

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń, Marzena Świstak

SERIA AKADEMICKA

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń, Marzena Świsłak

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 czerwca 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Jolanta Szotno-Koguc, prof. UMCS

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Marcin Burzec – rozdziały XII pkt 1, 8–10, 14–16, 19, XIII pkt 1–6, 9, XV pkt 2–3, 6–9, 14–16

Michał Jędrzejczyk – rozdziały XI, XII pkt 2–7, 11–13, 17–18, 20–22, XIII pkt 7–8, 10–11

Beata Kucia-Guściora – rozdziały III, IV, V, XV pkt 1, 4–5, 10–13, 17–19

Monika Münnich – rozdziały VI, VIII, IX

Piotr Pomorski – rozdziały VII, X

Paweł Smoleń – wstęp, rozdziały I, XIV

Marzena Świstak – rozdział II

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-549-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	15
Rozdział I	
Podstawowe zagadnienia teoretyczne	17
1. Finanse publiczne	17
2. Finanse publiczne a finanse prywatne	18
3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe	19
4. Funkcje finansów publicznych	19
5. Polityka finansowa	21
6. Prawo A. Wagnera.....	21
Rozdział II	
Konstytucyjne podstawy finansów publicznych	23
1. Źródła prawa finansowego i prawa finansów publicznych	23
2. Rozdział X Konstytucji RP.....	25
3. Władztwo daninowe	25
4. Ustrój finansowy samorządu terytorialnego.....	26
5. Budżet państwa.....	27
6. Ustawa budżetowa.....	28
7. Publiczna działalność finansowa	29
8. Narodowy Bank Polski	31
Rozdział III	
Środki publiczne	33
1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o finansach publicznych	33
2. Pojęcie i katalog środków publicznych	35
3. Dochody publiczne.....	36
4. Przychody publiczne	40
5. Środki pochodzące z budżetu UE i pomoc z EFTA oraz inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych	41

6. Wydatki publiczne	44
7. Rozchody publiczne	47
8. Deficyt i nadwyżka sektora a deficyt i nadwyżka budżetu	48

Rozdział IV

Sektor finansów publicznych	53
1. Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych	53
2. Metody budżetowania	55
3. Jednostki budżetowe	57
4. Samorządowy zakład budżetowy.....	60
5. Agencja wykonawcza	63
6. Instytucja gospodarki budżetowej.....	65
7. Państwowy fundusz celowy	68
8. Państwowe i samorządowe osoby prawne	72

Rozdział V

Zasady ogólne gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych	75
1. Zasada jawności finansów publicznych	75
2. Zasada przejrzystości finansów publicznych	79
3. Klasyfikacja środków publicznych	82
4. Zasady gospodarowania środkami publicznymi.....	86
5. Kierownik j.s.f.p.	88
6. Główny księgowy j.s.f.p.	90

Rozdział VI

Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	93
1. Pojęcie i cele kontroli zarządczej.....	93
2. Organy zapewniające wykonywanie kontroli zarządczej	94
3. Koordynacja kontroli zarządczej	95
4. Standardy kontroli zarządczej	95
5. Pojęcie audytu wewnętrznego	95
6. Międzynarodowe standardy audytu wewnętrznego.....	96
7. Jednostki sektora finansów publicznych, w których prowadzi się audyt wewnętrzny	96
8. Komórki audytu wewnętrznego.....	97
9. Audytor wewnętrzny.....	97
10. Komitet audytu.....	98

Rozdział VII

Zagadnienia długu publicznego	101
1. Państwowy dług publiczny	101
2. Dług publiczny w prawie wspólnotowym	103
3. Zarządzanie długiem publicznym	104
4. Procedury oszczędnościowe i sanacyjne.....	105
5. Program sanacyjny.....	106
6. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa	107
7. Skarbowe papiery wartościowe	107
8. Bon skarbowy.....	108
9. Obligacja skarbowa	109
10. Skarbowe papiery oszczędnościowe	109
11. Kredyt publiczny	110
12. Pożyczka publiczna	111
13. Gwarancja publiczna	112
14. Poręczenie publiczne	113

Rozdział VIII

Budżet państwa jako publiczny plan finansowy państwa	115
1. Ustawa budżetowa	115
2. Budżet państwa	116
3. Zasady budżetowe	117
4. Dochody budżetu państwa	121
5. Wydatki budżetu państwa	122
6. Stabilizacyjna reguła wydatkowa.....	125
7. Dotacje budżetowe	126
8. Subwencje budżetowe	129
9. Rezerwy budżetu państwa	130
10. Wieloletnie plany finansowe.....	132
11. Ustawa o przewidywanym budżetowym	133
12. Budżet zadaniowy	134
13. Budżet środków europejskich	134

Rozdział IX

Uchwalanie budżetu państwa.....	137
1. Pojęcie procedury budżetowej	137
2. Przygotowanie projektu budżetu państwa	137
3. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej.....	139
4. Uchwalanie ustawy budżetowej	140
5. Wieloletni plan finansowy państwa.....	142

Rozdział X

Problematyka wykonywania budżetu państwa	145
1. Procedura wykonywania budżetu państwa	145
2. Zasady gospodarki budżetowej w toku wykonywania budżetu państwa	147
3. Obsługa bankowa budżetu państwa	148
4. Blokowanie wydatków budżetowych	149
5. Przenoszenie wydatków budżetowych	150
6. Wydatki niewygasające	151

Rozdział XI

Kontrola budżetowa i sprawozdawczość w budżecie państwa	153
1. Kontrola wykonania budżetu państwa – bieżąca i następcza	153
2. Kontrola NIK wykonania budżetu państwa	156

Rozdział XII

Uchwalanie, wykonanie, nadzór i kontrola budżetu jednostek samorządu terytorialnego	159
1. Uchwała budżetowa	159
2. Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.	161
3. Procedura przygotowania i uchwalenia budżetu j.s.t.	165
4. Zastępcze uchwalenie budżetu j.s.t.	169
5. Równowaga budżetowa	170
6. Indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t.	171
7. Wykonanie budżetu j.s.t.	176
8. Rezerwy budżetowe j.s.t.	178
9. Dotacje podmiotowe z budżetu j.s.t.	180
10. Dotacje przedmiotowe z budżetu j.s.t.	181
11. Dotacje celowe z budżetu j.s.t.	182
12. Skarbnik j.s.t.	183
13. Kontrasygnata	187
14. Blokowanie wydatków budżetowych	189
15. Przenoszenie wydatków w budżecie j.s.t.	190
16. Niewygasające wydatki budżetu j.s.t.	191
17. Nadzór i kontrola nad j.s.t.	192
18. Regionalne izby obrachunkowe	195
19. Fundusz sołecki	197
20. Budżet obywatelski	198
21. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.....	201
22. Raport o stanie j.s.t.	203

Rozdział XIII

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego	207
1. Dochody własne j.s.t.	207
2. Podatki stanowiące dochód własny gminy.....	211
3. Opłaty stanowiące dochód własny gminy	213
4. Dochody zewnętrzne j.s.t.	214
5. Subwencja ogólna	215
6. Część oświatowa subwencji ogólnej.....	220
7. Dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t.	220
8. Dotacje celowe na podstawie porozumień z innymi j.s.t.	223
9. Janosikowe.....	223
10. Kontrakt wojewódzki	224
11. Wieloletni plan inwestycyjny	226

Rozdział XIV

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	229
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	229
2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności.....	230
3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności.....	232
4. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	235
5. Organy właściwe do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	238
6. Organy właściwe do wypełniania funkcji oskarżyciela	240

Rozdział XV

Podstawy finansów Unii Europejskiej.....	243
1. Unia Gospodarcza i Walutowa	243
2. Euro	246
3. Kryteria konwergencji	248
4. Pakt stabilności i wzrostu	250
5. Procedura nadmiernego deficytu	253
6. Międzynarodowy Fundusz Walutowy	255
7. Europejski System Banków Centralnych – Europejski Bank Centralny	258
8. Europejski Bank Inwestycyjny	262
9. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	265
10. Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych	268
11. Europejski System Nadzoru Finansowego	271
12. Budżet ogólny UE	272
13. Zasady budżetowe	274
14. Dochody budżetowe	277
15. Wydatki budżetowe	281

16. Fundusze europejskie	283
16.1. Fundusze finansujące politykę spójności	283
16.2. Fundusze związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi i ich ochroną w okresie przejściowym	287
16.3. Pozostałe fundusze	288
17. Procedura uchwalania budżetu UE	289
18. Wykonanie i kontrola realizacji budżetu UE	291
19. Europejski Trybunał Obrachunkowy	293
Bibliografia	297
Autorzy	307

SŁOWO WSTĘPNE

W polskim porządku prawnym brak jest legalnej definicji finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podejmowane są próby wypełnienia tej luki. W toczonych dyskusjach ujawniają się w tym względzie liczne wątpliwości i kontrowersje. Bez wątpienia jednak problematyka finansów publicznych odznacza się wyjątkowo szerokim zakresem merytorycznym oraz wyróżnia istotnym znaczeniem praktycznym. Obejmuje przecież fundamentalne założenia prawidłowego funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Niejako z natury rzeczy sfera ta budzi zainteresowanie nie tylko prawników, ale także ekonomistów, praktyków życia gospodarczego i oczywiście polityków. Trudno więc się dziwić, że także w środowisku akademickim wyodrębnił się nowy blok zajęć merytorycznych. Jednocześnie skomplikowany charakter tej materii prawnej sprawia, że znajomość kształtujących ją rozwiązań przybiera niekiedy postać wiedzy przeznaczonej jedynie dla wąskiej grupy osób. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy stają się często trudności w trakcie sesji egzaminacyjnej studentów tych kierunków, które w swej ofercie programowej zawierają wykłady, konwersatoria i zajęcia ćwiczeniowe z zakresu prawa finansów publicznych.

Przygotowany podręcznik skierowany jest przede wszystkim do uczestników wykładów kursowych, wykładów specjalizacyjnych (konwersatoriów, fakultetów), seminariów magisterskich i doktorskich prowadzonych dla studentów oraz absolwentów prawa, administracji, europeistyki i kierunków ekonomicznych. Może być także pomocny w trakcie różnorodnych studiów podyplomowych, kursów dla doradców finansowych czy aplikacji prawniczych. W swym zasadniczym założeniu obejmuje on prezentację podstawowych zagadnień sfery prawa finansów publicznych. W zamyśle autorów opracowanie ma zawierać wybrane, najważniejsze kwestie z tego zakresu, niezbędne dla realizacji przede wszystkim głównego nurtu wykładu akademickiego. Opracowanie nie aspiruje do określenia pełnej formuły merytorycznej finansów publicznych, zwłaszcza że (jak już powyżej wspomniano) pojęcie to jest definiowane w literaturze przedmiotu różnorodnie.

Struktura opracowania nawiązuje do tradycyjnej sekwencji prezentacji i omawiania poszczególnych zagadnień w toku wykładu akademickiego oraz formułowanych na tej podstawie pytań w testach egzaminacyjnych (dość powszechnie obecnie stosowanych).

Rozdział I

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

1. Finanse publiczne

Finanse publiczne to, niestety, termin niejednorodny. Podkreślić przede wszystkim należy, że ustawa o finansach publicznych nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. Określa jedynie ich zakres, stwierdzając, że obejmują one procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; 2) wydatkowanie środków publicznych; 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; 5) zarządzanie środkami publicznymi; 6) zarządzanie długiem publicznym; 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Wobec takiego stanu prawnego w literaturze przedmiotu podejmowano liczne próby teoretycznego ujęcia finansów publicznych. Prezentowane definicje nie są wprawdzie jednolite, jednak można dostrzec znaczące podobieństwa pozwalające wyróżnić swoistą warstwę wspólną tego pojęcia. Zazwyczaj akcentuje się występowanie trzech powiązanych ze sobą elementów: gospodarczych (ekonomicznych), politycznych oraz prawnych. Łączne ich uwzględnienie pozwala na pełną ilustrację pojęcia finansów publicznych. W tym kontekście podkreśla się złożoność pojęcia finansów publicznych, na którą składa się: kompleks instytucji prawnych (system prawny), sposób gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych (system zarządzania), faktyczna pula środków pieniężnych (podlegająca redystrybucji).

Bez wątplenia możliwe jest zatem wyróżnienie zarówno komponentu ekonomicznego, jak i prawnego. Należy się zgodzić, że w tym drugim znaczeniu finanse publiczne to zespół norm prawnych regulujących operacje związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. W tym sensie finanse publiczne stanowią część

prawa publicznego (odrębna gałąź prawa kształtująca funkcjonowanie tej sfery), której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami¹.

2. Finanse publiczne a finanse prywatne

Zasadniczo finanse w znaczeniu ogółu stosunków finansowych można podzielić na dwie podstawowe grupy: **finanse publiczne i finanse prywatne**.

Finanse publiczne w stosunku do finansów prywatnych charakteryzuje odrębność zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Realizowane są w ramach stosunków prawnych z **udziałem podmiotów prawa publicznego** (m.in. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Z uwagi na charakter podmiotów uczestniczących w stosunkach z zakresu finansów publicznych (atrybut władzy publicznej) większość działań odznacza się **przymusowością**. W zdecydowanej większości dochody publiczne to daniny publiczne, które mają charakter bezpośrednio przymusowy, a wydatki publiczne z reguły przeznaczone są na realizację **zadań publicznych**. Charakter regulacji dotyczącej finansów publicznych ma **naturę publicznoprawną**. Ponadto stosunki finansowe oparte są na zasadzie **władztwa i podporządkowania** (administracyjnoprawna metoda regulacji). Związane jest to z celem działalności finansowej państwa – **realizacją interesu publicznego i jego ochroną**. Dlatego też finanse publiczne podlegają regułom: jawności, planowania, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli. Gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty publiczne odbywa się z zastosowaniem odpowiednich instytucji finansowoprawnych i jest poddane określonym regułom i procedurom.

Finanse prywatne natomiast w większości cechuje **dobrowolność** (nie przymusowość). Stosunki finansowe w obszarze finansów prywatnych cechuje **prywatnoprawna podstawa normatywna**. Najczęściej oparte są na zasadzie swobody zawierania umów, w ramach której strony stosunku prawnego samodzielnie decydują o jego kształcie, o ile nie narusza on porządku prawnego. Podmioty prywatne uzyskują środki pieniężne z różnych źródeł, realizując **interes prywatny**, indywidualny (a nie publiczny). Podstawowym celem finansów prywatnych jest **osiąganie i maksymalizacja zysku**, a nie optymalizacja zaspokajania potrzeb publicznych. W przypadku finansów prywatnych zastosowanie znajdzie konstytucyjna zasada ochrony prywatności, podczas gdy finanse

¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17–25; R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 7–9; C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 17–19; W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2020, art. 3.

publiczne powinny opierać się na zasadzie jawności i przejrzystości². Ze względu na realizację odmiennych celów zarządzanie finansami prywatnymi może więc być bardziej rozdrobnione (zindywidualizowane) niż w przypadku finansów publicznych³.

3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe

W doktrynie można zetknąć się zarówno z naprzemiennym (wręcz synonimicznym) stosowaniem obu tych pojęć, jak i odrębnym definiowaniem każdego z nich⁴. Wydaje się, że trudno wytyczyć precyzyjnie granice rozdzielające oba te terminy. Generalizując, można założyć, że **prawo finansowe** to zestaw norm prawnych kształtujących sferę finansów publicznych. W konsekwencji wypada przyjąć, że zakres normatywny prawa finansowego jest regulowany w Konstytucji RP (przede wszystkim w rozdziale X). **Prawo finansów publicznych**, natomiast to zespół regulacji odnoszących się do zagadnień, o których mowa w art. 3 u.f.p. (zob. powyżej pojęcie finansów publicznych). Tym samym pojęcie to nie obejmowałoby w pełni materii wskazanej w Konstytucji RP, np. nakładanie i stanowienie danin publicznych, prowadzenie polityki finansowej. Przyjęcie takich założeń stanowi jednak daleko idące uproszczenie. Zwrócić należy bowiem uwagę na treść art. 3 u.f.p., w którym posłużono się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że ustawa o finansach publicznych formułuje otwarty katalog materii finansów publicznych. Ponadto Konstytucja RP jedynie część zagadnień obejmuje rozdziałem X zatytułowanym „Finanse publiczne”. Wydaje się, że powyższe aspekty kreują podstawową trudność w wytyczeniu jednoznacznych zakresów obu pojęć.

4. Funkcje finansów publicznych

Podobnie jak w przypadku powyżej wymienionych pojęć, tak i w odniesieniu do wskazania funkcji finansów publicznych występują w doktrynie rozbieżności. Sporne, jak się wydaje, jest nie tylko określenie rodzaju funkcji, ale i sposób ich klasyfikacji (ich kolejność i przypisywana im waga)⁵. Zazwyczaj jednak w grupie podstawowych funkcji finansów publicznych wymienia się:

² T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 18–21.

³ K. Sawicka, *Finanse publiczne a finanse prywatne* [w:] *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, red. W. Miemieć, Warszawa 2018, s. 32–33; A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 28–30.

⁴ R. Mastalski, *Finanse...*, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 61–64; C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 41–94; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa...*, red. Z. Ofiarski, art. 3; A. Drwiłło, *Zagadnienia...*, s. 23–43; K. Sawicka, *Pojęcie i funkcje finansów publicznych* [w:] *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, red. W. Miemieć, Warszawa 2018, s. 30–32.

⁵ Zob. m.in. S. Owsiać, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 66–78; A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 129–139; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 37–43; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 57–61; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; K. Sawicka, *Pojęcie...*, s. 27–29.

- 1) funkcję fiskalną,
- 2) funkcję redystrybucyjną,
- 3) funkcję stymulacyjną,
- 4) funkcję informacyjno-ewidencyjną (informacyjno-kontrolną).

Jako pierwszą wskazuje się najczęściej **funkcję fiskalną**. Na ogół uznaje się ją za najważniejszą z nich, a wręcz determinującą istnienie wszystkich pozostałych. Stanowi ona przejaw działalności każdego państwa związanej z pobieraniem i gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo w celu realizowania jego zadań. Negatywnym przejawem realizacji funkcji fiskalnej może być zjawisko fiskalizmu, rozumiane jako polityka nadmiernego obciążenia daninami publicznymi.

Z funkcją fiskalną łączy się **funkcja redystrybucyjna**. Zazwyczaj rozumiana jest jako praktyczny przejaw realizacji przyjętych założeń polityki finansowej państwa. Ma charakter wtórny wobec funkcji fiskalnej. Obejmuje ona proces podziału (rozdzielenia) zgromadzonych środków budżetowych. Jest ona realizowana przez ich transfer zarówno do podmiotów mieszczących się w sektorze finansów publicznych, jak i znajdujących się poza jego ramami. Redystrybucja środków publicznych może mieć zróżnicowany charakter, np. ze względu na kryterium podmiotowe, przedmiotowe, terytorialne lub czasowe⁶.

Funkcja stymulacyjna wiąże się z możliwością świadomego, zaplanowanego oddziaływania na różnorodne podmioty za pomocą systemu zróżnicowanych instrumentów finansowopravných. Są to tzw. bodźce o charakterze finansowopravným, które oddziałują za pośrednictwem obietnicy korzyści lub poprzez zagrożenie dolegliwością finansową⁷. Przykładem bodźców mogą być: stopy kredytowe, stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe, specjalne strefy ekonomiczne. W ten sposób zakłada się kreowanie pożądaných w gospodarce zjawisk albo hamowanie (wykluczenie) zjawisk niekorzystnych (np. stabilizacja cen, stały poziom dochodów budżetowych, niska inflacja, niskie bezrobocie).

Funkcja informacyjno-ewidencyjna (informacyjno-kontrolna) stanowi swoiste dopełnienie wskazanych powyżej funkcji. Polega na badaniu stanu gospodarki państwa poprzez analizę procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W warunkach gospodarki wolnorynkowej przybiera postać przede wszystkim informacyjno-ewidencyjną (w przeciwieństwie do gospodarki centralnie sterowanej, gdzie akcent kładziono na aspekty kontrolne). Pozyskane dane pozwalają nie tylko określić założenia właściwego funkcjonowania finansów publicznych, ale także podejmować stosowne działania w tej sferze.

⁶ E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 39.

⁷ Zob. H. Reniger, *Bodźce prawno-finansowe*, Rzeszów 1979, s. 1–41.

5. Polityka finansowa

W literaturze przedmiotu politykę finansową (nazywana również polityką ekonomiczną) określa się jako ujętą w ramy organizacyjne działalność polegającą na ustalaniu oraz realizacji celów gospodarczych za pomocą instrumentów planowania i prawodawstwa finansowego⁸. Zazwyczaj jej główne założenia są ujmowane w różnorodnych perspektywicznych programach rządowych. Polityka finansowa zakłada koordynowanie gospodarki, co wyrasta z przeświadczenia, że za pomocą określonych bodźców prawnych i ekonomicznych uda się ją modelować w pożądanym przez władze kierunkach. Płaszczyzną polityki ekonomicznej jest aktualny system prawny, gospodarczy i społeczny, w którym reguły i realia ekonomiczno-gospodarcze splatają się z aktywną działalnością prawotwórczą parlamentu oraz społecznymi oczekiwaniami względem systemu finansowego (zwłaszcza podatkowego). W aspekcie ekonomicznym działania polityczne są obliczone na osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego i hamowanie inflacji. Na niwie prawnej powinny one kreować uwarunkowania legislacyjne zapewniające optymalną realizację funkcji finansów publicznych i modelowego systemu podatkowego⁹. Wyróżnia się dwie główne odmiany polityki finansowej:

- 1) politykę pieniężną, opartą na kontroli podaży pieniądza i stóp procentowych;
- 2) politykę fiskalną, polegającą na kontrolowaniu dochodów i wydatków publicznych.

W literaturze przedmiotu można się zetknąć także z inną klasyfikacją, odzwierciedlającą charakter polityki pieniężnej. W tym kontekście wymienia się politykę dochodową państwa lub samorządu terytorialnego oraz politykę wydatkową. Ta pierwsza wyraża się głównie w polityce podatkowej. Druga natomiast określa jest wielkością publicznych zasobów pieniężnych oraz zakresem zadań finansowanych ze środków publicznych¹⁰.

6. Prawo A. Wagnera

A. Wagner (1835–1917) to niemiecki ekonomista, profesor uniwersytetów m.in. w Freiburgu i Berlinie, który sformułował teorię dotyczącą wydatków publicznych, nazywaną zazwyczaj prawem Wagnera lub prawem wzrastających wydatków publicznych. Wyniki swoich badań zawarł w czterotomowym dziele zatytułowanym *Finanzwissenschaft*. Według Wagnera dostrzegalne jest zjawisko **stałego wzrostu wydatków publicznych**. W jego ocenie ma ono charakter trwały – stale rosnących potrzeb finansowych. W swoich obserwacjach znajdował potwierdzenie tej teorii zarówno w analizie wartości bezwzględnych, jak i w relacji do PKB. Podkreślał, że potrzeby publiczne rosną szybciej od

⁸ R. Mastalski, *Polityka finansowa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 31–32; E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 44–45.

⁹ H. Wnorowski, *Polityka fiskalna jako instrument poprawy efektywności gospodarczej w krajach OECD*, Białystok 2008, s. 11.

¹⁰ R. Mastalski, *Polityka finansowa*, s. 31–32.

Podręcznik w sposób nowatorski prezentuje szeroko rozumianą tematykę finansów publicznych. Zagadnienia dotyczące polskich i europejskich finansów ułożone zostały w układzie alfabetycznym. Właśnie takie przedstawienie ułatwia poszukiwanie konkretnych informacji.

Publikacja porządkuje wiedzę m.in. o instytucjach finansów publicznych, takich jak:

- wieloletni plan finansowy państwa (WPPF),
- budżet państwa,
- dług publiczny,
- dochody jednostek samorządu terytorialnego,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza.

Układ zagadnień nawiązuje do toku wykładu akademickiego oraz pytań egzaminacyjnych, na podstawie których weryfikowana jest wiedza studentów.

Prosty język, podręcznikowa formuła opracowania oraz hasłowe przedstawienie zagadnień sprawiają, że stanowi ono istotną pomoc dydaktyczną i ułatwia poszukiwanie konkretnych informacji.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów oraz absolwentów prawa, administracji, europeistyki i kierunków ekonomicznych. Może być także przydatna w trakcie studiów podyplomowych, kursów dla doradców finansowych i aplikacji prawniczych. Z książki mogą korzystać również pracownicy sektora finansów publicznych oraz osoby pełniące różnego rodzaju funkcje w organizacjach pozarządowych.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382865493 W01P01

ISBN 978-83-8286-549-3



9 788382 865493

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

