykonywania i kontroli wykonywania ustawy finansowej	456
2.5.1. Wdrożenie planowania zadaniowego	456
2.5.2. Przygotowanie projektu ustawy finansowej	474
2.5.3. Uchwalanie, ogłaszanie i kontrola ustawy finansowej	477
2.5.4. Wykonywanie ustawy finansowej oraz kontrola jej wykonywania i związana z nią sprawozdawczość	478
2.6. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako ogniwo systemu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych	479
2.6.1. Planowanie finansowe jst. w warunkach ograniczonej decentralizacji finansów publicznych	479
2.6.2. Ocena obowiązującego systemu planowania finansowego w jst. .	482
2.6.3. Planowanie finansowe jst. w warunkach zwiększonej decentralizacji finansów publicznych i zmienionego modelu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych	487
2.7. Wnioski	490
3. Reforma zarządzania finansami publicznymi	491
3.1. Wzmocnienie roli Ministra Finansów w zarządzaniu finansami publicznymi	491
3.2. Koordynacja polityki finansowej i pieniężnej w skali krajowej i międzynarodowej	496
3.3. Problem udziału partnerów społecznych i ekspertów w zarządzaniu finansami publicznymi	498

Spis treści

3.4. Potrzeba wzmocnienia rangi prawa finansowego i poprawy jego tworzenia, wykładni i stosowania.....	501
3.5. Wnioski.....	508
4. Zestawienie proponowanych działań koncepcyjnych, organizatorskich i legislacyjnych związanych z reformą organizacji i zarządzania finansami publicznymi.....	509

Część III

ORGANIZACJA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

1. Czas i warunki przygotowania oraz realizacji naprawy finansów publicznych	511
2. Wejście Polski do strefy euro jako element naprawy finansów publicznych	517
2.1. Ocena korzyści i strat oraz kosztów i zagrożeń związanych ze zmianą waluty w Polsce.....	517
2.2. Ocena przygotowań Polski do wejścia do strefy euro	523
2.3. Wnioski.....	523
3. Podmioty uczestniczące w procesie naprawy finansów publicznych oraz ich zadania.....	534
3.1. Uwagi ogólne.....	534
3.2. Inicjatorzy oraz organizator i patron procesu naprawy finansów publicznych oraz ich zadania.....	535
3.3. Wykonawcy i koordynator oraz kontrolerzy procesu naprawy finansów publicznych	539
4. Program naprawy finansów publicznych (propozycja autorska).....	540
4.1. Prace koncepcyjne	540
4.2. Działania legislacyjne.....	542
4.3. Działania organizatorskie	543
5. Harmonogram realizacji naprawy finansów publicznych.....	544
Wykaz tabel.....	550
Wykaz materiałów źródłowych.....	552

Wykaz skrótów

1. AKTY PRAWNE

Konstytucja RP	– ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
ksh.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
ord.pod.	– ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
Regulamin Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.)
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TofUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony w miejsce Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Traktat Lizboński	– Traktat z 17 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 2007/306/01)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (zastąpiony na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)
u.s.g.	– ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)

u.s.w.	– ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
ustawa o dochodach jst.	– ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.)
ustawa o fp.	– ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
ustawa o kontroli skarbowej	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 z późn. zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307)
u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.)
ustawa o r.i.o.	– ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)
ustawa o s.d.g.	– ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)
ustawa wprowadzająca o fp.	– ustawa z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)

2. ORGANY I INSTYTUCJE

EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
ECU	– europejska waluta rozliczeniowa obowiązująca we Wspólnotach Europejskich do 1 stycznia 2002 r.
EFI	– Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFR	– Europejski Fundusz Rozwoju
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EIW	– Europejski Instytut Walutowy (zastąpiony przez Europejski Bank Centralny)
EKB	– Europejski Komitet Bankowy
EKKB	– Europejski Komitet Kontrolerów Bankowych
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych, obejmujący Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
Euroatom/ EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
Eurosystem	– Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska wspólnota Węgla i Stali
jst.	– jednostki samorządu terytorialnego
jednostka sektora f.p.	– jednostka sektora finansów publicznych
OECD	– Organizacja Wspólnoty Gospodarczej i Rozwoju
OLAF	– Europejski Urząd Zwalczania Nadużyć Finansowych
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny

RM	– Rada Ministrów
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TO	– Trybunał Obrachunkowy, przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – Europejski Trybunał Obrachunkowy
UE	– Unia Europejska
WE/Wspólnoty/Wspólnoty Europejskie	– Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (zastąpione na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską)
Wspólnota	– Wspólnota Europejska (zastąpiona na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

3. PUBLIKATORY

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE L lub C	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej seria Legislacja (na oznaczenie aktów wydanych po dniu 1 XI 1993 r.), np. L 2004/98/47 – oznacza kolejno: L seria Legislacja, 2004 – rok opublikowania aktu w Dz. Urz. UE; 98 – numer Dz. Urz. UE ; 47 – strona 47
Dz. Urz. WE L lub C	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich seria Informacje i zawiadomienia (na oznaczenie aktów wydanych do dnia 1 XI 1993 r.)
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer
<i>LexPolonica</i>	– system informacji prawnej LexisNexis
M.P.	– Monitor Polski
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wykaz skrótów

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Pr.–Ek.	– Studia Prawno–Ekonomiczne

4. INNE

DNB UE	– dochód narodowy brutto Unii Europejskiej
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
ESA` 95	– European System of National and Regional Accounts (europejski system zintegrowanych rachunków narodowych)
PKB	– produkt krajowy brutto
unijny	– dotyczący Unii Europejskiej (termin ten zastąpił wyraz „wspólnotowy” po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego)

wspólnotowy	– dotyczący Wspólnot lub Wspólnoty Europejskiej (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego oznacza „unijny”)
wspólny rynek	– po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – rynek wewnętrzny Unii Europejskiej

WSTĘP

Niniejsza praca powstawała długo. Pisałem ją z różnych powodów oraz w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych, a także międzynarodowych. Jestem więc szczęśliwy, że praca została ukończona i mogę przekazać ją tym, do których jest adresowana.

Po pierwsze, przygotowanie niniejszej pracy wynika z poczucia obowiązków naukowca. Moi naukowci Mistrzowie wpoili we mnie z łatwością przekonanie o tym, że to, co się bada i opisuje, powinno komuś lub czemuś służyć. Służebny charakter nauki nie jest niby przez nikogo kwestionowany, ale zbyt często pojęcie służebności naukowcy ograniczają do zaspokojenia własnych pasji i ambicji. Tymczasem, spoglądając w przeszłość, czasami nawet tę najdalszą (starożytność) i opierając się na dorobku historyków lub historiografów, nietrudno dojść do wniosku, że „uroda” osób panujących lub piastujących godności władzy publicznej od wieków nie ulega zmianie. I tak już chyba zostanie dalej! Trwałymi elementami tej urody jest bowiem silna żądza zdobycia i utrzymania władzy oraz nieczynienie niczego więcej, co by poza te cele wykraczało. Jak przekonuje mnie o tym znakomity romanista prof. Marek Kuryłowicz, w starożytności tylko „mało odpowiedzialni” władcy fundowali poddanym „igrzyska” w postaci reform, które ogłaszali do przeprowadzenia w interesie poddanych, a następnie wykonywali je jedynie w interesie własnym.

Inny mój przyjaciel, historyk prawa i bystry obserwator życia społecznego – prof. Jacek Matuszewski uważa zaś, że nieprzypadkowo wśród panujących w przeszłości i współcześnie niewielu było i jest „umysłów świątłych” lub co najmniej życzliwych tym, którzy je posiadają. Można też zaryzykować twierdzenie, że osoby mające do zaoferowania społeczeństwu swoją wiedzę i talent nie garną się specjalnie do osobistego wykonywania funkcji publicznych. Oni mają bowiem ugruntowaną pozycję społeczną i zapewniony byt materialny. Nie kuszą ich zatem karty kredytowe (którymi można za publiczne pieniądze kupić sobie „służbowego” dorsza za 8,19 zł), służbowe samochody z podejrzanie inteligentnymi (lub specjalnie szkolonymi) kierowcami, przydzieloną ochroną osobistą (konieczność łąsi i w ciemnych okularach) ani asystentki po konkursach na miss piękności z nogami niemal do samej szyi. Naukowiec tego nie musi mieć, może z wy-

jątkiem asystentek, ale już bardziej zdolnych niż pięknych. Dla prawdziwego naukowca piastowanie władzy publicznej nigdy nie staje się też nieodpartą pokusą. Natomiast nie może on zapominać o swojej powinności wobec społeczeństwa i jego władzy, wyrażającej się świadczeniem profesjonalnej i obiektywnej pomocy w postaci ocen funkcjonowania państwa i władzy oraz pomysłów na pokonanie i usprawnienie występujących problemów. Tak przynajmniej ja sam pojmuję misję naukową i relację z władzą publiczną.

Po drugie, niniejsze opracowanie jest wyrazem buntu wobec postaw tych, którzy mając władzę publiczną, nie wykonują jej w oparciu o współdziałanie z nauką. Nic w tym miejscu nie pomoże zaklinanie się, że w praktyce jest inaczej, bo przecież władza publiczna ma setki rad naukowych i innych organów opiniodawczych. Dostatecznie długo przebywałem w takich gremiach, aby dzisiaj nie wiedzieć, w jakim celu je powoływano i jak z nich korzystano. To był i jest nadal wielki kamuflaż! Średnio zdolnym psychologom społecznym oraz politologom pozostawiam udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego przedstawiciele władzy publicznej boją się korzystać z dorobku i propozycji nauki. Dla ułatwienia podpowiem jednak, zwracając uwagę, że Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, czyli gremia składające się z najwybitniejszych (lub prawie najwybitniejszych) prawników, nie mają żadnych oporów w korzystaniu z opinii ekspertów i biegłych. Dlaczego oni nie boją się, tak jak pozostali?

Mam pełną świadomość, że w społeczeństwie panuje przekonanie, że wszystko, co ukazuje się drukiem, zwłaszcza w czasopiśmie fachowych, stanowi dorobek nauki lub wyrażenie jej stanowiska w danej sprawie. Trzeba to sprostować, ponieważ tak nie jest. Pisać każdy może, jeden lepiej, drugi gorzej. Tak jednak, jak śpiew na imieninach u cioci nie powinien pretendować do miana występów profesjonalnych, tak też pisanie i publikowanie wszystkiego, co zostało napisane i zgłoszone do publikacji nie przesądza o naukowym charakterze tej twórczości. Większość piszących ogranicza się jedynie do opisu rzeczywistości. W prawie dotyczy to opisu regulacji prawnych danego zjawiska. Często w opisie tym nie ma nic więcej, nawet oceny w postaci stanowiska piszącego na dany temat. Inni opisują to, co miało lub ma miejsce w innych państwach. To jest lub może być (jeśli opis jest rzetelny i udokumentowany) dopiero cennym źródłem informacji i podstawą do wysuwania wniosków i postulatów odnośnie do recepcji tych rozwiązań na grunt krajowy. Prawdziwa nauka dostarcza jednak bardzo wiele cennego tworzywa, na bazie którego można budować lub reformować poszczególne obszary życia społecznego. Wiele jest bowiem wartościowych publikacji monograficznych lub artykułowych bądź głos do orzeczeń sądowych lub administracyjnych. Przypomnijmy, że takich rozwiązań i postulatów oczekuje się od prac pisanych dla uzyskania stopni lub tytułu naukowego, zaś w ciągu roku jest to udziałem wielu tysięcy ludzi!

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE

Nadzieja umiera ostatnia

W. Szekspir

Cezary Kosikowski

NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

(PRZYCZYNY, METODOLOGIA, KIERUNKI I PROPOZYCJE)



Temida2

Białystok 2011

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa:

Halina Święczkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakimkolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Recenzenci:

Jan Głuchowski

Krystyna Piotrowska–Marczak

ISBN 978–83–89620–96–5

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła J. Mancewicz*

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2, Białystok 2011

Spis treści

Wykaz skrótów.....	15
Wstęp	21
Tezy główne	29

Część I

METODOLOGIA NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

I. Finanse publiczne jako przedmiot naprawy

1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych.....	35
2. Wzorzec dobrego stanu finansów publicznych.....	41
3. Źródła wiedzy o stanie finansów publicznych i ich funkcjonowaniu w praktyce.....	44
4. Podstawowe przejawy kryzysu finansów publicznych oraz jego przyczyny	49
5. Dotychczasowe koncepcje naprawy finansów publicznych oraz ich ocena ze strony ekspertów	52

II. Zasady metodologii naprawy finansów publicznych

1. Uwagi wstępne.....	60
2. Zasady naprawy finansów publicznych	62
2.1. Respektowanie podstawowych zasad prakseologicznych.....	62
2.1.1. Podejmowanie naprawy w oparciu o rzetelne analizy i oceny jej potrzeby oraz przemyślaną i akceptowalną społecznie koncepcję. 62	
2.1.2. Podejmowanie naprawy w sposób zupełny (kompletny) i w odpowiednich warunkach.....	64
2.1.3. Podejmowanie naprawy w sposób jawny i przejrzysty oraz odpowiedzialny.....	67
2.1.4. Unikanie pozorów naprawy oraz jej nieuzasadnionej fragmentaryczności.....	70

2.1.5. Realizacja naprawy według ustalonego harmonogramu	71
3. Zachowanie zgodności naprawy finansów publicznych z zasadami konstytucyjnymi	72
4. Podporządkowanie naprawy finansów publicznych prawu Unii Europejskiej i międzynarodowemu prawu publicznemu	78
5. Respektowanie zasad przyzwoitej legislacji w naprawie finansów publicznych.....	83
6. Kolejność działań podejmowanych w ramach procesu naprawy finansów publicznych.....	85
6.1. Korzystanie z wyników stałej analizy organizacji i funkcjonowania finansów publicznych oraz oceny, czy finanse publiczne dobrze służą osiąganiu celów i realizacji zadań publicznych.....	85
6.2. Ustalenie objawów i skutków oraz przyczyn, z powodu których finanse publiczne nie pełnią wyznaczonych im funkcji	88
6.3. Określenie przedmiotu i zasięgu naprawy finansów publicznych i ocena możliwości jej przeprowadzenia w określonym czasie ze względu na występujące lub mogące pojawić się bariery prawne i pozaprawne.....	91
6.4. Przygotowanie programu naprawy finansów publicznych oraz poddanie go ocenie ekspertów i konsultacjom społecznym, a także ogłoszenie założeń naprawy finansów publicznych wraz z rzetelnym uzasadnieniem.....	94
6.5. Wprowadzenie programu naprawy finansów publicznych w ramy działań organizacyjnych i legislacyjnych rządu i parlamentu, po dokonaniu uprzednio wymaganych konsultacji i uzgodnień z organami Unii Europejskiej	100
6.6. Realizacja harmonogramu naprawy finansów publicznych oraz bieżąca ocena osiągniętych rezultatów, a także informowanie opinii publicznej o występujących przeszkodach i zagrożeniach, m.in. w celu pozyskania poparcia społecznego w ich usuwaniu.....	103
6.7. Urzędowe i medialne podsumowanie oraz ocena rezultatów naprawy finansów publicznych wraz z wnioskami dotyczącymi odpowiedzialności za brak powodzenia w naprawie finansów publicznych	105