

Włodzimierz Wójcicki

---

Zrozumieć  
f i n a n s e  
p u b l i c z n e

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](http://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.agencjatorp.pl](http://www.agencjatorp.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 przemyśleń 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.

Dodatковым celem pracy jest zwrócenie uwagi na nośność idei, nazwalibyśmy 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 pieniądzy 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 uwagę, 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 niepoważnych 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-

tencją 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



# System finansów publicznych

## 1.1. Ogólna teoria systemu

W nauce przyjęto następującą logiczną sekwencję pojęć:

- metoda – sposób postępowania, Metody (obok Cyryła) – jako imię pochodzące od greckiego *methodos* oznacza „kroczący właściwą drogą”, zamiennie używane są pojęcia: algorytm, procedura, technika badawcza;
- metodyka bada właściwości poszczególnych metod, ich użyteczność praktyczną, określa warunki doboru metody (metod) adekwatnej do celu badania, materiału badawczego, horyzontu czasowego, przyjętych hipotez, możliwości wykonawczych i innych aspektów badania, w pedagogice występuje np. metodyka nauczania;
- metodologia zajmuje się strukturą, logicznym zorganizowaniem, regulacją procesu poznania oraz tendencjami rozwoju metod i jako taka mieści się w filozofii, która składa się z dziewięciu domen, jedną z nich jest logika, metodologia jest częścią logiki obok semantyki i logiki formalnej, przykładem metodologii jest racjonalizm krytyczny (w nim falsyfikacja) oraz **filozofia systemu** (Bocheński, 1993, s. 24).

Systemami *zarządza* pięć podstawowych zasad:

- **zasada kompleksowości** oznacza, że nie jest możliwe sprowadzenie poszczególnych właściwości, jakie mają części składowe systemu do sumarycznej właściwości całego systemu, ponadto cząstkowe właściwości zależą od miejsca, jakie dana część zajmuje w strukturze systemu, dodatkowo skuteczność działania różnych czynników jest większa niż suma ich właściwości dzięki efektowi synergii;
- **zasada strukturalności** pozwala opisać system charakterystyką jego struktury, czyli przedstawiając jego części oraz więzi między nimi występujące;

- **zasada współzależności systemu i jego otoczenia** realizuje się poprzez sprzężenia zwrotne – otoczenie wpływa na system, a system na otoczenie, co uwidacznia się na przykład w innym podejściu do przedsiębiorstwa (instytucji) – dawniej akcentowano znaczenie jego ładu wewnętrznego, teraz uwagę skupia się na jego współdziałaniu z otoczeniem, jak w przypadku rozwoju zrównoważonego,
- **zasada hierarchiczności** pozwala na elastyczne definiowanie zakresu systemu, np. jeżeli finanse publiczne przyjmiemy jako system, to podsystemami będą budżet państwa, finanse jednostek samorządu terytorialnego i fundusze celowe, ale możemy też finanse samorządowe badać jako system, wtedy podsystemami będą finanse gmin, finanse powiatów i finanse województw;
- **zasada różnorodności charakterystyk** wyraża się w możliwości badania każdego systemu pod różnym kątem, pozwala na to złożoność wszystkich systemów.

Poszczególne systemy mogą być identyfikowane poprzez:

- liczbę, rodzaj, konfigurację elementów składowych;
- charakterystykę więzi występujących między elementami składowymi;
- podatność na zmiany, przyswajalność innowacji;
- ukierunkowanie, orientację, cele, normy, procedury;
- proces jako ruch okrężny zjawisk, powtarzalność, cykl.

Występujące w systemach więzi mogą mieć różny charakter ze względu na:

- ukierunkowanie – proste, zwrotne;
- genezę – wynikające z obyczaju, narzucone prawem, z wyboru;
- determinizm – korelacyjne, prawdopodobne;
- charakter – przyczynowo/skutkowe, transformacyjne;
- typ procesu – funkcjonalne, rozwojowe, zarządzania, kooperacyjne, konkurencyjne.

**Części składowe, więzi między nimi, więzi składników z otoczeniem, możliwość różnorodnego charakteryzowania całości – to immanentne, niezbywalne cechy systemu.** Nieuprawnione jest zubożanie tego pojęcia w rodzaju: „system podatkowy to ogół podatków w danym kraju”, podobnie jak nadużywanie pojęcia „metodologia” tam, gdzie właściwy jest termin „metodyka”. Metodologia jest częścią filozofii, a filozofia z greckiego oznacza umiłowanie mądrości. Nie należy jej mylić z prakseologią, która jest dziedziną badań naukowych dotyczących metod wszelkiego celowego działania. Pamięamy popularyzację prakseologii przez Tadeusza Kotarbińskiego (1886-1981), przedstawiciela szkoły lwowsko-warszawskiej, filozofa, logika, etyka, pierwszego rektora Uniwersytetu Łódzkiego. Rzec można *prakseologia wielką nauką jest*, tym bardziej nie należy jej mylić z filozofią.

Ale też, z drugiej strony patrząc, należy dowartościować pojęcie przede wszystkim metody oraz metodyki. Z greckiego *logia* oznacza mowę, rozprawę, traktat. Jako końcówka wyrazu służy do tworzenia rzeczowników rodzaju żeńskiego (sama *nauka* jest tego rodzaju), jak biologia, zoologia, psychologia, socjologia, meteorologia, geologia, fizjologia itp. Takie rzeczowniki brzmią *naukowo*.

W praktyce jednak bardziej chodzi o treść wypowiedzi niż o formę. Weźmy przykład (Ostaszewski, 20101, s. 153): „Intencją nowego sposobu budżetowania (**chodzi o budżet zadaniowy** – przyp. aut.) jest pokazanie w prosty i czytelny sposób odpowiedzi na następujące 5 podstawowych pytań:

1. jakie zadania wykonują ministerstwa i urzędy centralne,
2. jakie wydatki przeznacza społeczeństwo na poszczególne zadania,
3. jakie cele mają być osiągnięte,
4. jakie efekty (rezultaty) mają przynieść zamierzone cele,
5. w jakim stopniu udało się doprowadzić do zamierzonych celów”.

Dalej (s. 155-156) Ostaszewski<sup>1</sup> pisze: „Cele należy formułować w taki sposób, aby towarzyszące mierniki były precyzyjne, mierzalne, muszą być akceptowalne przez jednostki odpowiedzialne za ich osiągnięcie, ale jednocześnie docelowe wartości mierników powinny być ambitne. Należy unikać formułowania celów i mierników, na które jednostka odpowiedzialna za ich realizację nie ma wpływu. Na poziomie zadań dopuszczalna jest sytuacja, że na wartość miernika ma wpływ szereg innych czynników. Mierniki dodatkowo powinny spełniać jeszcze kilka ważnych cech:

- adekwatne – ściśle powiązanie z celami;
- wiarygodne i formułowane w taki sposób, aby osoba będąca laikiem w w danym temacie potrafiła zrozumieć, co jest obiektem pomiaru;
- łatwe do monitorowania:
  - niskie (racjonalne) koszty zbierania informacji w porównaniu z wartością tych informacji,
  - możliwość obserwacji danej wielkości przez kolejne lata,
  - krótki czas pojawienia się zmian w wartości mierzącej efekty działania,
  - wiarygodne źródła danych;
- odporność na manipulację;
- nie należy zwiększać ilości mierników ponad to, co jest niezbędne do określenia czy cel został osiągnięty”.

Autor (autorzy) za Ministerstwem Finansów stwierdza też, że budżet zadaniowy ma za zadanie wydłużyć okres planowania, zapewnić większą przejrzystość budżetu i łatwiejsze monitorowanie skuteczności i efektywności wydatków. W związku z tym „cele powinny spełniać następujące standardy:

- powinny być precyzyjne, konkretne, (proste, przejrzyste), mierzalne, osiągalne, istotne, spójne, realistyczne, określone w czasie,
- powinny być adekwatne do uwarunkowań społeczno-gospodarczych,
- zgodne z celami zawartymi w dokumentach strategicznych”.

Dodaje też, że przejście na budżet zadaniowy wymaga zmiany klasyfikacji budżetowej. Zmiany klasyfikacji to nic nowego, na przykład w 2016 roku było 7 takich zmian. Stąd też jej wersji dla budżetu zadaniowego w 2009 roku, przewidywanej 22 funkcje, w każdej funkcji od 3 do 14 zadań, a w zadaniach jeszcze były

<sup>1</sup> Autorstwo rozdziału 5 *Finanse publiczne* w pracy zbiorowej *Finanse* pod redakcją naukową Ostaszewskiego J., jest przypisane 10 autorom, wśród nich Ostaszewskiemu, w tej sytuacji wymieniamy 1 osobę jako autora.

podzadania jako najniższy stopień klasyfikacji w ustawie budżetowej, nie traktujemy jako konstruktu stałego. Na poziomie dysponenta jest jeszcze działanie nie wykazywane w budżecie państwa.

**Przestawioną charakterystykę postępowania budżetowego mieści w sobie pojęcie metody! Metodologia nie ma tu nic do rzeczy. Ewentualnie możemy dostrzec metodykę na etapie wyboru między budżetem tradycyjnym i budżetem zadaniowym.** Celowo pozwoliliśmy sobie na obszerne cytaty aby uniknąć ewentualnego zarzutu o manipulowanie charakterystyką budżetu zadaniowego dla uzasadnienia tezy o ważności **metody**.

**Siłą napędową, motorem systemu społecznego jest: pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie, udostępnianie, ochrona, wykorzystywanie informacji.** Informacje mogą być pomnażane, powielane, przenoszone, nie zużywają się w trakcie przetwarzania, mają odmienne znaczenie dla różnych użytkowników, mogą być wykorzystywane w różnych celach, wykazują synergii, są niezależne od obserwatora. Charakteryzuje je zakres merytoryczny, dystrybucja, dostępność/reglamentacja, kontrola i nadzór, pochodzenie, możliwość kojarzenia informacji umieszczonych w różnych rejestrach.

W pracy zbiorowej *System finansowy w Polsce* (Pietrzak, Polański, Woźniak, 2003), która ma więcej niż jedno wydanie, a to coś znaczy, system finansowy zdefiniowano jako zbiór (podajemy z pewną modyfikacją):

- **instytucji finansowych** – dla systemu finansów publicznych w większości określa je ustawa o finansach publicznych, wymieniamy je dalej, tu warto dodać, że są dwuinstancyjne, aby umożliwić postępowanie odwoławcze;
- **rynków finansowych** – pierwotne/wtórne, regulowane/wolne, pieniężne/kapitałowe, krajowe/międzynarodowe;
- **instrumentów finansowych** – o stałym/zmiennym dochodzie, transferowe oraz rynkowe/preferencyjne, również wymieniamy je ustawa o finansach publicznych, są też Aplikacje Krytyczne kreowane przez *spółkę specjalną*, powołaną specustawą;
- **zasad/reguł funkcjonowania instytucji, rynków i instrumentów finansowych.**

W literaturze stosunki finansowe są dzielone na: *transakcje finansowe i relacje finansowe*. Relacje w odróżnieniu od transakcji akcentują więzi. Klient anonimowy, dokonujący jednorazowego zakupu realizuje transakcję, stały klient jaki orientuje się kiedy są dostawy, wie z której piekarni chleb jest lepszy, jest w relacjach z sprzedawcą. Podane wyliczenie elementów składowych systemu finansów publicznych warto więc **uzupełnić o więzi/relacje** między składnikami systemu i jego interesariuszami. Złożoność systemu sprawia, że powstają wątpliwości czy wręcz różnice zdań co do występujących rozwiązań, stąd np. instytucja interpretacji podatkowych, międzypaństwowa wymiana informacji bankowych o rachunkach osób niebędących rezydentami w danym kraju czy procesy sądowe.

W literaturze można spotkać uproszczone wersje interpretacji różnych terminów. Uproszczenia mogą być pomocne w zrozumieniu problemu, np. kiedy system ubezpieczeń społecznych jest wyjaśniany „jako zespół norm i zasad dotyczących

nabywania prawa do świadczeń z zakresu tego ubezpieczenia” (Gołębiowska, 2015, s. 298). Tytuł niniejszej pracy obliguje do wieloaspektowej prezentacji zagadnień.

Z drugiej strony analiza systemowa wymaga też koncentracji na badanym problemie, co nie jest łatwe. Rozwój technologii IT znacząco zwiększył dostęp do informacji. Tymczasem, jak pisze Olga Tokarczuk w przemowie noblowskiej „Wiedza może przytłaczać, a jej skomplikowanie i niejednoznaczność, powoduje powstawanie różnego rodzaju mechanizmów obronnych – od zaprzeczenia i wyparcia aż po ucieczkę w proste zasady myślenia upraszczającego, ideologicznego, partyjnego” (Tokarczuk, O., *Czuły narrator*. Przemowa noblowska Olgi Tokarczuk, <https://ksiazki.wp.pl/czuly-narrator-przemowa-noblowska-olgi-tokarczuk-6454153788634753a>; 2019.12.07). To myślenie opanowuje media i dalej jest „narzucane” zwykłym wyborcom. **Przeczy to intuicyjnym przekonaniom, „że im więcej powszechnie dostępnej wiedzy o świecie, tym politycy bardziej posługują się rozsądkiem i podejmują rozważne decyzje”** (ibidem). Decyduje cel działania, politycy często kierują się nie logiką rozwoju, a schlebaniem wybranemu elektoratowi, aby wygrać wybory.

## 1.2. Finanse publiczne

### 1.2.1. Istota finansów publicznych

Francuscy ekonomiści Gaudemet P.M., Molinier J. (2000, s. 17) stwierdzają: „Finanse publiczne stanowią gałąź prawa publicznego<sup>2</sup>, której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami. (...) Niewiele dyscyplin wykazuje tak ścisły związek z prawem i ekonomią jak finanse publiczne”. Celem finansów publicznych nie jest osiągnięcie zysków ani akumulacja czy gromadzenie oszczędności, więc ocena ich funkcjonowania nie może opierać się na znanych metodach analizy finansowej przedsiębiorstw, eksponujących kryterium zysku i wzrostu wartości rynkowej firmy. Ale też nie mogą być wolne od oceny. Jakimś wyjściem z tej sytuacji jest *zagęszczona, obszerna regulacja prawna, umożliwiająca różnorodną kontrolę instytucjonalną i społeczną*, co obrazują zasady budżetowe, procedura budżetowa, zasady podatkowe czy reguły wydatkowe; nie bez znaczenia są też unijne zasady konwergencji. Z kolei Owsiak (2019, s. 47) stwierdza: „Finanse publiczne są instrumentem władzy, stąd też muszą być analizowane w kontekście funkcjonowania mechanizmu poli-

<sup>2</sup> Warto przypomnieć, że prawo publiczne różni się od prawa prywatnego głównie tym, że w prawie publicznym występuje hierarchia, nadrzędność publicznego podmiotu uczestniczącego w danym stosunku prawnym nad podmiotem prywatnym, który w tym stosunku prawnym występuje (obowiązany musi zapłacić podatek czy tego chce czy nie chce, zaś podatek ustanowiony ustawą nie może być odwołany w trybie referendum); prawo prywatne zakłada prawną równość uczestników stosunku prawnego (na transakcję muszą zgodzić się wszyscy jej uczestnicy, sprzedawca nie może nakazać kupna klientowi wbrew woli klienta)

tycznego. (...) Tworzenie funduszy publicznych (np. z podatków) oraz ich wykorzystywanie (np. zasiłki, renty, emerytury, bezpłatne świadczenia zdrowotne) mają charakter nie tylko gospodarczy, lecz także społeczny. (...) W praktyce fiskalnej ważną rolę odgrywają także względy psychologiczne. (...) Skala zjawisk zachodzących w obszarze finansów publicznych (...) wymaga systemowego podejścia do tego rodzaju działalności. Stąd też zjawiska występujące w obrębie finansów publicznych są przedmiotem zainteresowania nauk o zarządzaniu”. W sumie – naszym zdaniem – zrównoważony rozwój oraz stabilność gospodarcza i polityczna są wyznacznikiem efektywności finansów publicznych, które z biegiem lat zyskują na znaczeniu, ponieważ są coraz potężniejsze i coraz bardziej wpływają na gospodarkę i na stosunki rynkowe. Finanse publiczne są instrumentem i atrybutem państwa, a przez to i integracji europejskiej.

Wagner A. (1835-117), jeden z najbardziej znaczących ekonomistów w czasach premiera Prus, kanclerza Rzeszy, Bismarcka O., prekursora ubezpieczeń społecznych, uznał, co i teraz jest oceniane jako słuszne, że „**mechanizm rynkowy nie jest w stanie sprostać, potrzebom ludzkim, gdyż potrzeby publiczne rosną szybciej od potrzeb indywidualnych**” (Pl.wikipedia.org/wiki/Prawo\_Wagnera; 2019.09.24).

Są po temu różnorakie przyczyny:

- socjologiczne – ludzie stają się aktywniejsi, bardziej upodmiotowieni, korzystają szerzej z drogich technik i technologii, te zaś wymagają droższej infrastruktury przez co wydatki rosną;
- historyczne – rośnie dług publiczny i koszt jego obsługi;
- polityczne – najpierw prawa wyborcze przysługiwały osobom płacącym podatki bezpośrednio, po upowszechnieniu praw wyborczych uznanie zyskał podatek progresywny, pośredni, katastralny – to zwiększyło dochody budżetu a następnie wydatki,
- społeczne: wydatki rosły w miarę jak państwo wykaczało poza rolę stróża porządku i stawało się coraz bardziej opiekuńcze,
- gospodarcze – globalizacja wymusza interwencjonizm w skali międzynarodowej, co zwykle pociąga za sobą wydatki, nie tylko zbrojeniowe, ponadto – jak zauważył Keynes – oszczędności nie zamieniają się automatycznie w inwestycje, ryzyko wzrasta, dlatego stymulacja popytu globalnego najszybciej jest osiągalna przez wydatki publiczne,
- na sektor publiczny w Polsce w 2017 roku przypadało 22% etatów (z 15,7 mln etatów), ich płace stanowią przeważającą część wydatków bieżących, a tu występuje tzw. efekt rygla – płace można podnosić, zmniejszanie jest praktycznie niemożliwe,
- rozwojowe – nauka dała możliwości realizacji bardzo drogich projektów kosmicznych, zbrojeniowych, informatycznych, nanotechnologicznych – gdzie kapitał prywatny był niewystarczający,
- techniczne – postęp wymaga ciągłego modernizowania wyposażenia sektora publicznego aby sprostać oczekiwaniom społeczeństwa cyfrowego,

- ponadto ludności przybywa i trzeba zapewniać coraz więcej usług edukacyjnych, zdrowotnych, komunalnych, komunikacyjnych, innych; Stąd ustalenie Wagnera określane jest jako **prawo wzrostu wydatków publicznych**, a ponieważ każdy wydatek musi mieć pokrycie, to wraz z wydatkami rosną – siłą rzeczy – dochody, mamy więc wzrost oraz rozwój finansów publicznych, bo doskonałone jest zarządzanie, np. przez budżet zadaniowy.

Do przepływów pieniężnych nawiązuje ustawowe **zdefiniowanie przedmiotowe** zakresu finansów publicznych: „Finanse publiczne obejmują 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”. (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. O finansach publicznych. Dz. U. Nr 157, poz. 1240, art. 3.)

**Podmiotowo** finanse publiczne ustawa określa następująco: „Sektor finansów publicznych tworzą:

1. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
2. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
  - 2.1. związki metropolitalne;
3. jednostki budżetowe;
4. samorządowe zakłady budżetowe;
5. agencje wykonawcze;
6. instytucje gospodarki budżetowej;
7. państwowe fundusze celowe;
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9. Narodowy Fundusz Zdrowia;
10. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
11. uczelnie publiczne;
12. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13. państwowe i samorządowe instytucje kultury;
14. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego” (Ibidem, art. 9).

Owsiak (2019, s. 135-141) omawia strukturę systemu finansów publicznych w **przekrojach: podmiotowym, prawnym, instytucjonalnym, instrumentalnym i technicznym**; do technicznego zalicza klasyfikację budżetową, procedurę

budżetową i metody planowania dochodów oraz wydatków. Jeżeli zakres sektora finansów publicznych zdefiniujemy zgodnie z ustawą o finansach publicznych w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym, to wychodząc na sektor publiczny należy dodać realny majątek publiczny, taki jak bogactwa naturalne, lasy, wody i szlaki wodne, infrastrukturę komunikacyjną, budynki użyteczności publicznej, udziały w przedsiębiorstwach, bankach i zakładach ubezpieczeń, majątek obrotowy służący działalności publicznej, rezerwy strategiczne paliwa, leków, żywności, czyli wszystkie aktywa państwowe nie obejmowane corocznym budżetem państwa, budżetami samorządowymi i planami finansowymi państwowych funduszy celowych. Mamy więc wydzieloną przepisami sferę finansową i realną działalności publicznej. Tradycyjnie do problemu podchodząc należałoby wspomnieć o działalności prywatnej, co eksponowałoby kwestię własności. Ale w sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw aktywa są kwalifikowane głównie według dyspozycyjności, a nie według tego kto jest ich właścicielem, i tak w bilansie przedsiębiorstwa występują rzeczy leasingowane, chociaż nie są własnością przedsiębiorcy. Idąc dalej tym tropem uwagę kierujemy na związek działalności z celami/zadaniami publicznymi.

Finanse to przede wszystkim natura i krążenie pieniądza, ale w ujęciu systemowym uwzględnić trzeba powiązane z nim zasoby kapitału ludzkiego, rzeczowego, kulturowego. Występujące między nimi więzi sprawiają, że nieraz przyjmowane rozwiązania nie są zgodne z ekonomiczną logiką problemu, a służą przede wszystkim realizacji doraźnych celów politycznych na przykład na gruncie **paradoksu determinizmu**. Analiza systemowa pozwala zrozumieć jaki jest mechanizm napędzający istniejącą sytuację. W pracy przyjęliśmy ogólne założenie, że wiedza konieczna do analizy systemowej nie daje się dzielić na ważniejszą, prezentowaną na wykładach i drugoplanową prezentowaną na ćwiczeniach. Ważne jest zrozumienie każdego problemu „do dna”, nie tylko czym jest na przykład PPP (Partnerstwo Publiczno – Prywatne) ale też dłączego zasada partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii funkcjonuje efektywnie i sprawnie, a w Polsce ma zaledwie marginalne znaczenie (w ciągu kilku lat jej miarą są zaledwie jednocyfrowe (6 ?) miliardy złotych, ponieważ w polskiej praktyce „regułą” jest czwarte P – prokurator, uwidaczniający się zwłaszcza po zmianie rządzącej opcji politycznej).

Finanse publiczne są niezbędne do utrzymania dóbr/usług publicznych – takich, które służą dobru wspólnemu, bez wykluczania osób/podmiotów z przyczyn majątkowych/udziałowych, ze względu na pochodzenie, miejsce zamieszkania, status społeczny, płeć czy rasę. Ta sama usługa może być udostępniana dzięki wyłącznemu finansowaniu finansami publicznymi albo przy wspólnym, partnerskim finansowaniu ze środków publicznych i prywatnych, przykładem mogą być autostrady; w niektórych przypadkach obok usług publicznych są równolegle dostępne takie same usługi prywatne jak w dziedzinie ochrony zdrowia czy edukacji. Finansowanie ze środków publicznych może mieć charakter bezpośredni w formie dotacji lub subwencji, które są uwarunkowane przedmiotowo lub charakter pośredni, gdy brane są pod uwagę łącznie kryteria przedmiotowe i podmiotowe jak w przypadku ulg podatkowych czy transferów do sektora trzeciego.

Zastanawia to, że pomysły wprowadzenia drobnych opłat na przykład za wizytę u lekarza pierwszego kontaktu były gwałtownie oprotestowane, zaś działanie prywatnych placówek świadczących usługi całkowicie odpłatnie, jest w pełni aprobowane. Pojawiają się więc sygnały o marnotrawieniu czasu specjalistów, ponieważ wiele umówionych wizyt nie dochodzi do skutku a pacjenci nie troszczą się o ich uprzednie odwołanie. Z drugiej strony sprzęt i potencjał kadrowy dysponowany przez publiczną służbę zdrowia bywa nie w pełni wykorzystywany, bo wyczerpał się kontrakt placówki z Narodowym Funduszem Zdrowia. Tego rodzaju problemy nie są rozwiązywane lecz *obchodzone szerokim łukiem*, ponieważ w politycznym dyskursie bardziej liczy się poprawność polityczna lub postprawda aniżeli szczerza prawda, ponieważ z powodu brutalizacji polityki.

Institucje bezpośrednio lub pośrednio korzystające z funduszy publicznych – podlegają kontroli pod względem: **1) celowości** – czy prowadzona działalność jest zgodna ze statutem i/lub ewidencją działalności gospodarczej, **2) rzetelności** – należy dokumentować działalność adekwatnie do rzeczywistości, **3) efektywności ekonomicznej** – nakazującej minimalizację kosztów **lub** maksymalizację efektów, **4) prawnym** – czyli przestrzegania obowiązujących przepisów (nie tylko prawa finansowego, ale i prawa pracy, ochrony środowiska, obrotu gospodarczego, innych).

Prawo prywatne stwarza możliwość różnorodnego kształtowania umów tak, aby były korzystne dla umawiających się stron, aby ich realizacja przynosiła im zyski. Natomiast podmioty wykonujące zadania publiczne nie kierują się zyskami. Nie znaczy to jednak, że jest im obca jakakolwiek motywacja materialna. Są podmioty posiłkujące się finansowaniem brutto i takie, które korzystają z finansowania netto. **Brutto** oznacza, że wszystkie wydatki takiego podmiotu są pokrywane z budżetu i wszystkie przychody są do budżetu odprowadzane. Dyscyplina finansowa nakazuje dokładnie realizować zadania przewidziane budżetem, i tyle. Organizacja finansowana metodą brutto *napręża muskuły* na etapie planowania, aby uzyskać wysokie kwoty przychodów i wydatków. Na etapie realizacji ma zapobiegać wystąpieniu niekorzystnych sytuacji i/lub skupiać uwagę na łagodzeniu ich skutków. Finansowanie **netto** jest bardziej motywujące: podmiot powinien „mieścić się w wyniku planu finansowego”. Nie ma prawa do większej niż planowana dotacji ani nie może do budżetu odprowadzić mniej nadwyżki, niż przewidziano w planie finansowym. Jeżeli jednak zdoła uzyskać nadwyżkę wyższą od planowanej, to po odprowadzeniu do budżetu kwoty wymaganej planem, pozostałą częścią nadwyżki może sam rozporządzać. Finansowanie brutto właściwie sprowadza się do ewidencjonowania przychodów i wydatków i ich monitorowania. Finansowanie netto **poza** oczywistym ewidencjonowaniem i monitorowaniem motywuje do operatywności w działaniu pod kątem poprawy wyniku finansowego; termin „zysk” nie byłby tu odpowiedni, ale efektywność ekonomiczna byłaby adekwatna do sytuacji. Ponadplanowy korzystny wynik służy poprawie kondycji finansowej i dostępności usług publicznych.

### 1.2.2. Zawartość systemu finansów publicznych

Finanse dotyczą gromadzenia i rozdysponowania zasobów i przepływów strumieni pieniądza. Termin może być prawidłowo zinterpretowany **w podejściu systemowym**. System finansowy składa się z pięciu grup elementów: instytucji finansowych, instrumentów finansowych, rynków finansowych, reguł funkcjonowania instytucji, instrumentów i rynków finansowych oraz relacji między interesariuszami systemu. W systemie finansów publicznych występują przykładowo (pełny wykaz byłby zbyt obszerny):

- instytucje
  - Minister Finansów odpowiedzialny za projekt i wykonanie budżetu państwa,
  - Parlament, Prezydent – w procedurze ustawodawczej,
  - organ podatkowy pierwszego stopnia – urząd skarbowy (PI, CIT, VAT, Akcyza) oraz wójt gminy w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych,
  - organ podatkowy drugiego stopnia (odwoławczy) – Izba Skarbowa względem urzędu skarbowego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze – względem decyzji wójta,
  - Rada Gminy korygująca – w ramach uprawnień – stawki danin lokalnych, co do zasady może je obniżyć, nie może podwyższać ponad to, co ustala Minister Finansów, czy GUS, który podaje ceny żyta dla celów podatku rolnego,
  - Regionalna Izba Obrachunkowa – opiniująca budżet JST,
  - oddziały regionalne NBP w zakresie obsługi kasowej budżetu państwa,
  - banki prywatne i spółdzielcze kredytujące i obsługujące kasowo budżety JST,
  - Bank Gospodarstwa Krajowego wspomagający rządowe programy społeczno-gospodarcze, programy samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, prowadzi obsługę operacyjną państwowych funduszy celowych,
  - JST, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe,
  - instytucje zaangażowane w procedurach budżetowych, w tym Narodowy Bank Polski poprzez różnorakie związki polityki monetarnej z polityką fiskalną;
- instrumenty
  - podatki, opłaty, cła, składki,
  - obciążenia na rzecz funduszy celowych (liczba funduszy jest zmienna, po zwrocie „wśród istniejących funduszy celowych można wymienić” podawana jest z nazwy liczba 28 funduszy; Owsiak, (2019<sup>3</sup>, s. 159-160) podaje,

---

<sup>3</sup> Jest to 3. dodruk książki, której pierwsze wydanie nastąpiło w 2017, a dane dotyczą roku 2016; w 2019 r. W miejsce Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych powstał Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (dodatkowo zasilany środkami z Funduszu Pracy), z którego sfinansowano 13 emeryturę – to przykład nie tyle zarządzania,

że z ubezpieczeniami społecznymi jest związanych 5 funduszy, z zadaniami socjalnymi – 3, z prywatyzacją – 4, z bezpieczeństwem i obronnością – 8, z nauką, kulturą i kulturą fizyczną – 5, inne – 3; fundusze celowe, niestety, często są wykorzystywane do obchodzenia reguły wydatkowej, do ukrywania rzeczywistego rozmiaru deficytu budżetowego,

- mandaty, grzywny, darowizny, spadki,
- transfery, zasiłki, świadczenia socjalne, emerytury i renty, dopłaty bezpośrednie (rolnictwo), formy z programów wyborczych (500+, trzynasta i czternasta emerytura, ulgi i zwolnienia podatkowe i składkowe, różne dofinansowania z budżetu – jak na przywrócenie lokalnej komunikacji), preferencje i gwarancje kredytowe, ubezpieczenia osobowe i majątkowe obowiązkowe i dobrowolne, pomoc w sytuacji klęski żywiołowej,
- kredyty, obligacje, a przy nich stopy procentowe,
- rynki
  - pieniężne i kapitałowe,
  - pierwotne i wtórne,
  - regulowane (giełdy) i nieregulowane, bankowe i instytucje pożyczkowych,
  - rynek krajowy, unijny, zachodni/atlantyczny, międzynarodowy globalny,
- **reguły funkcjonowania instytucji, instrumentów, rynków**, określone w:
  - ordynacji podatkowej i interpretacji podatkowej,
  - zasadach podatkowych i budżetowych oraz wydatkowych regułach fiskalnych,
  - prawie ubezpieczeniowym,
  - prawie bankowym,
  - kryteriach konwergencji unijnej, standardach OECD,
- relacje
  - dzień wolności podatkowej (w Polsce w 2018 r. 6 czerwca, w 2019 r. 8 czerwca),
  - stosunek wydatki budżetu państwa vs PKB, (w 2018 r. 390,5 mld wydatków vs PKB nominalny 2116,4 mld, co wynosi 18,45%),
  - struktura dochodów i struktura wydatków publicznych – proporcje oraz powiązania,
  - koszty ponoszone przez podatników z racji wykonywania obowiązków podatkowych,
  - progresja podatkowa, inflacja, podatki pośrednie vs bezpośrednie,
  - zaufanie w płaszczyźnie świadczeniobiorcy vs świadczeniodawcy oraz zobowiązany vs poborca.

---

co manipulowania funduszami, bowiem emerytura jest czymś innym niż niepełnosprawność czy bezrobocie, a państwowe fundusze mają w nazwie „celowy”. Przy okazji zwracamy uwagę na chronologię, jeżeli w książce jest użyty czas teraźniejszy, to on się różni od czasu, w którym czytelnik z tą książką się zapoznaje, on jest **względnie teraźniejszy** w odniesieniu do roku wydania.

Ustawa o finansach publicznych definiuje zawartość finansów publicznych w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, **podejście systemowe łączy i rozszerza te ujęcia**. Właściwie należałoby do tak określonych pięciu dodać jeszcze szóstą grupę – marketing polityczny. W warunkach okresowych akcji wyborczych, przewidzianych zasadami demokracji, kreowane są pomysły/bonusy nie wynikające wprost z teorii ekonomicznych czy uwarunkowań rynkowych, dla których punktem wyjściowym są potrzeby docelowego elektoratu, taki *target group*, którego kształt określa konkretna sytuacja społeczna i socjotechnika; tu analiza systemowa sytuacji może być bardziej uzasadniona niż odwoływanie się do uznanych teorii A. Wagnera, J.M. Keynesa czy J. Stiglitz, w tle których stoją modele działania opierające się o różne uproszczenia typu *homo oeconomicus*, czy że *dług publiczny jest mankamentem* – co staje się groźne, gdy prowadzi nie do jego redukcji, a do ukrywania.

### 1.2.3. Polityka fiskalna a funkcje finansów publicznych

**Fiskus** to „potoczne, zbiorcze określenie organów państwowych zajmujących się kwestiami podatkowymi (czyli przede wszystkim Minister Finansów, urzędy i izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, Krajowa Informacja Skarbowa, służba celna)” (<https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/podatki-osobiste/slownik/101870,Fiskus.html>; 2019.09.27). Stąd potoczne rozumienie polityki fiskalnej jako polityki podatkowej, niestety błędne. Także błędnie bywa rozumiana fiskalizacja polityki gospodarczej jako wzrost obciążeń podatkowych. Poprawnie rozumiana polityka fiskalna jest synonimem polityki budżetowej. Etymologia pojęcia sięga starożytności: „fiskus [łac. *fiscus* ‘koszyk na pieniądze’] skarbiec cesarski w staroż. Rzymie w okresie pryncypatu” (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/fiskus.html>; 2019.09.27). Do koszyka wkłada się rzeczy/pieniądze i wyjmuje, czyli identycznie jak w budżecie, stąd polityka fiskalna to polityka budżetowa oznaczająca „gromadzenie pieniędzy na wszystko” i „wydatkowanie na wszystkie potrzeby” – konkretne przychody nie mają z góry określonego konkretnego przeznaczenia (nie ma *funduszowania*); gdyby ich suma okazała się na przykład mniejsza od pierwotnie przewidywanej, to należy zweryfikować planowaną wysokość **wszystkich** wydatków; w miarę możliwości zaspokoić, chociaż zapewne skromniej, wszystkie potrzeby albo zaspokojenie niektórych odłożyć na rok następny. **Fiskalizacja polityki gospodarczej** może być zatem mierzona relacją wydatków publicznych do PKB, która zarazem wskazuje proporcje między sektorem publicznym i prywatnym.

W budżecie, zarówno po stronie dochodów (głównie podatki) jak i po stronie wydatków (dotacje, subwencje, inne transfery) ogniskują się interesy wszystkich grup społecznych, zawodowych, środowiskowych, pokoleniowych, wszystkich możliwych do wyodrębnienia stałego (jak rolnicy, służba zdrowia, nauczyciele, emeryci) względnie stałego (jak prekariusze, zleceniobiorcy) czy choćby przejściowego (jak bezrobotni). **Wszystkie grupy mają własną określoną percepcję** różnorakich poczynań państwa, jak na przykład gwałtowne podniesienie płacy

minimalnej, 500+, trzynasta/czternasta emerytura, różnicowanie kwoty wolnej od podatku, stawki podatkowe, podatek solidarnościowy, katastralny, czy zniesienie górnego limitu składek ubezpieczeniowych, Fundusz Dróg Samorządowych, wreszcie inne o wyjątku finansowym. Do tego dodać trzeba światopogląd, różne ideologie obyczajowe, polityczne, kulturowe, ideowe, inne. I wszystko przyprawić socjotechniką oraz marketingiem politycznym a okaże się, że liczne grupy korzystają z pieniędzy publicznych via podatki, transfery rządowe i samorządowe.

W chwilach względnego konsensusu między partiami politycznymi, przy korzystaniu z doświadczeń innych państw, przy pomocy nauki, każdy kraj stara się ustalić względnie sztywne reguły prawne postępowania budżetowego. W literaturze naukowej spotykamy **zasady podatkowe, zasady budżetowe, reguły wydatkowe**. Najistotniejsze kwestie zapisano w Konstytucji – ten akt prawny najtrudniej zmienić, przez co zapisy są stabilne.

**Konstytucja RP** zawiera preambułę i 243 artykuły. I. Lubimow-Burzyńska w skrypcie *Finanse publiczne* (2014, s.12) wylicza wśród nich następujące, poświęcone finansom publicznym (www.wez.uz.zgora.pl; dostęp 2019.09.29):

- ochrona interesów finansowych państwa – 84, 146, 203, 204, 216, 220, 226, 227;
- gwarancje praw obywatelskich w zakresie systemu finansowego – 20, 22, 32, 61, 64, 217,
- gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego – 165, 167-168,
- szczególne wymogi co do legislacji finansowej – 89, 118, 123, 190, 216-226.

Razem jest to 28 artykułów, zatem ponad 1/10 ogólnej ilości, co świadczy o bardzo poważnym potraktowaniu problemu. W szczególowszym ujęciu określono:

- podatki mogą być nakładane tylko ustawą, czyli przez parlament i prezydenta, Rada Ministrów ani poszczególni ministrowie nie mogą wprowadzać podatków,
- Radzie Ministrów przysługuje inicjatywa ustawodawcza dotycząca budżetu państwa, zmian w budżecie, zaciągania długu i udzielania gwarancji przez państwo,
- w projekcie budżetu przedstawionym przez RM parlament nie może wprowadzić zmian zwiększających deficyt, Prezydent nie może wetować ustawy budżetowej, może ją skierować do Trybunału Konstytucyjnego do zbadania jej zgodności z Konstytucją,
- państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB,
- na pokrycie długu nie wolno zaciągać pożyczek w NBP, w praktyce oznacza to, że NBP nie może kupować obligacji państwowych na rynku pierwotnym, ale zakaz nie sięga rynku wtórnego, tam może kupować, na przykład od banków prywatnych,
- jednocześnie z projektem budżetu parlament rozpatruje założenia polityki pieniężnej opracowane przez Radę Polityki Pieniężnej (nie jest możliwe uchwalanie budżetu bez znajomości prognozy inflacyjnej),

- Rada Ministrów nie ma obowiązku podania się do dymisji w przypadku niezyskania absolutorium,
- jeżeli w ciągu czterech miesięcy od otrzymania projektu ustawy budżetowej Sejm nie przedstawi uchwalonej ustawy do podpisu Prezydenta, to Prezydent może skrócić kadencję Sejmu.

Oprócz zapisów w Konstytucji istotne znaczenie ma procedura budżetowa ustalająca kto, co, w jakim terminie, pod jakim rygorem ma uczynić w postępowaniu przy uchwalaniu budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządowej. Określa też zawartość merytoryczną dokumentu i wymaganych załączników. Budżet ujmuje roczne dochody i wydatki, ale też na trzy lata naprzód określa perspektywę finansową, więc w rezultacie jest czteroletnią dyspozycją finansową. Ma kluczowe znaczenie w płaszczyźnie finansów publicznych i polityki finansowej państwa.

W kształtowaniu budżetu dużą rolę odgrywają eksperci finansowi i politycy. Kiedyś Zyta Gilowska (profesor, swego czasu Minister Finansów, członek Rady Polityki Pieniężnej) powiedziała, że ulubionym zajęciem polityków jest rozdawanie cudzych (publicznych) pieniędzy. Role są tak rozpisane, że politycy chcą pokazać elektoratowi jacy są hojni dla swojego okręgu wyborczego i jacy są innowacyjni oferując projekty gospodarcze, socjalne, służące bezpieczeństwu. Głównym zadaniem fiskusa pod kierownictwem Ministra Finansów jest wskazanie źródeł finansowania, które zapewnią realizację tych projektów i zachowanie równowagi budżetowej bez nadmiernego deficytu i długu publicznego. Założenia wstępne formułuje kierownictwo państwa – liderzy partii sprawujących aktualnie władzę i rząd, a ściślej Rada Ministrów, kancelaria Prezesa Rady Ministrów, resortowe komitety polityczne, ważniejsze (opiniodawcze) organizacje i osobistości uczestniczące w dialogu politycznym. Fiskus pod wodzą wiceministra finansów odpowiedzialnego za budżet przygotowuje projekt budżetu, w którym są odpowiednio ukształtowane dochody i wydatki a także wskazane przepływy pieniężne w kolejnych kwartałach i miesiącach, co pozwala ustalić kiedy trzeba zaciągać krótkoterminowe kredyty dla zachowania płynności płatniczej w kraju i za granicą. Płynność powinna być skoordynowana z polityką monetarną Narodowego Banku Polskiego, przede wszystkim co do przewidywanej inflacji i kursu walut. Projekt przygotowany w Ministerstwie Finansów jest *negocjowany* na posiedzeniach Rady Ministrów, w wyniku czego są rozpisane role dysponentów budżetu i odpowiedzialność wszystkich resortów (a właściwie ministrów) za wykonanie budżetu, który ostateczny kształt przyjmuje w ustawie budżetowej; parlament może zmienić alokacje przepływów, ale nie może zwiększyć deficytu – czyli jak ktoś chce większych pieniędzy na jakiś cel, to powinien wskazać gdzie są, jego zdaniem, możliwe do uzyskania oszczędności lub dodatkowe dochody.

Debatę budżetową i towarzyszące jej spory łągodzą zawnazas ustalone **reguły fiskalne**. Chociaż obowiązują w wielu krajach Unii Europejskiej od około dekady, a ich stosowanie zaleca Komisja Europejska, to efekty dotyczące obniżenia poziomu zadłużenia, są rozczarowujące. Nie wynaleziono bowiem sposobu jak ukrócić kreatywną księgowość ani jak zapewnić jednakową dyscyplinę budże-

ową wszystkich krajów członkowskich. Słabością reguł fiskalnych jest to, że są one wyrazem woli politycznej, a nie precyzji przepisów prawa. Politycy uprawiają swoisty PR nakierowany na inwestorów, ale nie mają dość hartu aby przeciwstawić się nastrojom społecznym.

Reguły fiskalne dzieli się na cztery kategorie (Budzyński, 2016):

- reguły salda budżetowego,
- reguły zadłużenia,
- reguły wydatkowe,
- reguły dochodowe.

Reguły salda i zadłużenia wynikają z **budżetowych kryteriów konwergencji unijnej**. Konwergencja oznacza zacieranie się różnic, upodabnianie się, skłonność do wyrównywania się poziomu gospodarczego; zjawiskiem przeciwnym jest dywergencja. **Unijna konwergencja ma w perspektywie budowę jednolitego systemu monetarnego**, co już zapoczątkowały kraje eurolandu. To silnie potwierdza **współzależność polityki fiskalnej i pieniężnej**. W nawiązaniu do tych reguł trzeba wspomnieć o złotej regule finansów publicznych (Owsiak, 2019, s. 73), która wymaga aby planowane wydatki znalazły pokrycie w przychodach czy to podatkowych czy pożyczkowych. Pożyczka nie jest dochodem, trzeba ją zwrócić, więc jest okresowym przychodem. W bardziej rygorystycznym podejściu, jak w kryteriach konwergencji wydatki są zestawiane nie z przychodami, a z dochodami. Dojście do równowagi między nimi osiąga się dwoma sposobami: najpierw oblicza się sumę dochodów i do nich dostosowuje wydatki, albo najpierw sumuje się konieczne wydatki i na ich pokrycie poszukuje się odpowiednich dochodów. Takie bilansowanie corocznie nie jest możliwe, bo z powodu cykli koniunkturalnych w kolejnych latach zmienia się wymiar koniecznych wydatków i wymiar możliwych do osiągnięcia dochodów. Postuluje się więc bilansowanie w cyklu – w okresie recesji dochody uzupełniać pożyczkami, a w okresie prosperity spłacać nagromadzone długi; problem w tym, że nie sposób przewidzieć czasu trwania i przebiegu cyklu koniunkturalnego. Nie rzadkie są też poglądy, że równowaga budżetowa nie jest celem samym w sobie (Owsiak, 2019, s. 76). Warto też przypomnieć, że dług publiczny podlega częściowej **samospłacie** wskutek inflacji, co bywa też określane jako **podatek inflacyjny**. W sumie w Polsce w ostatnich latach obserwujemy silniejsze powiązanie polityki fiskalnej z cyklami politycznymi niż z cyklami koniunkturalnymi. Fiskus ma pewne możliwości przesuwania czy to dochodów czy wydatków w czasie oraz przenoszenia ich między budżetem a państwowymi funduszami celowymi i tym sposobem wpływania na ostateczny wynik budżetu kończący rok budżetowy.

Reguły wydatkowe zyskują na znaczeniu w sytuacji luzowania polityki fiskalnej w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i w celu hamowania apetytów na fundusze publiczne; w drugim przypadku występuje kategoryzacja wydatków poprzez nielimitowanie wydatków nazywanych sztywnymi<sup>4</sup> (na przykład na obsługę długu publicznego, na dotacje do funduszy finansujących renty i emerytury,

<sup>4</sup> W Polsce wynoszą 50-60%, patrz rozdział *Funkcje finansów publicznych*.

na obsługę świadczeń rodzinnych, na opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za osoby na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne, na świadczenie dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku). Wszczęcie unijnej procedury nadmiernego deficytu skutkuje określonym zaostrzeniem reguł. W skrajnych sytuacjach jak stan klęski żywiołowej na całym terytorium kraju, stosowanie reguły wydatkowej ulega zawieszeniu. Reguła wydatkowa ma charakter stabilizujący, wiąże wzrost wydatków ze wzrostem gospodarczym, w Polsce po raz pierwszy „została pomocniczo wykorzystana przy opracowywaniu budżetu na rok 2014” (<https://inforfk.pl/cykle-tematyczne/tresc,inforfk,0611,INF000000000000676342,Nowelizacja-ustawy-o-finansach-publicznych-nowa-regula-wydatkowa-stabilizujaca.html?pozycja=12>; 2019.06.15); jest to jednak przykład niefrasobliwego wypowiedzania opinii w Internecie.

Wnikliwsze opracowanie (Kosycarz, 2015, s. 419) prezentuje inny punkt widzenia. Przede wszystkim było wiele prób wdrożenia reguły wydatkowej. Jedną z pierwszych był zapis w Konstytucji z 1997 roku o ograniczeniu długu do 60% PKB i następnie w „zwykłej” ustawie o finansach publicznych z 1998 roku (później jeszcze w 2009) o ochronie progów 50%, 55% i 60% z podaniem sankcji za ich przekroczenie. Przy opracowywaniu budżetu na rok 2002 przyjęto tymczasowe ograniczenie, że wydatki budżetu państwa nie mogą rosnać szybciej niż inflacja plus 1 punkt procentowy. (Tym tropem podążono w nowszym rozwiązaniu – patrz tabela 1). W roku 2007 przyjęto „kotwicę budżetową” – nominalna wartość deficytu nie mogła przekroczyć 30 mld zł. Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. wdrożono system zarządzania płynnością finansów publicznych. Przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych utworzono Funduszu Rezerwy Demograficznej, w myśl których część wpływów z procesów prywatyzacyjnych mienia Skarbu Państwa ma być kumulowana dla złagodzenia przewidywanych kłopotów wynikających z pogarszającej się stopy zastąpienia (relacja średniej emerytury do średniej płacy). Ograniczono dopuszczalny poziom długu JST do 60% jej dochodów ogółem, a obsługa długu nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów. W latach 2011-2013 „reguła inflacja plus 1 punkt procentowy” dotyczyła tylko budżetu państwa (z wyłączeniem wydatków prawnie zdeterminowanych). W latach 2014-2015 oddziaływanie reguły rozszerzono, m.in. przez włączenie funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego; skomplikowany wzór do obliczenia limitu wydatków mieści art. 112a ustawy o finansach publicznych. Pamiętamy też o nieformalnej regule, w myśl której parlamentarzysta wnioskujący o dodatkowe środki na określony cel miał obowiązek wskazać, na jaki cel należałoby „obciąć” wydatki, aby pozyskać odpowiednie oszczędności.

Reguła dochodowa obowiązująca od 2010 roku nakazuje przekazywanie części wpływów uzyskiwanych z prywatyzacji do Funduszu Rezerwy Demograficznej, który ma łagodzić skutki starzenia się społeczeństwa. W odróżnieniu od innych reguł nie wpływa na stabilizację gospodarki.

Wymienione reguły są podyktowane względami praktycznymi w odróżnieniu od zasad podatkowych i zasad budżetowych, których genezy należy doszukiwać się przede wszystkim w dociekaniach naukowych; wszystkie jednak w równej

mierze są godne uwagi i poszanowania, bo dotyczą spraw, których znaczenie trudno przecenić. Ogólnie reguły mogą dotyczyć długu, salda budżetu, strukturalnego salda budżetu, wydatków, dochodów.

Polityka fiskalna pełni trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Z tymi funkcjami spotykamy się przy omawianiu części składowych polityki fiskalnej, takimi jak polityka podatkowa, polityka ubezpieczeniowa, polityka społeczna, inne<sup>5</sup>. Różnica polega na tym, że polityka fiskalna posługuje się tymi funkcjami systemowo, łącząc, sumując oddziaływania polityk składowych. Jeżeli politykę fiskalną potraktujemy jako system, to polityka podatkowa, ubezpieczeniowa, społeczna, inne polityki znajdujemy w roli podsystemów lub odrębnych systemów, przy założeniu współpracy między systemami. **Funkcja alokacyjna** realizuje się w kilku płaszczyznach, przez rozmieszczenie zasobów finansowych, z wykorzystaniem dochodów i wydatków publicznych, między:

- sektor publiczny i prywatny,
- inwestycje i konsumpcję,
- gałęzie gospodarki narodowej,
- regiony kraju.

Chodzi o rozmieszczenie materialnych i ludzkich czynników produkcji, zaś wskaźnikiem charakteryzującym to działanie jest udział działów i gałęzi w wytwarzaniu PKB.

**Funkcja redystrybucyjna** to różnorodne działania na rzecz zmniejszenia dyferencjacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej. Najprościej jest wyjaśniana jako przemieszczanie zasobów od zamożniejszych do uboższych, od bardziej rozwiniętych do względnie zacofanych, wtedy najczęściej mówi się o działaniach solidarnościowych. Może też być bez zwiększania obciążeń zamożnych i rozwiniętych silniejsze wspomaganie ubogich oraz zacofanych, wtedy mówimy o działaniach rozwojowych, przez edukację, inwestycje, usługi publiczne, ukierunkowane badania naukowe, współpracę zagraniczną, imigrację itd. W nieco innym ujęciu polega na korekcie pierwotnego podziału produktu krajowego brutto dokonywanego na poziomie rynku. W pewnym sensie świadczy o poziomie centralizacji zarządzania gospodarką – ile kompetencji przypada państwu a ile rynkowi. Wskaźnikiem jest stosunek wydatków publicznych do PKB oraz dzień wolności podatkowej. Instrumentami redystrybucji są z jednej strony podatki, opłaty, składki na obowiązkowe ubezpieczenia rentowe, emerytalne, zdrowotne, z drugiej – emerytury, renty, zasiłki, pomoc socjalna oraz opieka zdrowotna i edukacja – jeżeli przez niewydolność usług publicznych zmuszają obywateli do korzystania z usług prywatnych, które w ochronie zdrowia i edukacji są dobrze rozwinięte.

**Funkcja stabilizacyjna** to przede wszystkim przeciwdziałanie wahaniom koniunkturalnym i kryzysom w rodzaju *czarnego łabędzia*, pochodzenia krajowego jak też inwazyjnym rozprzestrzeniającym się w zglobalizowanym świecie, które mogą mieć charakter finansowy, ekonomiczny, społeczny, klimatyczny, pandemiczny, geopolityczny, inny. Funkcja stabilizacyjna to preferencja dla roz-

<sup>5</sup> Jak polityka rynku pracy, monetarna, zdrowotna, środowiskowa, klimatyczna, energetyczna itp.

woju zrównoważonego, z wykorzystaniem funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej, ale też polityki monetarnej, kulturalnej, historycznej, chociażby w nawiązaniu do historii myśli ekonomicznej, tradycji, mentalności. Funkcja stabilizacyjna jest zwięzczeniem wszystkich funkcji polityki fiskalnej, także mniej znaczących, pominiętych w tym omówieniu. Jej celem jest łagodzenie pojawiających się napięć w gospodarce i społeczeństwie, ograniczanie bezrobocia, inflacji, wykluczenia, prekariatu, korupcji, przestępczości, dysfunkcji organów państwa, podziałów klasowych w społeczeństwie, patologii, zanieczyszczeń środowiska. Wskaźnikami są: stopa bezrobocia, stopa inflacji, jakość rządzenia a także wskaźnik Banku Światowego obrazujący odpowiedzialność demokratyczną, stabilność polityczną, efektywność rządzenia, jakość regulacji, zasady państwa prawa.

Pomocniczą rolę względem wymienionych funkcji podstawowych pełnią dwie następne funkcje: stymulacyjna i kontrolna

- **Stymulacyjna** – tak jak funkcja stabilizacyjna oznacza koncentrację uwagi na osłabianiu aspektów negatywnych, tak funkcja stymulacyjna preferuje zrównoważony wzrost i rozwój poprzez wspieranie aspektów pozytywnych; podstawowym wskaźnikiem jest wzrost gospodarczy, a w szczególności – poprawa warunków życia (zdrowotnych, mieszkaniowych, długości życia, wypadki w pracy i poza pracą, inne);
- **Ewidencyjno-kontrolna** polega na wykorzystywaniu przepływów finansów publicznych do monitorowania przebiegu procesów gospodarczych i społecznych w różnych przekrojach – branżowych, terytorialnych, środowiskowych; w tym celu mogą być wykorzystywane informacje: dotyczące bieżącego salda/deficytu w budżecie państwa, deklaracje podatkowe PIT, wpływy z VAT, stopa inflacji, stopa bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych), zmiany wysokości długu publicznego i oczywiście tempo wzrostu gospodarczego.

W nauce i praktyce (na przykład w zarządzaniu) jest wykorzystywana **metoda analogii** polegająca na wykorzystywaniu podobieństwa, stosuje się rozwiązania wykorzystane w innych, podobnych sytuacjach. Jest to metoda wydajna, nie wymaga wielkich nakładów na wdrożenie, lecz zawodna, bo „podobieństwo sytuacji” może być powierzchowne, złudne, a panujące trendy przy porównywanych sytuacjach istotnie różne. Tym niemniej spróbujmy skorzystać z tej metody.

W podręcznikowym ujęciu pieniądź pełni cztery podstawowe funkcje: cyrkulacyjną (w cyrkulacji towarów i usług), obrachunkową (miernik wartości przydatny głównie w księgowości), tezauryzacyjną (gromadzenie bogactwa), płatniczą (poza cyrkulacją na rynku towarów i usług, przepływy pieniądza „obsługujące” kredyty, pożyczki, podatki, grzywny i mandaty, różnego rodzaju kary, odsetki, prowizje, długi, transfery budżetowe, cła, składki organizacyjne i ubezpieczeniowe, wypłaty odszkodowań, darowizny, bankomaty, abonamenty – podajemy więcej przykładów aby studenci nie utożsamiali funkcji płatniczej z cyrkulacyjną, „bo jak się za coś płaci, to przecież płatnicza”). W bogatszym, internetowym ujęciu oprócz czterech powyższych funkcji nazywanych **ekonomicznymi**, przedstawia się kolejne, nazywane **społecznymi**: behawioralną (kształtującą postawy typu

„a kto bogatemu zabroni”), motywacyjną, informacyjną (komunikacyjną), dezintegracyjną (dyferencjacja dochodowa/majątkowa), integrująco-instytucjonalną (zasób i strumienie spajają organizację).

Posługując się metodą analogii, **oprócz wymienionych pięciu głównych funkcji finansów publicznych**, możemy wymienić funkcje **drugoplanowe**: prestiżową (status, rangę podmiotu określa wysokość jego budżetu/funduszu), absorpcyjną (większy budżet silniej przyciąga dodatkowe środki), ekspozycyjną (silniejsza percepcja podmiotu na rynkach finansowych), hierarchizującą („duży może więcej”), proceduralną (zasada subsydiarności), polityczną (preferencje dla grup interesariuszy/elektoratu), socjalną (egalitaryzm/rozwarstwienie, przeciwdziałanie wykluczeniom), kulturową (wsparcie określonych wartości jak tożsamość narodowa, tradycja, rodzina, tolerancja, swoboda wyznania), równość/nierówność wobec prawa (immunitety, wyłączenia podatkowe, system zaopatrzeniowy w ubezpieczeniach społecznych, ZUS/KRUS ), cywilizacyjną (ekologia, rozwój zrównoważony), inne o mniejszym znaczeniu, ze względu na mały zasięg lub występujące sporadycznie, przykładowo: renty specjalne, pomoc powodzianom, wsparcie dla organizacji pożytku publicznego, wsparcie dla działań proekologicznych jak wymiana pieców, odnawialne źródła energii, gospodarka odpadami, termizolacja, itd. Funkcje łączą się też z polityką monetarną.

Zacznijmy od uwikłania inflacji w proces budżetowania, która może być ujmowana jako inflacja rzeczywista lub jako cel inflacyjny planowany przez Narodowy Bank Polski.

**Tabela 1.** Dane do obliczenia limitu i kwoty wydatków na rok 2016

<b>Wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB</b>	<b>1,0314</b>
Inflacja CPI (Consumer Price Index)	1,0170
Korekta o błędy w prognozach inflacji	0,9852
Korekta	- 1,5 p.p.
Zagregowane działania dyskrecjonalne (tys. zł)	2 468 379
Kwota wydatków na rok 2015 (tys. zł)	700 028 671,57
Limit wydatków na rok 2016 (tys. zł)	715 349 952,00

Źródło: Gadomski W., 2015, *Nowa reguła, trzy zagrożenia*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/Nowa-regula-trzy-zagrozenia>; 2020.04.27

Wymienione zagrożenia Gadomski wiąże z zastąpieniem w algorytmie CPI przez cel inflacyjny NBP, a zagrożenia ogólnie biorąc wiąże ze zwiększeniem możliwości korzystania z kreatywnej księgowości. Dane w tabeli przybliżają sposób limitowania wydatków, który jednak nie działa niezawodnie. Bo wydatki mogą być w budżecie ukryte, jeśli rządowi pieniądze „pożyczy” Fundusz, którego reguła nie obejmuje, a czy i kiedy pieniądze zostaną Funduszowi zwrócone, to już całkiem inna historia. W nawiązaniu do akronimu p. p. widniejącego w tabeli wyjaśnijmy ujmowanie różnic w dynamice wzrostu. Jeżeli w okresie bazowym wzrost wyniósł

na przykład 3%, a w okresie badanym (następnym) wyniósł 3,6%, to w badanym okresie dynamika wzrostu okazała się większa o 20% ( $3,6 : 3 = 1,20$ ) albo o 0,6 p. p. ( $3,6 - 3 = 0,6$ ). Ważny jest zwrot: średniookresowa dynamika PKB jest liczona łącznie dla sześciu lat przed rokiem budżetowym, dla roku budżetowego i następnego roku (prognozy) po roku budżetowym, czyli dla okresu ośmioletniego. Korekta o błędy inflacji dotyczy roku minionego, podobnie, chociaż nie identycznie, są weryfikowane działania dyskrecjonalne.

Inflacja w budżecie wpływa również na wyliczenia dochodów podatkowych, z drugiej strony zaś zmniejsza realny wymiar długu publicznego, przez co bywa nazywana ukrytym podatkiem. Skoro zaś o długu publicznym mowa, to dodajmy, że jego względna wielkość wyrażona w relacji do PKB oraz istniejący i prognozowany kierunek jego zmian wpływa na koszt lokowania obligacji państwowych na międzynarodowych rynkach kapitałowych – jeżeli dług jest wysoki, to państwo sprzedające swoje obligacje musi motywować inwestorów do ich nabycia wyższymi odsetkami ze względu na wyższe ryzyko niewykupienia w terminie. Bardzo zadłużona Grecja, Hiszpania czy Portugalia były zmuszone oferować odsetki na poziomie 7% i więcej, Polska znajdowała nabywców przy oprocentowaniu wynoszącym około 3%. Dług publiczny jest w sferze finansów publicznych, rynki finansowe są domeną sytuacji monetarnej. Państwu zadłużonemu, mającemu niestabilną sytuację, trudniej jest uzyskać kredyty z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w skrajnych sytuacjach jest to wręcz niemożliwe.

Od ponad dekady Europejski Bank Centralny wspiera funkcję stabilizacyjną finansów publicznych poprzez tzw. luzowanie ilościowe (*quantitative easing* – QE). Ostatnio, z powodu recesji wywołanej zagrożeniem epidemicznym również Narodowy Bank Polski sięgnął po ten instrument polityki pieniężnej. Według światowych standardów bank centralny nie może nabywać państwowych papierów wartościowych swojego kraju na rynku pierwotnym, ale na rynkach wtórnych ten zakaz nie obowiązuje; niektórzy nazywają to dodrukiem pieniądza. Łatwiejsza dostępność pieniądza zwiększa jego ilość w obiegu i zwykle ożywia gospodarkę, pomagając jej wyjść z recesji. Podobne zadanie spełniają stopy procentowe kreowane przez Radę Polityki Pieniężnej działającą w strukturach NBP.

Warto dodać, że zwykle bank centralny nie płaci podatków, ale może częścią swojego zysku zasilać budżet państwa, po zaspokojeniu potrzeb związanych z powiększaniem swoich rezerw walutowych. Może też przywiązywać różne znaczenie ograniczaniu inflacji – przypomnijmy, że wysoka inflacja bywa nazywana ukrytym podatkiem, a deprecjacja pieniądza krajowego skutkująca obniżeniem jego kursu ponadto podnosi wartość księgową rezerw i pozwala wyliczyć większy zysk banku. To, że „bank może” to i owo, można wykorzystać do wspierania budżetu państwa, jeżeli oczywiście *niezależny bank centralny* będzie miał taką wolę.

## 1.3. Sektor publiczny

### 1.3.1. Czym jest sektor publiczny

Obszar tematyczny sektora publicznego i sektora finansów publicznych nie pokrywają się dokładnie. Spektakularna różnica polega na tym, że w sektorze publicznym oprócz finansów są jeszcze zatrudnieni pracownicy i jest majątek publiczny niezbędny do jego funkcjonowania. Sektor publiczny interpretujemy głównie przez **zasięg zadań publicznych**, sposób ich finansowania ma mniejsze znaczenie. Zadania publiczne mogą być, w drodze przetargu, realizowane przez podmioty prywatne, na przykład w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Mogą też być wykonywane przez organizacje pozarządowe (NGO – *non government organization*), wspierane środkami publicznymi; wsparcie nie jest kierowane ogólnie do danej organizacji, lecz do realizowanego przez organizację programu.

W społeczeństwie współczesnym można wyróżnić trzy sektory: **1) publiczny** – grupujący instytucje i jednostki organizacyjne podległe administracji rządowej i samorządowej, **2) prywatny** – „podległy” regułom biznesu i rynku, **3) obywatelski** – obejmujący zarówno aktywność instytucjonalną jak i nieformalną działaczy społecznych nastawioną na poprawę jakości życia we wspólnocie. Idąc tym tropem warto wspomnieć o **subsektorze**<sup>6</sup>, którego działalność jest oparta na własności klubowej. Według Owsiaka (2019, s. 45) dobra klubowe mieszczą się w przedziale między publicznymi a prywatnymi, przykładem są kluby golfowe, tenisowe, pływakie, dostępne szerzej niż prywatne dobra, ale nie tak szeroko jak dobra publiczne. W Polsce można też przywołać przykłady związkowych i zakładowych ośrodków wypoczynkowych, sportowych ośrodków szkoleniowych, obiektów sportowych jak stadiony, lodowiska, tory wyścigowe czy lotniska sportowe, a na przykład miasto stołeczne Warszawa ma w swojej dyspozycji sześć ośrodków wypoczynkowych, dostępnych dla młodzieży i innych grup społecznych. Podkreślić warto, że **trzeci sektor pozwala obywatelom eksponować własne światopoglądy, potrzeby, interesy**, kierować uwagę państwa na niszowe obszary życia społecznego, aktywizować działania wspierające demokrację. Intensyfikując działania w różnorodnych dziedzinach pośrednio przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, przede wszystkim jednak pomaga w kreowaniu systemu wartości. Drugi i trzeci sektor same wyznaczają swoje cele i sposoby ich realizacji – w tym względzie są niezależne od administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że nie podlegają żadnej kontroli z jej strony. Pod względem finansowym wszyscy muszą stosować się do określonych reguł, na przykład powstrzymując się od udziału w praniu brudnych pieniędzy, od oszustw podatkowych, od przestępczych wyłudzeń, od nadużywania prawa.

Wtórnią ważną częścią sektora publicznego są organizacje pozarządowe, respektujące zasadę non profit. Pomoc państwa dla PPP i NGO może być bezpośrednia, poprzez dotacje i/lub subwencje, oraz pośrednia w formie różnych udo-

<sup>6</sup> Przedrostek *sub* oznacza ‘pod’, więc subsektor to inaczej podsektor, część sektora.

godnień podatkowych i/lub udogodnień względem obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, na przykład realizowanych przez ZUS czy NFZ. W takim ujęciu sektor publiczny pokrywa szerszy obszar niż **sektor finansów publicznych, który często jest definiowany jako budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego i państwowe fundusze celowe**. Łączy bowiem finanse stricte publiczne z finansami prywatnymi jednostek uczestniczących w realizowaniu zadań publicznych. Należy też wspomnieć o inicjatywach organizowania doraźnych pomocy na przykład rodzinie poszkodowanej w pożarze, wskutek wybuchu gazu, huraganu, osobom wymagającym specjalistycznego leczenia za granicą bądź dla poprawy dobrostanu zwierząt skrajnie zaniedbanych. Te inicjatywy w skali całego społeczeństwa czy gospodarki nie mają wielkiego wymiaru finansowego czy merytorycznego, ale są ważne, bo dowodzą empatii międzyludzkiej, przyczyniają się do integrowania zatomizowanych populacji, pokazują, ile można osiągnąć działając ponad podziałami.

Organizacje pozarządowe mogą być wspomagane środkami publicznymi budżetowymi na podstawie decyzji dysponentów budżetu lub decyzji podatników jak w przypadku 1% odpisu od kwoty zapłaconego podatku PIT. Prowadzą działalność na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).<sup>7</sup> Ustawy zapisane językiem prawniczym bywają trudne do zrozumienia, bardziej dostępna i szczegółowa wiedza jest prezentowana: *Sejm.gov.pl*; > publikacje; >leksykon budżetowy.

NGO (non-government organization – **organizacje pozarządowe**), nazywane też sektorem trzecim albo obywatelskim, mają podobne do finansów publicznych cele działania. W kontekście finansów publicznych organizacjami pozarządowymi są organizacje pożytku publicznego, które mogą być beneficjentami 1% odpisów od podatku PIT. W Polsce jest ich około 150 tys. Aktualny, dla rozliczeń podatkowych w danym roku, wykaz publikuje Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności ([e-pity.pl/baza-opp-wykaz-organizacji-pozytku-publicznego](http://e-pity.pl/baza-opp-wykaz-organizacji-pozytku-publicznego); 2019.09.25); w 2020 roku, przy rozliczeniu za rok 2019, beneficjentami w Białej Podlaskiej mogło być 7 organizacji – najniższy numer KRS to 6967, najwyższy to 553768, czyli ten ruch istnieje tu od dawna, zmienia się, w miejsce organizacji rozwiązywanych powstają nowe. Wyszukiwarka pomaga zidentyfikować organizacje pożytku publicznego według lokalizacji i przedmiotu działania. Formą organizacyjną są **fundacje i stowarzyszenia**. Większość z nich realizuje cele publiczne, takie jak pomaganie osobom losowo poszkodowanym, prowadzenie schronisk dla zwierząt, promowanie ochrony środowiska naturalnego, promowanie zdrowego stylu życia i inne podobne, oparte na kolektywnym współdziałaniu.

---

<sup>7</sup> W miejscu pierwszej publikacji ustawy Internetowy System Aktów Prawnych ([Sejm.gov.pl](http://Sejm.gov.pl)) na bieżąco ujmuje wszystkie zmiany aktu prawnego, niezależnie od okresowo opracowywanych i publikowanych *tekstów jednolitych*; tu więc najpewniej znajdujemy wersję aktualną. Obecnie (nie mamy pewności, chyba od roku 2013) w opisie aktu prawnego występuje tylko pozycja – od zawsze mająca numer ciągły od początku do końca roku; pominięcie numeru Dziennika Ustaw ma więc charakter wyłącznie upraszczający.

Klucz wyboru jest prosty: **jeżeli masz przyjaciół – załóż stowarzyszenie, jeżeli masz pieniądze – załóż fundację**. Przepisy wymagają co najmniej 7 członków dla powołania i istnienia stowarzyszenia, co najmniej 1000 zł dla powołania fundacji, która może wtedy prowadzić działalność gospodarczą; w fundacji brak pojęcia członkostwa. Stowarzyszenie to dobrowolne, trwałe zrzeszenie osób mających podobne zainteresowania lub wspólny cel – dowolny, nawet abstrakcyjny, jednak prawnie dozwolony i nie może być komercyjny ani zarobkowy (np. śledzenie UFO) ale może polegać na wspieraniu własnych członków lub osób spoza organizacji. Fundacja może obrać cel działania zgodny z prawem, społecznie lub gospodarczo użyteczny ale niezarobkowy, nie może też polegać na wspieraniu osób z organizacji. Stowarzyszenia jak i fundacje mogą finansować się z własnej działalności gospodarczej, z dotacji, zbiorów publicznych, darowizn, odpłatnej działalności pożytku publicznego, mogą zatrudniać pracowników, również w stowarzyszeniu własnych członków. W sensie prawnym fundacja eksponuje majątek – pieniądze, papiery wartościowe, ruchomości i nieruchomości; przepisy nie określają jak duży (poza wspomnianym przypadkiem gdy prowadzi działalność gospodarczą). Fundacja powinna mieć cel o szerszym zasięgu, nie może ograniczać swojej aktywności do działania na rzecz fundatora/fundatorów czy ich przyjaciół. Działalność stowarzyszenia nadzoruje starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu, fundację nadzoruje minister właściwy ze względu na jej działalność oraz starosta właściwy ze względu na jej siedzibę; niezależność organizacji realizuje się poprzez wybór celu i sposobu działania. (Inlegis.pl/baza-wiedzy/bez-kategorii/Stowarzyszenia-i-fundacje; 2019.09.25). Warto dodać, że poza rządem działają związki zawodowe oraz organizacje samorządu gospodarczego czy zawodowego jak Izba Adwokacka, Izba Lekarska, Izba Rolnicza, organizacje pracodawców.

**NGO mają bogatą tradycję.** Polskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża powstało w 1919 roku (<https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/100-lat-temu-powstalo-polskie-towarzystwo-czerwonego-krzyza>; 2019.09.24). Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy powołano w 1863 roku ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowy\\_Ruch\\_Czerwonego\\_Krzy%C5%BCa\\_i\\_Czerwonego\\_P%C3%B3%C5%82ksi%C4%99%C5%BCyca](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowy_Ruch_Czerwonego_Krzy%C5%BCa_i_Czerwonego_P%C3%B3%C5%82ksi%C4%99%C5%BCyca)). Helsińską Fundację Praw Człowieka założono w 1989 roku ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Helsi%C5%84ska\\_Fundacja\\_Praw\\_Cz%C5%82owieka](https://pl.wikipedia.org/wiki/Helsi%C5%84ska_Fundacja_Praw_Cz%C5%82owieka); 2019.09.24). Caritas w Europie jako centralizację katolickiego ruchu dobroczynnego ukonstytuowano w 1890 roku ([pl.wikipedia.org/wiki/Caritas\\_\(organizacja\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Caritas_(organizacja)); 2019.09.24). Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, najbardziej znana w Polsce organizacja pozarządowa, powstała w 1993 roku ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka\\_Orkiestra\\_%C5%9Awi%C4%85tecznej\\_Pomocy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka_Orkiestra_%C5%9Awi%C4%85tecznej_Pomocy) 2019.09.24). Polską Akcją Humanitarną założono w 1992 roku ([www.pah.org.pl](http://www.pah.org.pl); 2019.09.25). Greenpeace rozpoczęła działalność w 1971 roku ([greenpeace.pl](https://www.greenpeace.pl); 2019.09.25).

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych ma swoją specyfikę. Po pierwsze jest konkretnie ukierunkowane, przy tym z dbałością o akcenty spektakularne. Na przykład WOŚP w ciągu całego roku finansuje i prowadzi:

- „Krajowy program Leczenia Wad Ubytkowych i Wydłużania Kończyn u Dzieci,
- Program Powszechnych Przesiewowych Badań Słuchu u Noworodków,
- Narodowy Program Wczesnej Diagnostyki Onkologicznej Dzieci,
- Program Leczenia Osobistymi Pompami Insulinowymi Kobiet Ciężarnych z Cukrzycą,
- Program Nieinwazyjnego Wspomagania Oddechu u Noworodków,
- Program Leczenia i Zapobiegania Retinopatii Wcześnieńki,
- Program Edukacyjny „Ratujemy i Uczymy Ratować”.

W wyliczeniu pominęliśmy jeden program już zamknięty. Wspomnieć należy także organizowane imprezy kulturalne jak festiwal muzyczny Pol'and'Rock Festival, akcję „Bezpieczne Stadiony”, szkolenia młodzieży szkolnej w zakresie pierwszej pomocy w ramach Pokojowego Patrolu ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka\\_Orkiestra\\_%C5%9Awi%C4%85tecznej\\_Pomocy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka_Orkiestra_%C5%9Awi%C4%85tecznej_Pomocy); 2020.03.18). Medycyna dziecięca, festiwal muzyczny, pierwsza pomoc – to bardzo *medialne tematy*, silnie absorbujące uwagę społeczeństwa.

Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy korzysta z ofiarności ludzi wrzucających pieniądze do puszek i z ofiarności wolontariuszy opiekujących się tymi puszkami. Ale także *eksploatuje snobizm*. „Złota Karta Telefoniczna” z numerem „1”, gdy pojawiła się po raz pierwszy, na aukcji uzyskała 3000 zł, zaś dwie edycje później była to już kwota 50 000 zł. Znane osoby z życia publicznego przekazują swoje przedmioty na aukcję. Allegro udostępnia swój program aukcyjny. Dobór celów (wszyscy kochają dzieci i dzieciom współczują) oraz *marketingowe ukierunkowanie* aukcji zapewniają bezpłatną reklamę w mediach. Spektakularnym potwierdzeniem tej refleksji jest skądinąd przykład Młodzieżowego Strajku Klimatycznego zorganizowanego przez Gretę Thunberg.

Fundacja WOŚP umiejętnie wykorzystuje nastroje społeczne. Pewien konflikt z Kościołem (z Festiwalem Muzycznym w tle) oraz wycofanie niektórych form pomocy ze strony wojska, samorządów czy telewizji publicznej paradoksalnie zaowocowało większymi wpływami. Wpływy ze zbiórek i aukcji od początku systematycznie rosły od roku 1993 i po przeszło dwudziestu latach w 2015 roku osiągnęły 53,1 mln zł. A w 2016 roku było to już 72,7 mln zł, w kolejnych latach 105,6 mln zł, 126, 4 mln zł, w 2019 roku 175,9 mln zł plus 16 mln zł z zorganizowanej doraźnie przez Patrycję Krzywińską zbiórki na dopełnienie puszki, z którą kwestował tragicznie zmarły Prezydent Miasta Gdańska ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka\\_Orkiestra\\_%C5%9Awi%C4%85tecznej\\_Pomocy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka_Orkiestra_%C5%9Awi%C4%85tecznej_Pomocy); 2020.03.18). Tak więc cały ponaddwudziestoletni wzrost został zwielokrotniony w ciągu czterech lat (53 mln vs 192 mln). To interesujący przypadek zwiększenia efektu poprzez wykorzystanie sytuacji konfliktowej.

Pojęcie „organizacje pozarządowe” nie w pełni obrazuje istotę prowadzonej przez nie działalności. Niezależność od instytucji publicznych to tylko fragment ich charakterystyki. Równie ważna jest działalność nie dla zysku; ewentualnie osiągnięte nadwyżki są przeznaczane na cele statutowe. Mają charakter formalny – funkcjonują w obowiązujących ramach działalności, ale są samorządne – samo-

dzielnie definiują swój statut i same wypracowują własne formy aktywności. Osoby angażujące się w ich działalność czynią to dobrowolnie. Stąd zamienne określenia jak *sektor dobrowolny (voluntary sector)* czy „organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ekonomii społecznej” (Golinowska, 2018, s. 130).

Wymiar finansowy działalności NGO nie oddaje w całości ich znaczenia. I tak w 2018 roku Narodowy Fundusz Zdrowia ze składek i z dotacji z budżetu państwa zebrał i na cele służby zdrowia przeznaczył 78,1 mld zł. Wobec tej kwoty 126 mln zł przeznaczonych przez WOŚP stanowi 0,16%, czyli mniej niż dwa promile. Nie trzeba dodawać, że każdy procent wzrostu finansowania przez NFZ ma drastycznie większą wagę niż w przypadku WOŚP. To jednak nie determinuje znaczenia Orkiestry. NFZ dysponuje pieniędzmi zebranymi w drodze przymusu od podatników, Orkiestra zbiera przez aukcje i wolontariuszy datki dobrowolne.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb spaja, integruje różnorakie społeczności, nie tylko krajowe. Służy temu działalność sektora publicznego i obywatelskiego. Nie zapominajmy jednak ani na chwilę, że warunkiem *sine qua non* aby te sektory mogły funkcjonować, jest ich ciągłe zasilanie *energią finansową* przez sektor prywatny. Pieniądz rozumiany jako prawo do uczestnictwa w wymianie musi być wypracowany, następuje to przede wszystkim w sektorze prywatnym, przez przedsiębiorców i prosumentów; środki publiczne w przeważającej części pochodzą z podatków, **zaś państwo nie płaci podatków, państwo podatki pobiera.**

Oddziaływanie na decyzje gospodarcze przez NGO może, niestety, poza szlachetnymi pobudkami, mieć także korupcyjny charakter, w stylu: oczekujemy „okupu”, bo inaczej będziemy blokować inwestycję, mobilizując opinię publiczną. Dodatkowo blokowanie może być wskazane przez sponsora. „NGO mają bardzo silny wpływ na oceny środowiskowe i realizację inwestycji. To wynika z unijnego prawa. Jeżeli organizacja ekologiczna ma czyste intencje, to jej opinia wzmacnia ochronę środowiska. Problem pojawia się wtedy, gdy dochodzi do nadużyć i wielki kapitał wykorzystuje NGO do nieuczciwej konkurencji...” (Żółciak, 2020). Siła oddziaływania NGO staje się bardziej znacząca, kiedy ma poparcie opinii publicznej.

Aby utrudnić wprowadzanie opinii publicznej w błąd, rząd zamierza utworzyć rejestr, w którym NGO będą musiały wykazać zagraniczne źródła finansowania. Obywatele będą mogli sprawdzić wiarygodność NGO, takie rozwiązania funkcjonują na przykład w USA czy Izraelu. Miałoby to dotyczyć tylko większych organizacji, z przychodami ponad 156 tys. zł rocznie. Jeśli więcej niż 10% przychodów organizacja uzyskuje z zagranicy, to stosowna informacja trafi na stronę internetową tej organizacji. A kiedy będzie to więcej niż 30%, to obowiązek informacyjny będzie taki sam, jak przy korzystaniu ze środków unijnych. To utrudni działania nieuczciwe i pomoże organizacjom mającym czyste intencje wzmacniając ich wiarygodność. Jest i druga strona tego medalu. Funkcjonuje Narodowy Instytut Wolności, zasilany finansowo z budżetu. Do tej pory wydał 347 mln zł, nadal ma otrzymywać 20 mln zł rocznie. Instytut wspiera NGO. Projekty wpływające do Instytutu oceniają eksperci, jest ich na liście 433. O finansowaniu projektów powyżej 200 tys. zł decyduje Rada NIW, w jej skład wchodzi 3 przedstawiciele Rządu, 1 – Prezydenta i 1 – Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz 5 – or-

ganizacji pozarządowych, w tym 1 – Ordo Iuris (oficjalnie Instytut jest apolityczny) ([businessinsider.com.pl/wiadomości/finanse-narodowego-instytutu-wolności-kwoty-ida-w-setki-milionów-złoty/y408cgk](http://businessinsider.com.pl/wiadomości/finanse-narodowego-instytutu-wolności-kwoty-ida-w-setki-milionów-złoty/y408cgk); 16.09.2020).

### 1.3.2. Zatrudnienie w sektorze publicznym

Sektor publiczny ma ogromne znaczenie dla rynku pracy. W gospodarce narodowej Polski w roku 2000 na sektor publiczny przypadało 28% etatów, zaś w roku 2017 tylko 22%. W liczbach bezwzględnych w 2017 roku w gospodarce było 15 711 tys. etatów, z czego w sektorze publicznym 3 371 tys., a z tego w sferze budżetowej 1 593 tys. Warto zauważyć, że wymienione etaty zajmowało 15 708 tys. osób, co pokazują dane w tabeli 2. Rozbieżność (15 711 vs 15 708) nie powstała wskutek zaokrąglania liczb, a wskutek zatrudnienia na więcej lub mniej niż na jednym etacie; w sekcji „O” (administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne) jest 951 tys. etatów i 978 tys. zatrudnionych (*Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej w 2017 r.*, KPRM, s. 2).

Dane w tabeli 2 wskazują, że a) w każdej sekcji według PKD obecny jest sektor publiczny, b) w poszczególnych sekcjach proporcje pomiędzy zatrudnionymi w sektorze publicznym a zatrudnionymi w sektorze prywatnym są skrajnie różne i wynoszą od paru promili do 2462 razy, co wynika ze zróżnicowanego charakteru pracy w różnych sekcjach. Dlatego istotniejsza jest charakterystyka samej sekcji „O”. W administracji publicznej państwowej i rządowej zatrudnionych było w 2017 roku 171 tys. osób, natomiast w samorządowej 256 tys., dodajmy, że w 2018 roku liczba urzędników samorządowych wynosiła 254 tys. (Kłyta T., 2019, *Liczba urzędników spadła po raz pierwszy od 5 lat. A obowiązków przybyło*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/liczba-urzednikow-spadla-po-raz-pierwszy-od-5-lat-a-obowiazkow-przybylo,126958.html>; 2020.04.19) oraz 1 tys. w samorządowych kolegiach odwoławczych, 330 tys. było zatrudnionych w bezpieczeństwie publicznym i obronie narodowej, a 193 tys. w wymiarze sprawiedliwości, zabezpieczeniach społecznych i pozostałych. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że sektor publiczny w całości jest największym pracodawcą w Polsce, a Polska nie jest pod tym względem wyjątkowa. Najpierw idea państwa opiekuńczego, następnie narastająca złożoność sytuacji z powodu procesów globalizacyjnych, rozwój różnych form integracji międzynarodowej, wpłynęły na wzrost roli państwa w gospodarce i w geopolitycznych uwarunkowaniach, co stworzyło i stwarza nadal konieczność zwiększania zatrudnienia w sektorze publicznym.

**Tabela 2.** Pracujący według sekcji w gospodarce narodowej na dzień 31.12.2017 r. (w tys.)

Wyszczególnienie sekcji	Sektor prywatny	Sektor publiczny	3/2
Przetwórstwo przemysłowe	2721	52	0,02
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	2355	31	0,01
Handel, naprawa pojazdów samochodowych	2345	3	.

Edukacja	188	985	523,94
Administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	0,4	978	2462,50
Budownictwo	903	11	0,01
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	341	539	1,58
Transport i gospodarka magazynowa	637	238	0,37
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	603	77	0,13
Administrowanie i działalność wspierająca	578	11	0,02
Informacja i komunikacja	356	10	0,03
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	307	46	0,15
Pozostała działalność usługowa	306	4	0,01
Zakwaterowanie i gastronomia	281	10	0,04
Obsługa rynku nieruchomości	189	35	0,18
Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja	56	98	1,75
Działalność związana z kulturą, rozrywką, rekreacją	40	114	2,85
Górnictwo i wydobywanie	57	81	1,42
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	74	48	0,65
Razem	12337,4	3371	0,27

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej w 2017 r.* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 3.

W gospodarce Unii Europejskiej zatrudnieni w sekcji „O” stanowili 6,8% (skrajnie wielkości przypadały na Węgry – 9,9% oraz Irlandię – 4,4%), w Polsce ten odsetek wynosił 6,6%, co nie wypada źle (*Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej w 2017 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 4, 7).

Spadek liczby pracowników samorządowych mógłby cieszyć, gdyby nie to, że oprócz liczby pracowników (w każdej organizacji) istotna jest proporcja pomiędzy funkcyjnymi grupami zatrudnionych. Oto 2 mln ludzi korzystających z pomocy społecznej obsługuje niespełna 2 tys. pracowników socjalnych, a każdy przypadek osoby potrzebującej pomocy jest inny i aby pomoc była skuteczna, powinien być rozpatrywany indywidualnie. W innym podejściu pomoc sprowadza się do serii zasiłków, wygenerowania nawyku życia na *socjalu* i w następstwie dziedziczenia biedy. To zaś prowadzi do dramatu człowieka i jego rodziny, stygmatyzuje ich w otoczeniu, gospodarka „na życzenie” traci pracowników, wreszcie oni tracą zdrowie i trzeba ich leczyć w publicznej służbie zdrowia, która nie najlepiej sobie radzi z leczeniem pracujących. Pracownicy socjalni nie dość, że są przeciążeni obowiązkami *realnymi*, to jeszcze zmagają się z formalnymi procedurami, są słabo opłacani – w ich pracy nie ma uroczystego przecinania wstęgi – i niekiedy nie

mają służbowego komputera ani nawet telefonu, często mają problemy z uzyskaniem zwrotu kosztów paliwa, o szkoleniu i superwizji nie wspominając (Padzik, 2020). Superwizja to metoda używana w psychoterapii, pomocna w moderowaniu ustrukturyzowanych kontaktów terapeuty z pacjentem, tu chodzi o analizę doświadczeń pracownika socjalnego z jego punktu widzenia jak i z punktu widzenia osoby otaczanej opieką.

Na marginesie tematu warto zaznaczyć, że „Państwa członkowskie dopuściły możliwość ograniczenia dostępu do niektórych stanowisk w sektorze publicznym wyłącznie do obywateli swojego kraju. Jest to wyjątek od ogólnej zasady swobodnego przepływu pracowników, dlatego też jego stosowanie podlega ścisłej kontroli” (Ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=4658&angId=pl; 2020.04.20). W przestrzeni publicznej często były obecne rozważania czy kapitał ma narodowość, teraz większość opinii potwierdza zachowanie się kapitału zgodnie z interesami narodowymi; właśnie to obrazują „wojny handlowe” podejmowane przez poszczególne państwa bądź przez ugrupowania gospodarcze państw. Współcześnie zmiana obywatelstwa nie następuje większych trudności, jednak na ogół motywacja takiego kroku bywa poważniejsza niż możliwość zatrudnienia na wybranym stanowisku. Dodać warto, że nierezydenci mają możliwość skorzystania z systemu ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej w kraju pobytu i wykonywania pracy.

W Polsce GUS nie eksponuje danych o zatrudnieniu w sektorze publicznym. Więcej jest informacji o zatrudnieniu w przekrojach resortowych (rolnictwo, usługi, inne) i według wykonywanych zawodów (nauczyciele, lekarze, pielęgniarki, służby mundurowe, inne). Dane podawane przez różnych autorów trudno porównywać, bo nie ma pewności czy zostały uzyskane w taki sam sposób. Większą wiarygodność można przypisać informacjom podawanym przez autorów, którzy tematem zajmują się nie sporadycznie, a przez dłuższy okres. Nowakowska Karolina z Fundacji Republikańskiej podaje w Gazecie Prawnej (<https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/artykuly/744843,ile-osob-zatrudnionych-jest-przez-panstwo-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie.html>; 2020.04.19) wyniki badań opublikowane 8 listopada 2013 roku, zaktualizowane 21 grudnia 2018 roku. Według nich państwo polskie zatrudnia 1 896 340 osób pobierających wynagrodzenie 88 257 470 000 zł rocznie. Wśród nich największą grupą są zatrudnieni w systemie edukacji (589 770 osób, ze średnim rocznym wynagrodzeniem 70 097 zł), drugą dobrze sytuowaną grupą są zatrudnieni w wymiarze sprawiedliwości z rocznym wynagrodzeniem 68 848 zł, drugą pod względem liczebności grupą są 415 000 pracownicy administracji (415 000 osób) zarabiający średniorocznie 50 826 zł, kolejną najliczniejszą grupę 361 820 osób stanowią zatrudnieni w służbie zdrowia i w NFZ – brak danych o ich wynagrodzeniu. W roku 2008 średnio w krajach OECD państwo zatrudniało 15% ludności aktywnej zawodowo, od 5,7% w Korei Południowej do 14,6% w USA; Polska była usytuowana na 10 miejscu z wskaźnikiem 9,7%. Podobnie 10. pozycję Polska zajmowała w 2011 roku pod względem udziału (22,39%) wydatków płacowych w łącznych wydatkach publicznych (rozpiętość od 25,78% w Finlandii do 14,85% w Japonii).

W obecnej kryzysowej sytuacji w Polsce trwa dyskusja czy oszczędności w wydatkach publicznych poszukiwać głównie poprzez obniżenie pensji urzędników czy poprzez redukcję etatów w korpusie służby cywilnej, liczącym 120 tys. osób. (Radwan A., *Zamiast zwolnień niższe pensje? Trwa spór o redukcję etatów urzędników*. Serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1469238,urzednicy-sluzbacywiln-koronawirus-oszczednosci-zwolnienia-wynagrodzenia.html; 2020.04.18) Zwalnianie łączy się z okresem wypowiedzenia – a właśnie teraz pożądana jest praca bardzo intensywna, z **odprawami** – jakby łatwiejszymi przy tegorocznym budżecie, w roku przyszłym będzie skromniejszy, i z **nieuchronną wypłatą zasiłków dla bezrobotnych**. Stąd kalkuluje się, że należy przede wszystkim ciąć wysoko opłacane etaty pracowników mianowanych – co może budzić obawy o obniżanie ogólnego poziomu kwalifikacji, mniej niebezpieczna wydaje się propozycja łączenia wydziałów, co pozwoli ograniczyć liczbę dyrektorów, ich zastępców, sekretariatów. Niewątpliwie jest to, że odgórne ustalenie jednakowego wskaźnika redukcji dla wszystkich urzędów, nie jest możliwe – podobne podejście już w przeszłości zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. Pozostaje rozpatrywanie zmian w każdym urzędzie osobno, przy spodziewanych, oczywiście, oporach.

Podobny problem wynika przy transferach z budżetu państwa do budżetów samorządowych. Logika, sprawiedliwość a także Europejska Karta Samorządu Lokalnego wymagają aby budżety samorządowe były wyposażane w środki adekwatne do przydzielonych im zadań oraz aby ograniczać różnice w poziomach dochodów przypadających na 1 mieszkańca gminy (powiatu, województwa). W takim przypadku pomocne są algorytmy, które na etapie stanowienia nie mają indywidualnego charakteru, więc żadna jednostka nie ma podstaw aby je kwestionować. Świadomość potrzeby konsensusu ułatwia przyjęcie algorytmu, zaś później już wypada tylko z nim się zgodzić, przynajmniej do następnych negocjacji na krajowym szczeblu.

Tu istotne znaczenie mają czynniki wprowadzane do algorytmu, następnie wagi przyznawane poszczególnym czynnikom. Ministerstwo Finansów określa wskaźniki gminne, powiatowe i wojewódzkie dochodów podatkowych. Ponadto na poziom dochodów wpływają inne czynniki, takie jak: „infrastruktura techniczna jednostek samorządu terytorialnego, rozwój społeczny i gospodarczy danego regionu, gęstość zaludnienia jednostek samorządu terytorialnego, warunki gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, uwarunkowani historyczne danego regionu” (Rudowicz, 2010, s. 162-163).



# Gospodarka budżetowa

## 2.1. Zasady i reguły budżetowe

Budżet państwa jest podstawową częścią finansów publicznych, obok niego ważną rolę pełnią budżety jednostek samorządowych oraz państwowe fundusze celowe/specjalne. **Jego znaczenie wynika nie tylko z potęgi finansowej, wynika także z faktu kreowania określonych standardów, zwanych zasadami budżetowymi.**

- **Zasada zupełności** (powszechności) określa konieczność ujęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków budżetu państwa; toleruje jednak pewną odrębność jednostek, które łączą się z budżetem rocznym nie wszystkimi kolejnymi przychodami i rozchodami, a zbiorczym wynikiem działalności; są to przede wszystkim fundusze celowe oraz podmioty finansowane metodą netto.
- **Zasada jedności formalnej** wymaga objęcia wszystkich dochodów i wydatków państwa jednym budżetem. Jest realizowana za pomocą skonsolidowanego bilansu sektora finansów publicznych, ponieważ zasada zupełności toleruje wymienione wyżej odstępstwa a ponadto istnieje potrzeba uwzględnienia budżetów samorządowych.
- **Zasada jedności materialnej** nie dopuszcza funduszowania, czyli wszystkie dochody mają przeznaczenie ogólne, nie są przypisywane do określonych celów; wyjątek stanowią częściowe wpływy z podatku akcyzowego od paliw silnikowych, przeznaczone na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie, ochronę i zarządzanie dróg krajowych, w gestii ministra właściwego do spraw transportu.
- **Zasada jawności** finansów publicznych jest realizowana poprzez: **a)** jawność debat budżetowych, nad uchwalaniem i nad sprawozdaniem z wykonania, budżetu państwa i budżetów JST; **b)** obowiązek publikowania: budżetu państwa i budżetów JST, wysokości długu publicznego i jego relacji do PKB,

zbiorczych danych odnośnie finansów publicznych; **c)** obowiązek udostępniania sprawozdań z działalności oraz sprawozdań finansowych jednostek należących do sektora finansów publicznych.

- **Zasada przejrzystości** wymaga takiego ujęcia dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetów JST aby można było ustalić źródła dochodów i kierunki wydatków oraz organy uprawnione do ich dokonywania. Czynnione w tym względzie uporządkowanie opiera się o **klasyfikację budżetową**. Usystematyzowanie dotyczy dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów określających rodzaj dochodu, przychodu, wydatku; ponadto w odniesieniu do budżetu państwa obowiązuje podział na części stanowiące największą podziałkę klasyfikacyjną. Działy przedstawiają obszary działalności publicznej, rozdziały pogłębiają klasyfikację działową według kryterium rodzaju działalności paragrafy grupują dochody według źródeł zaś wydatki według przeznaczenia. Zasada ta nie przeszkodziła jednak w swoim czasie Francji w ukryciu finansowania badań nad bronią atomową – to spektakularny przykład względności zasad. Zasadę naruszono, ale nie zasługiwało to w społeczeństwie francuskim na potępienie.
- **Zasada równowagi** wymaga aby dochody budżetu były równe jego wydatkom. Funkcjonują w tym względzie dwie główne teorie: budżetu cyklicznego oraz impasu. Ponieważ rozwój gospodarki ma charakter cykliczny, a rok budżetowy jest tylko wycinkiem cyklu koniunkturalnego to nie istnieje możliwość zrównoważenia budżetu w każdym roku budżetowym i należy dążyć do zrównoważenia w okresach zbliżonych do czasu trwania cyklu koniunkturalnego; poważną trudnością jest jednak przewidywanie zmian tego cyklu. Przewidywanie z natury powinno wybiegać naprzód, tymczasem trudno nieraz o konsensus w kwestii w jakiej aktualnie fazie cyklu gospodarka się znajduje. Teoria impasu nie akceptuje deficytu jako zwykłego, ciągłego źródła finansowania potrzeb publicznych; jednak występowanie deficytu jest dozwolone, wręcz uzasadnione w ograniczonych rozmiarach (prawnie wyznaczona granica w UE to 3% PKB) i w określonych warunkach (nagły i/ lub nadzwyczajny charakter potrzeb – jak w przypadku pandemii oraz gdy podejmowane są inwestycje infrastrukturalne służące przyszłemu pokoleniom).
- **Zasada jednoroczności** – budżet jako plan finansowy państwa obejmuje 12 pełnych, kolejno po sobie następujących miesięcy, w Polsce rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Równocześnie z nim opracowywany jest wieloletni plan finansowy, który obejmuje dany rok budżetowy i trzy lata wprzód (w jednostkach samorządu terytorialnego podobnie, z tym, że taka perspektywa finansowa jest nazywana wieloletnią prognozą finansową). W dniu 24 kwietnia 2019 roku Rada Ministrów przyjęła wieloletni plan finansowy państwa na lata 2019-2022, obejmujący program konwergencji wymagany przez Radę UE i określenie celów głównych finansów państwa wraz z miernikami ich realizacji. Budżet państwa jest uchwalany w formie

ustawy budżetowej, która stanowi prawną podstawę gospodarki finansowej organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej i organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów. Mamy jednak odmienny charakter prawny strony dochodowej i wydatkowej budżetu, przy czym budżet nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich.

Nie wszystkie przedstawione zasady mają jednakowy charakter. Większość z nich nie jest konsekwentnie egzekwowana. W technice „kreatywnej księgowości”, dzięki przenoszeniu dochodów na rok przyszły, dzięki przenoszeniu wydatków do funduszy celowych, może być ukrywany rzeczywisty rozmiar deficytu budżetowego, który jest monitorowany przez Unię Europejską i wykorzystywany w pijarze (PR) politycznym. Mniej podatne na różne manipulacje są dochody, nie wszystkie można przesunąć w czasie. Są to raczej sporadyczne przypadki, jak przy sprzedaży częstotliwości telekomunikacyjnych. Przy tym przeważająca większość, około 90%, pochodzi z podatków. Trudno przesunąć zapłacony podatek. Podatki umawiamy w odrębnym rozdziale, zatem tu skupimy uwagę na wydatkach.

Mączyńska (2019) w udzielonym wywiadzie, za Johnem Kennethem Galbraithem, **dzieli wydatki publiczne na trzy części:**

- **sztywne**, przesądzone wcześniej, „z góry”, na wieloletnie okresy, które w Polsce stanowią 50% – 60%, zmniejszające pole manewru w bieżących działaniach państwa i w reagowaniu na nagłe niepożądane zjawiska,
- **instytucjonalne** mające zapewnić wysoką jakość usług świadczonych obywatelom, jak edukacja, ochrona zdrowia, sądownictwo, wzrastające w tempie adekwatnym do wzrostu gospodarczego,
- **prorozwojowe** – pobudzające wzrost gospodarczy.

Do wydatków prawnie zdeterminowanych zaliczamy:

- subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, na przykład oświatowa,
- finansowanie dróg,
- koszty obsługi długu publicznego,
- dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- dotacje dla Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku,
- składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne,
- dotacje dla Funduszu Pracy,
- zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze,
- składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa,
- wydatki urzędów naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa,
- wydatki sądów powszechnych,
- dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych wypłacanych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych.

- doraźnie podejmowane zobowiązania wynikające z programów pomocowych zadeklarowanych w czasie kampanii wyborczych, jak 500+, dodatkowa emerytura w roku; tu także ulgi i zwolnienia podatkowe oraz w składkach na ubezpieczenia społeczne, które wprawdzie nie są stricte wydatkami ale ograniczając wpływy do budżetu działają de facto jak wydatki.

Owsiak (2019, s. 847) podaje, że wydatki **prawnie** zdeterminowane względem całości wydatków wyniosły w 2014 roku 71,3% a w 2015 roku 71,7%; wśród nich największe znaczenie w 2015 roku miały subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (15,4%) i dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (12,7%), obrona narodowa (8,9%), obsługa długu Skarbu Państwa (8,8%), świadczenia dla osób fizycznych (7,4%); przypomnijmy, że wtedy jeszcze nie realizowano znaczącego programu Rodzina 500+.

Z kolei za wydatki **ekonomicznie** zdeterminowane – naszym zdaniem – możemy uznać wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej. Na podstawie danych, które podaje Owsiak (2019, s. 853-854) policzyliśmy, że wyniosły 2,8% w 2014 roku i 20,4% w 2015 roku; ogromny wzrost w 2015 roku wynika z kończących się rozliczeń w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, przy czym w 2015 roku z dofinansowania w kwocie 67,7 mld zł, na współfinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej przypadło 25,1 mld zł, na program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 19,0 mld zł, na Regionalne Programy Operacyjne 8,8 mld zł, na Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 6,6 mld zł (kwoty szczegółowe podajemy dla uwiarygodnienia zmiany r/r).

Problemem jest to, że na przykład w budżecie na 2020 rok nie wiadomo, do jakich kategorii należą przewidziane wydatki. W teorii neoklasycznej fetyszyzowane są wydatki na wzrost gospodarczy, a zaniedbywane na cele społeczne. W Polsce zaś razi przede wszystkim *silosowość* w polityce społeczno-gospodarczej, co oznacza, że każdy resort dba głównie o swoje interesy, zaniedbując koordynację i współpracę (Mączyńska E., 2019, *Skończmy z doktrynerstwem*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 22-24 listopada). Podobnie wiele lat temu Z. Gilowska zauważyła, że *ulubionym zajęciem polityków jest wydawanie cudzych pieniędzy*.

Pieniądz nieraz „popycha” do działań przestępczych jak handel ludźmi, narkotykami, sutenerstwo, przemyt („brudne pieniądze”), kradzieże, oszustwa, wyłudzenia – tych jednak w teorii nie wiąże się z funkcjami. Występuje za to pojęcie **dysfunkcji**, przez które uznane funkcje finansów publicznych są spełniane gorzej, jak inflacja czy deflacja w odniesieniu do funkcji pieniądza. W przypadku finansów publicznych może być podobna dysfunkcja: „**kreatywna księgowość**” zakłóca przejrzystość, **lobbying** parlamentarny preferuje interesy partykularne a nie ogólne. Od dysfunkcji, które mieszczą się w „szarej strefie” zdecydowanie trzeba oddzielić działania deliktowe jak korupcja naruszająca warunki uczciwej konkurencji czy defraudacje środków publicznych w stylu zapłacimy za coś, co istnieje tylko na fakturze a w rzeczywistości nie było wykonane.

W przypadku finansów publicznych katalog działań niepożądanych wykracza poza czynności ewidentnie deliktowe. „Nawet czyści jak łąza politycy mają skłonność do traktowania państwowych spółek jako dojnych krów dla realizacji swoich

własnych celów – od szlachetnych (finansowanie szkół) po wątpliwe (finansowanie konferencji i konwencji) i kontrowersyjne (ratowanie innych spółek państwowych)” (Babones S., 2019, *Interesem rządu jest rządzenie, nie interesy*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 22-24 listopada, s. A13).

Wydatki publiczne dzielą się na **rzeczywiste** (finalne) i **transferowe**. Rzeczywiste – na dobra i usługi oraz na płace pracowników sektora publicznego i na realizację inwestycji w tym sektorze przyczyniają się do wzrostu globalnego popytu. Mają charakter ekwiwalentny w odróżnieniu od transferów, które nie mają charakteru ekwiwalentnego, służą jako narzędzie redystrybucji. **Redystrybucja może być społeczna lub gospodarcza**, realizowana w ramach polityki społecznej lub gospodarczej. Może też być wewnętrzna, w ramach publicznego sektora (subwencje i dotacje z budżetu państwa dla samorządu terytorialnego lub funduszy celowych) oraz zewnętrzna zasilająca gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i instytucje; zewnętrzna zwiększa popyt globalny, podobnie jak wydatki rzeczywiste. Zauważmy, że redystrybucja dokonuje się nie tylko przez wydatki publiczne, ale i przez dochody publiczne, na przykład podatki (Woźniak, 2015, s. 58-60).

Finanse publiczne są powiązane z gospodarką i społeczeństwem, są instrumentem i argumentem władzy i poprzez związki polityki fiskalnej z polityką pieniężną stanowią immanentną część państwa. Państwo zaś z przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych musi mieć swoje tajemnice; na przykład uznając budżetowe zasady jawności i przejrzystości Francja przez wiele lat ukrywała finansowanie prac nad bronią jądrową, do dziś różne państwa ukrywają kierunki swoich zbrojeń, badań, strategii konkurencyjnych, polityki zagranicznej. Od strony teorii ekonomicznych jest to możliwe dzięki iluzji fiskalnej. „**Istota iluzji fiskalnych polega na ukryciu opodatkowania, wysokości rzeczywistych ciężarów podatkowych, zróżnicowania ciężarów podatkowych, kamuflażu rzeczywistych beneficjentów środków publicznych itp.**” (Owsiak, 2019, s. 288). Klasyfikacja budżetowa ukazuje przepływy między fragmentami gospodarki narodowej, nie ukazuje zaś związku między obciążeniami finansowymi a korzyściami odnoszonymi przez podatnika. Od wielu lat unika się policzenia efektów netto polskiego górnictwa węglowego czy rolnictwa. Posiadacz ziemi rolnej mieszkający w mieście, z tytułu dopłat bezpośrednich, za symboliczny podatek rolny (od nieruchomości), nie płacąc podatku dochodowego, uzyskuje dopłaty do hektara nie prowadząc działalności produkcyjnej, jest to wielokrotnie korzystniejsze niż lokata bankowa. Protesty pracowników służby zdrowia są zaś przedstawiane jako roszczenia („pokaż, lekarzu, co masz w garażu”); tymczasem w 2017 roku w Polsce wydatki na ochronę zdrowia wynosiły 731 euro *per capita*, wobec średniej unijnej 2887 euro, czyli czterokrotnie mniej. W relacji do PKB w Polsce wydatki na ochronę zdrowia wynosiły 6,5% PKB, przy średniej unijnej 8,9% PKB<sup>8</sup>. *Bezpłatny* dostęp do edukacji nie umożliwia nauki bez korepetycji i szkół prywatnych. Pomoc socjalna/społeczna, również dla nie pracujących, więc nie płacących podatku dochodowego, jest w dużej mierze finansowana z podatku inflacyjnego pracujących, którzy płacą też

<sup>8</sup> Odpowiednie tabele są w skrypcie.

podatek dochodowy. Oczywiście, jest też, słusznie, pomijany efekt Baumola charakterystyczny dla instytucji sztuk scenicznych, chodzi o dostępność wyższej kultury dla szerszych kręgów społeczeństwa. Gdyby instytucje te zmuszone były do utrzymywania się wyłącznie z opłat za bilety, to wiele grup społecznych nie miałoby dostępu do tych dóbr kultury z powodu wysokich cen biletów i tym trudniej byłoby tym instytucjom funkcjonować, czy wręcz istnieć.

Daniłowska (2011, s. 143) iluzję fiskalną przedstawia jako jedną z przyczyn narastania długu publicznego. „Jednym z wyjaśnień jest zjawisko iluzji fiskalnej (fiscal illusion). Polega ono na tym, że korzyści jakie odnosi społeczeństwo z wysokiej konsumpcji finansowanej długiem i w związku z tym niskimi podatkami są ewidentne i odczuwane bezpośrednio, podczas gdy koszty tej konsumpcji i niskich podatków w postaci przyszłej niższej konsumpcji wyższych podatków potrzebnych do spłacenia i obsługi zadłużenia nie są już takie bezpośrednie i oczywiste. Jeżeli społeczeństwo (wyborcy) nie zdają sobie sprawy z tych kosztów lub nie widzą tego problemu, to jako wyborcy będą stwarzali presję na większe wydatki finansowane z deficytu i w związku z tym dług będzie wzrastać”.

Z iluzją fiskalną współgra kreatywna rachunkowość. W 2019 r. na bazie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych utworzono Fundusz Solidarnościowy, który stał się wehikułem do obchodzenia reguły wydatkowej. Otrzymuje pożyczki z budżetu (pożyczka nie jest wydatkiem) i z Funduszu Rezerwy Demograficznej, w celu wypłaty trzynastych i czternastych emerytur oraz zasiłków pogrzebowych. W 2021 roku rząd zamierza w ten sposób wypchnąć poza budżet 31 mld zł ([businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/czternasta-emerytura-obejscie-stabilizujacej-regulywydatkowej/m3m89hy](https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/czternasta-emerytura-obejscie-stabilizujacej-regulywydatkowej/m3m89hy); dostęp 2020.02.26). Kreatywną księgowość w dużym stopniu ukrywa się pod enigmatycznym terminem rozbieżności metodologii. I tak poza budżet państwa i jego statystyki wypchnięto gros pakietów o charakterze antykryzysowym związanych z pandemią. „W 2020 r. państwowy dług publiczny wyniósł 1,112 bln zł, w tym roku zgodnie z prognozami MF – ma urosnąć do 1,114 bln zł, a za rok zwiększyć się do 1,16 bln zł. W tym samym czasie dług publiczny obliczany według metodologii UE to odpowiednio: 1,336 bln zł, 1,435 bln zł i 1,511 bln zł. Tylko w przyszłym roku różnica pomiędzy obiema metodologiami wyniesie ponad 350 mld zł (ok. 13 proc. PKB) (...). Co czwarta złotówka długu idzie poza kontrolą parlamentu i społeczeństwa ([businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/dlug-panstwa-jedna-czwarta-pozakontrola-wydatki-wypchniete-pozabudzet/q5d5ps6](https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/dlug-panstwa-jedna-czwarta-pozakontrola-wydatki-wypchniete-pozabudzet/q5d5ps6); dostęp 2021.08.30).

W zarządzaniu finansami publicznymi, które dotyczą różnych dziedzin życia, różnych organizacji, istotną rolę odgrywa procedura budżetowa. Według słownika **procedura to ustalony sposób postępowania, prowadzenia procesu, załatwiania jakiejś sprawy**. W zależności od rodzaju sprawy wyróżnia się następujące procedury:

- **eksperymentalna** – określająca badanie wycinka powtarzalnej rzeczywistości (nie jest możliwe eksperymentowanie nad zjawiskami niepowtarzalnymi) i jego zmian wskutek wprowadzenia jakiegoś czynnika i ustalenie jego wpływu na badany proces;

- **diagnostyczna** – gdy chodzi o zdefiniowanie stanu rzeczy, zmian i przyczyn w okresie badanym z tym związanych;
- **operacyjna** – związana z przygotowaniem danych służących do podjęcia decyzji lub projektowania rozwiązań w systemach organizacyjnych;
- **ewaluacyjna** – dotycząca badania programów działania i ich efektów;
- **korelacyjna** – określająca postępowanie przy wyznaczaniu współzmienności i współzależności zjawisk, najpierw ustalane są czynniki znacząco różnicujące zmienne, następnie definiowana jest zależność między zmiennymi.

**Tabela 3.** Skumulowane etapy procedury budżetowej

<b>Etap</b>	<b>Zaangażowane organy</b>
Projektowania rządowego	Minister Finansów, Rada Ministrów
Legislacyjny (autoryzacja)	Sejm, Senat, Prezydent RP, ewentualnie Trybunał Konstytucyjny
Wykonawczy	Rada Ministrów, Minister Finansów, dysponenti środków budżetowych
Kontrolny	Najwyższa Izba Kontroli, Sejm

Źródło: opracowanie własne

Procedura budżetowa, łącząc elementy z przedstawionych rodzajów procedur, określa zasady postępowania organów państwowych i dysponentów budżetowych w toku opracowywania projektu budżetu, jego uchwalenia i wykonania, a następnie kontroli wykonania, z wyszczególnieniem jaki organ, co i w jakim terminie ma obowiązek wykonać. Etapy procedury budżetowej przedstawia tabela 3.

Ustawa o finansach publicznych zobowiązuje Ministra Finansów do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu, i terminu opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Tak zwana nota budżetowa dotycząca roku budżetowego 2020 wymienia 45. formularzy wypełnianych przez organy administracji rządowej i ponad 30. formularzy wypełnianych przez dysponentów środków publicznych. I to nie jest całość materiałów, na przykład nie ma w nich dokumentów dotyczących prognozowanej inflacji przez (niezależny) Narodowy Bank Polski. W skrócie – to ogromna, skomplikowana machina urzędnicza, wspomagana przez autorytety naukowe.

Z punktu widzenia społeczeństwa najbardziej spektakularnym akcentem procedury budżetowej jest wymóg uchwalenia ustawy budżetowej przez parlament w ciągu czterech miesięcy od wpłynięcia projektu ustawy budżetowej do Sejmu – w przeciwnym razie Prezydent może rozwiązać Sejm. Przed paroma laty w Sejmie dochodziło do gorszących działań, mających na celu jedynie zablokowanie uchwalenia ustawy budżetowej przez *totalną opozycję* takich jak okupacja mównicy na sali obrad, niekończące się zadawanie, często tych samych pytań, przez różnych posłów, liczne wnioski formalne na przykład o przerwę w obradach itp. W innym wypadku posłowie koalicji rządzącej odrzucili en-bloc poprawki Senatu do ustawy budżetowej i przegłosowali jej przyjęcie, pomimo powszechnej świadomości,

że wykonanie budżetu jest bezdyskusyjnie nierealne z powodu pandemii koronawirusa, pustoszącej gospodarkę na całym świecie. Zapowiadany jest największy od kilkudziesięciu lat kryzys i nikt nie wie, czy wyjście polskiej gospodarki z tego kryzysu będzie obrazował wykres w kształcie litery L, U, czy V i jak długo trzeba będzie czekać na ożywienie. Przyjęcie ustawy eliminuje możliwość rozwiązania Sejmu i przeprowadzenia nowych wyborów parlamentarnych, zaś ustawę nieaktualną w chwili uchwalania można w odpowiednim czasie nowelizować.

## 2.2. Zarządzanie finansami publicznymi

### 2.2.1. Techniki konstruowania budżetu

Trudno przecenić znaczenie problemu budżetowania: „Finanse i budżetowanie są sercem każdej organizacji” (Berry, D’Antonio, 2014, s. 351). W centrum uwagi są decyzje optymalizujące połączenie źródeł kapitału oraz struktury kapitału pod kątem maksymalizacji wartości rynkowej firmy, przy zachowaniu społecznej odpowiedzialności biznesu, a w przypadku sektora publicznego – pod kątem możliwie najlepszego zaspokojenia potrzeb określonej społeczności, przy poszanowaniu reguł zrównoważonego wzrostu. Tego typu decyzje wymagają podejścia strategicznego, są więc bardzo trudne.

W procesie budżetowania uwagę skupiają koszty, są elastyczniejsze niż podatki. Szacowanie kosztów do budżetu odbywa się dwoma podstawowymi sposobami, trzeci jest polecany jako narzędzie doskonalenia umiejętności kształtowania finansów publicznych. Pierwszy sposób to podejście stopniowe, drugi to budżet zadaniowy, trzeci to budżet zerowej podstawy; trzeci odrzuca jakiegokolwiek nawiązania do poprzedniego okresu. Pozwala na gruntowną weryfikację kosztów, ponieważ cała działalność musi być przemyślana od nowa, przez co sama dyskusja ma ogromne znaczenie, poza kosztami można ulepszyć outsourcing.

Najczęściej jest stosowane **podejście stopniowe, określane też jako budżetowanie przyrostowe**. Punktem wyjścia są koszty z poprzedniego roku, stopniowo powiększane (pomniejszane) o różne wartości, wynikające z (Berry, D’Antonio, 2014, s. 359):

- ogólnych wskaźników inflacji oraz z uwzględnieniem zróżnicowania wzrostu cen w odniesieniu do usług, ochrony środowiska, energii, płac (płaca minimalna, płaca w grupach zawodowych, bonusy dla brakujących pracowników), kapitału itp.,
- proporcji – przykładowo postępująca cyfryzacja wymaga większego zatrudnienia informatyków, malejąca liczba uczniów może być szansą na redukcję zatrudnienia nauczycieli,
- trendów historycznych – jeżeli w ostatnich latach przykładowo wydatki bieżące rosły w tempie 5% rocznie, to można założyć taki sam wzrost w roku przyszłym,

- benchmarków – jeżeli koszt pobytu jednego pensjonariusza w domu opieki we wzorowo prowadzonej placówce w pobliskiej gminie udało się zredukować, to możemy podobne rozwiązanie planować u siebie, podobnie w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania dróg itp. (stowarzyszenia JST wręcz promują taką wymianę doświadczeń).

Budżetowanie przyrostowe ze względu na jednowymiarowość alokacji środków jest nazywane budżetowaniem liniowym; podział środków nie wymaga budowy konkretnych programów, następuje na poziomie operacyjnym, na poziomie zużycia materiałów, usług, wydatków administracyjnych. Decyzje są podejmowane na podstawie czytelnych, prostych i zrozumiałych reguł, a ich dotychczasowe skutki podlegają sprawdzeniu. Można wykorzystać wcześniej wypracowane kompromisy polityczne. W sumie jest to łatwy i tani sposób kreowania budżetu, względnie mało ryzykowny, oparty o stan istniejący, co daje szansę poświęcenia większej uwagi przypadkom szczególnym. Względna stałość warunków prawnych oraz złożoność i powtarzalność budżetowania intuicyjnie skłaniają do preferowania budżetowania przyrostowego (Bucior, G., Gościński, K., *Koncepcja budżetowania w JST*, [http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior\\_gosciński-koncepcje\\_budżetowania\\_w\\_jednostkach\\_samorządu\\_terytoryalnego.pdf](http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior_gosciński-koncepcje_budżetowania_w_jednostkach_samorządu_terytoryalnego.pdf) 2020.02.02).

Z kolei w metodzie **budżetu zadaniowego** uwaga jest skupiona na alokacji środków. Konstruowanie budżetu rozpoczyna się od zidentyfikowania działań podmiotu, na ustaleniu co właściwie robią pracownicy; tu może grozić niebezpieczeństwo podziału zadań na „ważne i ważniejsze”, jako że metoda nie dostarcza reguł jak odpowiednio alokować koszty. Ale jest też szansa na wyeksponowanie kontroli kosztów, a nie promowania ich wzrostu (Berry, D’Antonio, 2014, s. 360). W działalności podmiotu należy wyodrębnić poszczególne zadania, rejestrować pośrednie i bezpośrednie koszty ich wykonania, następnie przy pomocy zestawu norm i wskaźników ocenić jego skuteczność i reakcje na ewentualne odchylenia. W literaturze metodę budżetu zadaniowego przywołują akronimy: ABB – Activity Based Budgeting oraz ABM – Activity Based Management; zarządzanie dotyczy bodźców wspomagających redukcję kosztów, poprawy procesów, relacji z klientami i funkcjonowania sieci dostaw.

Budżetowanie zadaniowe w sektorze publicznym pojawiło się w ramach doskonalenia zarządzania, na drodze wykorzystania doświadczeń przedsiębiorstw w sektorze prywatnym. Z nim związane są nadzieje na osiągnięcie następujących korzyści: „poprawa przejrzystości budżetu, wzrost efektywności wykorzystania posiadanych zasobów, podniesienie skuteczności osiągania założonych celów i jawności budżetu, a także możliwość poprawy racjonalizacji kosztów realizacji planowanych zadań, poprawa alokacji środków publicznych, możliwość połączenia planowania krótko, średnio i długo okresowego. Istotna będzie możliwość wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności za realizację przydzielonych zadań...” (Zienkiewicz, A., Bartnik, B., *Specyfika procesu budżetowania w jednostce sektora publicznego na przykładzie województwa podkarpackiego*, [Konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/17\\_2016.pdf](http://www.konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/17_2016.pdf); 2020.02.02).

Adamowicz M., Wawrzonkiewicz M. (2011, s. 65) istotę budżetu zadaniowego wyjaśniają, odwołując się do ustawy. „W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.] układ zadaniowy definiowany jest jako zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów i podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania zostały wyodrębnione – wraz z opisem tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów”. Komasyjąc zawiłości przepisu, Autorzy stwierdzają: „Zatem budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków składającym się z funkcji, zadań, podzadań oraz działań, które nie są ujmowane w budżecie państwa, zawierającym mierniki określające stopień realizacji celów ustalonych dla zadań i podzadań”.

Budżet zadaniowy może być pomocny w przełamaniu myślenia kadencyjnego. Ten aspekt podkreślają Żurakowska-Sawa J. i Siedlecka A. (2011, s. 249): „Wprowadzenie budżetu zadaniowego wymogłoby planowanie w szerszej perspektywie czasowej, uwzględniałoby, co przewiduje się zrobić, jaki środki są potrzebne i jak można zmierzyć efekt pracy”. Oznacza to koncepcyjne powiązanie budżetu zadaniowego z zarządzaniem strategicznym.

**Tabela 4.** Różnice między budżetem w układzie tradycyjnym i zadaniowym

<b>Budżet tradycyjny</b>	<b>Budżet zadaniowy</b>
Narzędzie wydatkowania	Narzędzie <b>zarządzania</b>
Utrudnione powiązanie z celami rządu i kontroli skuteczności realizacji zadań	Sprzyja sprecyzowaniu celów działania rządu i monitorowania <b>skuteczności</b> ich realizacji
Wydatki budżetu niezintegrowane z pozostałymi wydatkami sektora publicznego	<b>Globalne podejście do wydatków</b> sektora publicznego
Utrudniona hierarchizacja wydatków	<b>Hierarchia wydatków i instrumentów</b> według istotności dla rozwoju społeczno-gospodarczego
Statyczne ujęcie: rok budżetowy	<b>Długofalowe podejście</b> – roczny budżet wynikający z wieloletniego programowania budżetowego
Brak wiedzy o efektywności poniesionych wydatków	<b>Pomiar efektywności</b> jako stosunku nakładów do wyników
Resortowe podejście	<b>Sprzyja współpracy w rządzie</b> i pozostałych instytucjach sektora finansów publicznych
Klasyfikacja budżetowa wymaga specjalistycznej wiedzy	<b>Czytelna informacja</b> o wydatkach budżetowych

Ukierunkowuje dyskusję w sejmie na pojedyncze pozycje wydatkowe	Umożliwia merytoryczną dyskusję w sejmie <b>o programach rządowych</b>
Dysponent administruje środkami	Dysponent <b>zarządza</b> środkami i jest odpowiedzialny za realizację programu

Źródło: Owsiak, 2019, s. 392

Autor dodaje ponadto, że budżet zadaniowy zapewnia spójność między planowaniem strategicznym a podejmowanymi działaniami operacyjnymi, uelastycznia te działania, urealnia wycenę poszczególnych zadań, zwiększa jawność i przejrzystość budżetu, poprawia koordynację działań eliminując dublowanie się funkcji, ułatwia kontrolę ich wykonywania i w sumie zwiększa skuteczność i efektywność wydatków.

W budżecie tradycyjnym uwaga jest skoncentrowana na alokacji zasobów. Chodzi o to czy wydatki są dokonywane zgodnie z prawem i jaki jest ich poziom w porównaniu z rokiem poprzednim. Nie jest natomiast badana skuteczność i efektywność dokonywanych wydatków. W budżecie zadaniowym planowane i osiągnięte efekty są w centrum uwagi, przy czym budżet może być skierowany na produkty lub na rezultaty. Jeżeli na produkty, to opis skupia się na dostarczanych dobrach i usługach, ich ilości i terminowości realizacji. W budżecie tradycyjnym dominuje aspekt finansowy, w zadaniowym obok finansowego występuje aspekt rzeczowy. W Polsce przeważa budżet zadaniowy skierowany na produkty. W krajach wyżej rozwiniętych, na przykład we Francji częściej występuje budżet zadaniowy skierowany na rezultaty. Ta opcja jest trudniejsza, rezultaty są trudniejsze do zmierzenia a i trudniej jest do nich przypisać konkretne działania, bowiem często rezultat jest wynikiem różnych działań. Za to rezultaty lepiej charakteryzują dokonywane zmiany. W budżecie zadaniowym jest więcej informacji o wydatkach aniżeli w tradycyjnym, ponieważ oprócz części finansowej występuje część sprawnościowa mieszcząca cele i mierniki. „Budżet zadaniowy jest jednym z instrumentów ogólnowiatowego nurtu, tj. nowego zarządzania publicznego, którego celem jest usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej oraz racjonalizacja wydatkowania środków publicznych”. We Francji dla usprawnienia zarządzania zdecydowano o zachowaniu w rachunkowości metody kasowej, charakterystycznej dla budżetu tradycyjnego, ale równolegle wprowadzono metodę memoriałową oraz metodę analizy kosztów zadań jako uzupełnienie metody kasowej i memoriałowej, która pozwala obliczyć koszty poszczególnych podzadań, analizować uzyskane rezultaty, śledzić ewolucję kosztów w kolejnych latach oraz identyfikować narzędzia pomiarów; analiza kosztów opiera się na danych zaczerpniętych z metody memoriałowej (Zawadzka-Pąk, 2014, s. 28-29, 32, 37, 145).

W sumie chodzi o doskonalenie zarządzania poprzez zmianę mentalności projektantów i wykonawców budżetu, z pewnym podobieństwem jak przy normie ISO 9001:2000. W centrum uwagi nie mieszczą się koszty utrzymania posiadanych zasobów – jak przy zwyczajowym podejściu, tu chodzi o dokładność rozliczenia czy wyznaczone zadania są realizowane, do czego niezbędne okazują się sposoby ich pomiaru. Zalety i wady budżetu zadaniowego przedstawiono w tabeli.

**Tabela 5.** Korzyści i zagrożenia związane z układem zadaniowym budżetu

Korzyści związane z budżetem zadaniowym	Zagrożenia związane z budżetem zadaniowym
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ większa efektywność wykorzystania środków,</li> <li>■ definiowanie celowości każdego wydatku,</li> <li>■ weryfikacja podejmowanych zadań i celów,</li> <li>■ pomiar rezultatów realizacji zadań i celów,</li> <li>■ planowanie długookresowe (strategiczne),</li> <li>■ większa przejrzystość wydatkowania środków,</li> <li>■ poprawa alokacji i koncentracji środków.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ trudności w budowie dokładnych narzędzi pomiaru,</li> <li>■ ryzyko nieadekwatnego doboru narzędzi pomiaru,</li> <li>■ brak efektów w początkowej fazie wdrażania,</li> <li>■ brak niezbędnych uregulowań prawnych,</li> <li>■ brak skutecznej kontroli realizowania budżetu,</li> <li>■ możliwy niedostatek konsekwencji działania,</li> <li>■ administracja może sprzeciwiać się nowościom.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Skoczylas-Tworek A., 2013, *Budżet zadaniowy jako wyzwanie dla audytorów jednostek sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 766, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* Nr 62, s. 198

Wdrożenie budżetu zadaniowego wymaga następującego kompletu atrybutów (Skoczylas-Tworek, 2013, s. 200):

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- zarządzanie ryzykiem,
- skuteczność i efektywność działania,
- skuteczność i efektywność przepływu informacji,
- przestrzegani i promowanie zasad etycznego postępowania,
- ochrona zasobów,
- wiarygodność sprawozdań finansowych.

**Budżet zerowej podstawy** radykalnie eliminuje wszystkie nawiązania do wydatków z poprzedniego roku. Każdy koszt jest osobno od podstaw planowany, aprobowany i dołączany do budżetu. Wymaga to przemyślenia kosztów każdej działalności, z udziałem wszystkich centrów generowania kosztów. Urealnia to decyzje o wyznaczeniu obszarów możliwych do przekazania na zewnątrz. Podejście zerowej podstawy „może być znakomitym pomysłem na wstrząśnięcie stale rosnącym budżetem. (...) Dyskusje nad budżetem są często ważniejsze niż ich rezultat” Istota metody „zerowej podstawy” polega na założeniu, iż projektowane zadania są podejmowane po raz pierwszy, co prowadzi do rozpatrzenia alternatywnych sposobów ich wykonania i przygotowania co najmniej dwóch propozycji budżetowych dla poszczególnych obszarów działalności, w wersji pesymistycznej i optymistycznej jeśli chodzi o przewidywanie kwot, jakie zostaną przyznane. To z jednej strony prowadziłyby do decentralizacji planowania i wzrostu zaangażowania personelu w procesie budżetowania, z drugiej jednak byłoby trudne do zastosowania z powodu ograniczeń finansowo-organizacyjnych. Ponadto podmioty

budżetowe niechętnie ujawnią wersję pesymistyczną, czyli „budżet przetrwania”. W sumie koncepcja budżetowania zerowego jest racjonalna, ale też pracochłonna, kosztowna i ryzykowna dla kontynuowania niektórych działalności (Bucior G., Gościński K., *Koncepcja budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior\\_gosciński-koncepcje\\_budżetowania\\_w\\_jednostkach\\_samorządu\\_terytoryalnego.pdf](http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior_gosciński-koncepcje_budżetowania_w_jednostkach_samorządu_terytoryalnego.pdf); 2020.02.02).

Podmioty publiczne mają szerszy wachlarz realizowanych zadań niż przedsiębiorstwa z jakiegokolwiek sektora. Są też pod tym względem bardziej wystawione na zmiany w kolejnych kadencjach parlamentarnych. To kreuje warunki do odchodzenia od budżetowania przyrostowego do budżetowania zadaniowego i zerowego, stopniowo, w wybranych obszarach działalności, niekoniecznie jednorazowo w całym budżecie. Niezależnie jednak od zastosowanej metody projektowania budżetu, muszą być zachowane jego immanentne cechy, przesądzające o jego naturze, są to:

- planowość – znaczenie tej cechy podkreśla fakt, że obok rocznego okresu, budżetowi towarzyszy wieloletni plan finansowy, co budżetowaniu nadaje wymiar strategiczny,
- czasowość jest niezbędna dla odpowiedniego skoordynowania działań w całej bez wyjątku gospodarce i społeczeństwie, określenia ram czasowych wymaga też współpraca na arenie międzynarodowej, zwłaszcza wewnątrz ugrupowań takich jak Unia Europejska,
- dyrektywność wiąże się z ciągłością władzy państwowej, która nie może być naruszana przez kadencyjność obowiązującą w ustroju demokratycznym,
- normatywność wynika z tego, że budżet jest instrumentem władzy państwowej i służy do realizacji jej polityki,
- scentralizowania wymaga integralność państwa, wykluczająca rozbitcie dzielnicowe, gospodarki, społeczeństwa,
- strumieniowość podkreśla element czasowości górujący nad operacyjnym aspektem działań różnych dysponentów budżetowych.

Rangę budżetu/finansów publicznych pośrednio charakteryzuje największa liczebnie komisja sejmowa im poświęcona, skupiająca 57 posłów, następnie w kolejności komisja zdrowia i komisja unii europejskiej liczą po 43 posłów – według stanu w dniu 12.05.2021. Ważnym symptomem rangi jest też Leksykon Budżetowy prowadzony przez Biuro Analiz Sejmowych, mieszczący hasła: związane z budżetem państwa, deficytem budżetowym, podatkami, makroekonomią, finansami publicznymi, prywatyzacją i samorządem terytorialnym; zawiera też schemat prac nad projektem ustawy budżetowej (<http://orka2.sejm.gov.pl/BASleksykon.nsf/Internetowy-Leksykon-Budżetowy>).

Wdrażane nowe metody budżetowania mają za zadanie zwiększyć jego efektywność, nie naruszając tradycyjnej roli budżetu w funkcjonowaniu organizmu państwowego. Kwestie *stricte* budżetowe (budżet jako plan finansowy) są potencjalnie polem konfliktów międzyresortowych i międzypartyjnych. Ustawie budżetowej towarzyszą ponadto w sposób bezpośredni ustawy dotyczące podatków, planów rozwojowych, różnych restrukturyzacji. W sumie debata budżetowa jest

pełna spięć i postępowań układowych, prowadzonych pod presją terminów, procedur i obowiązujących reguł. Rząd przyjmuje z ulgą jej zakończenie, co jednak nie oznacza, że po przyjęciu budżetu wszystko toczy się już gładko. Pozostają jeszcze *tąpnienia* wynikające z wahań koniunktury światowej, geopolityki (klimat, źródła energii i surowców, strefy wpływów), rywalizacji międzypartyjnej, samorządowych, parlamentarnych i prezydenckich wyborów krajowych i unijnych, czy klęsk żywiołowych. Na wypadek mniejszych zawirowań w budżecie przewiduje się odpowiednie rezerwy, które jednak mogą okazać się niewystarczające. Pojawia się przed rządem i parlamentem alternatywa – nowelizacja budżetu w ciągu roku budżetowego (i konieczność wznowienia debaty budżetowej) lub kreatywna księgowość i optymalizacja finansowa z wykorzystaniem funduszy celowych, przesunięcia przychodów i/lub wydatków poza rok budżetowy, pomoc banku centralnego w postaci wpłaty zysku, z czego najbardziej dostępnym wydaje się być wykorzystanie funduszy celowych. Możliwości w tym względzie najpełniej ilustruje zestawienie porównawcze cech instytucji budżetowych i instytucji funduszy celowych sporządzone przez S. Owsiaaka (Owsiak, 2019, s. 202).

**Tabela 6.** Główne cechy instytucji budżetu i instytucji funduszu celowego

L.p.	Cecha	Budżet	Fundusz celowy
1.	Przedmiot finansowania	Ogólny	Ścisłe określony
2.	Okres finansowania	Roczny	Nieokreślony
3.	Ciągłość finansowania	Brak	Zapewniona
4.	Bezpieczeństwo finansowania zadań	Niskie – konkurencyjność zadań	Wysokie – brak konkurencyjności zadań
5.	Arbitralność w alokacji środków	Istotna	Nieistotna
6.	Możliwość akumulacji środków finansowych po roku budżetowym	Nie istnieje	Istnieje
7.	Zasady gospodarki finansowej	Sztywne (rygorystyczne)	Elastyczne
8.	Możliwości mobilizacji dochodów	Minimalne	Znaczne
9.	Możliwości kontroli ze strony władz przedstawicielskich	Istotne	Ograniczone
10.	Racjonalizacja wydatków	Ograniczona	Znaczna
11.	Możliwość relokacji środków finansowych stosownie do zmieniających się warunków społecznych i politycznych	Duża	Mała
12.	Możliwość nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku grup nacisku	Duża	Mała
13.	Możliwość rozbicia gospodarki pieniężnymi środkami publicznymi	Mała	Duża

Źródło: Owsiak S., 2019, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA Warszawa, s. 202

Zadanie finansowane z funduszu mogłoby być finansowane bezpośrednio z budżetu, ale jego wydzielenie do finansowania funduszowego nadaje mu większe znaczenie, podnosi jego rangę; nadaje temu zadaniu instytucjonalny charakter poprzez prawno-organizacyjne wyodrębnienie. W przepisach (ustawie, zarządzeniach) powołujących fundusz określa się przeznaczenie (cele) funduszu, dysponentów, pochodzenie dochodów, w większości publicznych, w dużej części o charakterze dochodów własnych (stałych), co stabilizuje sytuację funduszu. Relacje między poszczególnymi funduszami a budżetem mogą mieć charakter komplementarny lub substytucyjny; w pierwszym przypadku zadania mogą być realizowane jednocześnie ze środków budżetu i środków funduszu, w drugim – środki budżetowe zasilają fundusz i następnie finansowanie odbywa się wyłącznie z funduszu. Takie możliwości bywają, niestety, wykorzystywane do omijania reguły wydatkowej, do pewnego poluzowania dyscypliny budżetowej, w sferze tzw. kreatywnej księgowości, przenosi się środki na „peryferia” ustawy budżetowej, poza zasięg stałego monitoringu parlamentarnego. Krótko mówiąc większa elastyczność za cenę słabszego nadzoru, czyli rosnącego ryzyka. Nawet minister nadzorujący fundusz może nie mieć zapewnionej pełnej bieżącej informacji o gospodarowaniu środkami funduszu. Na przykład w ramach tarczy antykryzysowej dostępne były różne formy wsparcia dla ochrony miejsc pracy: postojowe, mikropożyczka, subwencje w ramach Państwowego Funduszu Rozwoju i świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych udzielane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy i – na innych zasadach – przez Powiatowe Urzędy Pracy, a znacząca część pomocy zwrotnej miała być umorzona. To stworzyło problem jak zapewnić dostęp do wsparcia wszystkim potrzebującym i jednocześnie uniknąć dublowania pomocy. ([prawo.gazetaprawna.pl/1478120,prawnicy-o-tarczy-antykryzysowej-propozycje.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/1478120,prawnicy-o-tarczy-antykryzysowej-propozycje.html); 2010.05.24)

W historycznym ujęciu, na przestrzeni kilkudziesięciu lat, wielokrotnie podejmowano próby ograniczenia liczby funduszy celowych. Ich praktyczną cechą było to, że zapewniały ciągłość finansowania, środków pozostałych na koniec roku nie trzeba było zwracać do budżetu a ponadto podlegały resortom i jako instytucje zapewniały zwalnianym z resortu pracownikom „miękkie lądowanie” umożliwiając przynajmniej okresowe zatrudnienie. Taki klimat sprzyjał i sprzyja wykorzystywaniu funduszy do ukrywania wydatków budżetowych. Teraz wprawdzie zostały ograniczone do rachunku bankowego w gestii ministra, ale nadal są „przydatne”.

### 2.2.2. Wynik budżetu

Wyliczenia salda odbywają się według standardu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*Government Finance Statistics – GFS*) lub według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych *European System of National and Regional Accounts – ESA*. Cechą wspólną jest całościowe, skonsolidowane ujęcie finansów publicznych (Owsiak, 2019, s. 416) obejmujące: budżet centralny, budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze ubezpieczeń społecznych, finanse przedsiębiorstw resortowych, finanse publicznych instytucji niekomer-

cyjnych, finanse instytucji parabankowych udzielających kredytów wyłącznie ze środków państwowych. Konsolidacja następuje przy wyeliminowaniu transferów wewnątrzsektorowych, z pominięciem przedsiębiorstw i banków stanowiących w całości lub w części (w formie akcji, udziałów) własność publiczną, jeżeli mają charakter komercyjny.

Przejrzystość budżetu wymaga odpowiedniego przedstawienia salda, ilustrującego zrównoważenie budżetu. Jeżeli saldo jest dodatnie, to mamy nadwyżkę, jeżeli ujemne to mamy deficyt. Owsiak (2019, s. 411-414) wyszczególnia następujące salda:

1. **pierwotne** jako różnica między dochodami a wydatkami państwa, z tym, że w wydatkach pomijamy wydatki na obsługę długu publicznego; pozwala to ocenić bieżącą wydajność fiskalną gospodarki, pokazuje jak wyglądałby budżet przy aktualnym stanie gospodarki, gdyby nie było długu i kosztów jego obsługi,
2. **majątkowe** to także różnica między dochodami a wydatkami, przy pominięciu w dochodach wpływów ze sprzedaży majątku i pożyczek zaciągniętych na cele inwestycyjne, to ujęcie umożliwia oddzielenie budżetu bieżącego od inwestycyjnego,
3. **ogólne** – oparte na założeniu, że w roku fiskalnym państwo nie zaciąga nowych pożyczek, od innej strony patrząc pokazuje potrzeby pożyczkowe,
4. **krajowe** – po skorygowaniu salda ogólnego budżetowe rozliczenia zagraniczne, czyli trzeba odrębnie ewidencjonować środki krajowe i unijne,
5. **realne** – wymaga uwzględnienia inflacji, dla pełniejszego zrozumienia co reprezentuje sobą deficyt lub nadwyżka budżetowa,
6. **nominalne** – z pominięciem inflacji, istotne w analizie krążenia pieniądza,
7. **cykliczne** – wylicza się z uwzględnieniem fazy cyklu koniunkturalnego, w jakiej znajduje się gospodarka narodowa,
8. **strukturalne** – wielkość hipotetyczna, symulowana, możliwa do uzyskania przy pełnym wykorzystaniu potencjału (PKB, zatrudnienie), określane też jako „saldo skorygowane o wahania cykliczne”, jest istotną miarą oceny polityki fiskalnej w Unii Europejskiej, wymienione w Pakcie na rzecz Stabilności i Wzrostu dla państw członkowskich z walutą euro oraz uczestniczących w ERM2 (faza przed przyjęciem wspólnej waluty); od momentu przystąpienia do Unii Polska jest zobowiązana do stosowania reguł dotyczących deficytu i dlatego musi przedstawiać prognozy dotyczące salda strukturalnego,
9. **kasowe** – istotne w aspekcie zarządzania płynnością budżetu, czyli na poziomie kasy, jako suma dziennych, sporządzonych w ciągu, roku raportów kasowych,
10. **memoriałowe** – według powstałych należności i zobowiązań budżetu, niezależnie od ich opłacenia, czyli saldo kasowe plus niezapłacone należności (np. podatki), minus niespłacone zobowiązania (np. niewypłacona część subwencji, dotacji), pokazuje rzeczywiste możliwości wydatkowe budżetu, z wyjściem poza jego jednoroczność

Punkt 4 wskazuje, że występuje odrębnie saldo budżetu środków europejskich wskazujące czy dany kraj jest płatnikiem czy beneficjentem netto w rozliczeniach z Unią Europejską. Poszczególne salda mają różny charakter, nie wykluczają się wzajemnie, lecz uzupełniają

Kolejne deficyty zwykle kreują podwyższenie długu publicznego, ponieważ w warunkach występowania deficytu trudno mówić o przyspieszaniu spłaty istniejącego długu. W ramach konwergencji UE oraz w zapisie konstytucyjnym określono, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB. W związku z tym przewidziano **procedury** mające temu zapobiec poprzez stopniowanie rygorów. I tak:

- kiedy relacja państwowego długu publicznego (PDP) do PKB zawiera się w granicach 50-55%, to względny deficyt (relacja deficytu do dochodów państwa, nie do PKB) w roku  $x+2$  nie może być większa niż w roku  $x+1$ ; relacja przyjęta przez państwo dla roku  $x+2$  staje się ograniczającą także dla budżetów JST w roku  $x+2$ ;
- kiedy relacja PDP do PKB jest większa niż 55%, ale nie sięga 60%, to poziom deficytu budżetu państwa w uchwalanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej na rok  $x+2$  musi zapewnić spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB względem relacji ogłoszonej dla roku  $x$ ; limit relacji deficytu każdej JST do jej dochodów na rok  $x+2$  wyznacza relacja przyjęta przez państwo dla roku  $x+2$  ale skorygowana przez współczynnik  $R$  obliczany według wzoru  $(0,6 - PDP/PKB) \cdot 0,05$ ; z kolei Rada Ministrów jest zobowiązana przedstawić program sanacyjny zapewniający spadek relacji PDP do PKB;
- jeśli relacja w roku  $x$  jest równa lub większa od 60%, to: uchwalane na rok  $x+2$  budżety JST muszą być przynajmniej zrównoważone, zakazuje się udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez podmioty sektora finansów publicznych, zaś Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacji ograniczający relację PDP do PKB poniżej 60%.

**Reasumując:** **a)** procedury ograniczające relację PDP do PKB są uruchamiane zanim ta relacja osiągnie krytyczny poziom 60%; **b)** uruchamiane są przy poziomie 50% i przewidują stopniowe nasilanie rygorów mających zapobiec osiągnięciu krytycznego poziomu 60%; **c)** obejmują budżety JST w nawiązaniu do sytuacji w państwie. Dodajmy, że niezależnie od relacji PDP do PKB, Unia Europejska może wdrożyć dość uciążliwą procedurę nadmiernego deficytu dla konkretnego kraju. Wynika to z oczywistych zależności pomiędzy deficytem a długiem publicznym.

Dług publiczny, w którym skumulowane są deficyty budżetowe wykazywane w kolejnych budżetach (rokrocznie czynione są spłaty zaciągniętych wcześniej długów i zaciągane są nowe długi, co najczęściej prowadzi do zwiększenia zadłużenia, rzadziej do jego zmniejszenia) jest uwidaczniany w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa, jednak jego aktualna wysokość „na dzień bilansowy” ulega pewnym korektom **niezależnie** od przepływów pieniężnych. Budżet ujmuje wartości wyrażone w złotych, tymczasem część zobowiązań jest nominowana w walutach obcych, których kursy są zmienne, więc i suma długu po przeliczeniu na

złote też się zmienia. Spłaty istniejących długów, zaciąganie nowych oraz walutowe przeliczenia są na bieżąco monitorowane, mówiąc kolokwialnie są widoczne.

Równocześnie każdego dnia w ciągu roku budżetowego zmieniają się wypłacane świadczenia emerytalne i rentowe, ujmuje je w swoich sprawozdaniach Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; zatem są też „widoczne”. Uprawnienia świadczeniobiorców wybiegają jednak poza rok budżetowy. Ich wypłatę państwo deklaruje świadczeniobiorcom do końca ich życia, obejmując stosownymi gwarancjami. Wartość/koszt tych deklaracji odpowiada nabytym uprawnieniom, ważnym przewidywaną długością życia świadczeniobiorców oszacowaną statystycznie, stanowi **dług publiczny ukryty**. Przez polityków i ekonomistów dotychczas był kwitowany milczeniem, a teraz ma się to diametralnie zmienić. „Szacunki będą prezentowane regularnie co trzy lata w dwa lata po okresie sprawozdawczym” (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/GUS-pokazal-ukryty-dlug-Polski-7584464.html>; 2018.04.20). Ukryty dług publiczny jako taki obrazuje stan finansów publicznych w odległej perspektywie czasowej. Nie ilustruje jednak „rozliczeń” międzypokoleniowych kompleksowo. Pokolenie generujące zadłużenie kraju jednocześnie pozostawia następnemu pokoleniu wypracowany dorobek materialny, naukowy, kulturowy oraz doświadczenia, kwalifikacje i usytuowanie geopolityczne. Dług ukryty na koniec 2015 roku przedstawiono w tabelach 7 i 8.

**Tabela 7.** Wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce

Systemy emerytalne ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe (mln zł)	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe (% PKB)
Ogółem	4 959 144,0	275,7
Powszechny (ZUS)	4 056 811,7	225,5
Zabezpieczenia rolników (KRUS)	325 121,7	18,1
Służb mundurowych i żołnierzy zawodowych	391 778,4	21,8
Sędziów i prokuratorów	34 313,2	1,9
Otwarte Fundusze Emerytalne	140 496,0	7,8
Pracownicze Programy Emerytalne	10 623,0	0,6

Źródło: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/GUS-pokazal-ukryty-dlug-Polski-7584464.html>; 2018.04.20

**Tabela 8.** Udział poszczególnych systemów emerytalnych w długu ukrytym

System emerytalny	Udział w ogólnym długu w %
Powszechny system zabezpieczeń społecznych (ZUS)	81,8
System zaopatrzenia służb mundurowych i żołnierzy zawodowych	7,9
System zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS)	6,6
Otwarte Fundusze Emerytalne	2,8
System zaopatrzenia sędziów i prokuratorów	0,7
Pracownicze Programy Emerytalne	0,2

Źródło: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/GUS-pokazal-ukryty-dlug-Polski-7584464.html>; 2018.04.20

Przedstawienie ukrytego długu publicznego niewątpliwie rzuca nowe światło na kwestie wypłacalności państwa. Dotąd temat pomijano milczeniem, ponieważ poprawność polityczna nakazywała unikanie zagadnień podważających wypłacalność państwa i – co za tym idzie – **gwarancji państwowych** dla świadczeń z ubezpieczenia społecznego (przymusowego przecież – składki na ubezpieczenia są faktycznie podatkami narzuconymi na przychody z pracy i wynoszą w Polsce 32% wynagrodzenia). Dla komfortu psychicznego dodawano: „tak jest wszędzie w Europie”. Poniekąd paradoksalnie, w myśl *standardu europejskiego*, krajowe urzędy statystyczne, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 549/2013, mają obowiązek raportować Komisji Europejskiej o długi ukryte w odstępach trzyletnich. Dług ukryty trzeba postrzegać w kontekście systemu repartycyjnego – jego wymagalność jest rozłożona na wieloletnie raty, a warunki spłaty będą modyfikowane przez wysokość wpłacanych w tym okresie składek i koniunkturę, od której zależy ogólna wydolność podatkowa społeczeństwa. Tabela 8 sugeruje ponadto, że skoro system emerytalny składa się z kilku komponentów, to jakkolwiek próba „zaoszczędzenia” na wydatkach z ubezpieczenia społecznego będzie oprotestowana na zasadzie *dla czego my a nie inni*. W tym kontekście rysuje się znaczenie **wieku emerytalnego**, który może być zmieniony ustawą „zwykłą”, bez zmieniania ustawy zasadniczej, czyli Konstytucji.

Kilka lat temu toczyła się intensywna dyskusja na temat dopuszczalnej wysokości długu publicznego. Jedna z tez głosiła, że dług publiczny przekraczający 90% PKB hamuje wzrost gospodarczy, bo koszt jego obsługi utrudnia racjonalną gospodarkę budżetową. Aktualnie w dobie pieniądza cyfrowego dominują poglądy, że państwo nie może zbankrutować, więc tego typu ograniczenia nie są podawane. Niewątpliwie jednak wysoki dług publiczny rzutuje na warunki gospodarki budżetowej. Papiery dłużne sprzedawane na pokrycie deficytu, aby znalazły nabywców, muszą być wyżej oprocentowane w przypadku wysokiego zadłużenia. Wysoki wiek emerytalny, a zwłaszcza jego podwyższenie jest pozytywnym sygnałem dla inwestorów, bo świadczy o racjonalizacji finansów publicznych. Z tym jednak w Polsce mamy problem. Niskie płace, dużo umów poza kodeksem pracy i niesta-

bilne warunki pracy sprawiają, że ludzie pomimo, iż żyją coraz dłużej, w kontekście różnych programów „+” nie mają motywacji do wydłużenia wieku emerytalnego. Po jego obniżeniu pojawiają się ponadto postulaty emerytur stażowych, co sytuację zdecydowanie pogorszyłyby.

Są poglądy, że swobodnie można akceptować dług nie przekraczający 60% PKB. Ten poziom Unia Europejska zaakceptowała w traktacie z Maastricht w 1992 roku. Ale w Pakcie Stabilności i wzrostu z 1997 r. dodano wymóg równoważenia budżetu w okresie średnim. W tak zwanym *sześciopaku* z 2011 roku dodano m.in., że wzrost wydatków nie powinien przekraczać średniej stopy wzrostu PKB, a ponadprzeciętne dochody powinny być przeznaczane na redukcję długu. Od 2013 roku obowiązuje pakt fiskalny skierowany głównie do krajów strefy euro. Od tego też czasu zwiększony jest nadzór KE na krajami strefy euro (*dwupak*). Reguły fiskalne są konsekwentnie uszczelniane (Kosycarz, 2015, s. 415).

W 2011 roku według danych MFW spośród 188 krajów zaledwie w 14 sektor publiczny nie miał zobowiązań finansowych. Łączny dług publiczny wynosił około 79% światowego PKB, z czego na Stany Zjednoczone przypadało 28%, na Japonię 25%, czyli na dwa kraje łącznie 53%; kolejnych 18% przypadało na Niemcy, Włochy, Francję i Wielką Brytanię (Waśniewski, 2014, s. 13,17). Zauważmy jednak, że Stany Zjednoczone wtedy jeszcze były niekwestionowaną dominującą potęgą militarną i dysponowały silnym dolarem, zaś Japonia swój dług zaciągnęła przede wszystkim u własnych obywateli.

Surdej A. (2012, s. 7) przytacza opinię: „Współczesna ekonomia neoklasyczna stała się bardzo matematyczna, lecz obecnie, tak jak w przeszłości, **naprawdę istotne badania odróżniają się od przeciętnych obserwacji i intuicjami, które wykraczają poza matematykę**”. Analiza ekonomiczna powinna uwzględniać zmiany obyczajów społecznych i struktur instytucjonalnych wpływających na przeznaczenie środków fiskalnych zaspokajających potrzeby publiczne. Dalej (s. 15) autor dodaje: „W każdym społeczeństwie istnieją transakcje i rynki, które są uznawane za niestosowne, niegodne czy niesmaczne (niejako traktowane „z obrzydzeniem”) i zakazywane kulturowymi normami lub przepisami prawa”. Dodać warto, że uwaga ta dotyczy nie tylko przeznaczenia ale i pozyskiwania środków fiskalnych. Wprawdzie dawno temu zaistniał podatek od toalet, poparty sentencją *pecunia non olet*<sup>9</sup>, to w wielu krajach UE w społeczeństwie występuje zażenowanie na myśl o opodatkowaniu prostytucji, chociaż od kilku lat przepływy pieniężne związane z prostytucją, przemysłem czy handlem narkotykami są szacowane i uwzględniane przy obliczaniu PKB<sup>10</sup>. Każda z tych działalności angażuje dla osiągnięcia zysków znaczne zasoby rzeczowe, finansowe i ludzkie; to nie są

<sup>9</sup> Autorstwo sentencji jest przypisywane cesarzowi Wespazjanowi, a datę określa się na około 70 r. n. e.

<sup>10</sup> Oficjalnym argumentem „za” jest potrzeba kompletnego monitorowania obiegu pieniądza, jednak taka modyfikacja obliczenia powoduje zwiększenie wyniku ca 1%, co nie pozostaje bez wpływu na wielkość wpłat do budżetu UE, zależnych od PKB krajów członkowskich; wspominamy o opodatkowaniu prostytucji, bo często nie jest ona zakazana i jest podatniejsza na rejestrację niż przemysł czy handel narkotykami.

indywidualne przypadki łowienia okazji dobrego zarobku, to są duże, zorganizowane biznesy. W 2013 roku PKB w Polsce dzięki prostytucji, narkotykom i przemytowi zwiększył się o 0,1%; według nowej europejskiej metodologii ESA2010 wzrost wyniósł 1,7%, natomiast wyliczona dynamika na podstawie poprzedniej metodologii wyniosła 1,6% ([https://polskieradio24.pl/42/273/Artykul/1244959; 2014.09.30](https://polskieradio24.pl/42/273/Artykul/1244959;2014.09.30)).

Zwróćmy jednak uwagę na to, że chodzi o działalności skrzętnie ukrywane i że są to dane sprzed siedmiu lat. Statystyki GUS wykazują, że w sferze usług najdynamiczniej rozwijają się *usługi osobowe* i raczej nie krawieckie, fryzjerskie czy szewskie, z zarządzaniem, wynajmem lokali, reklamą, produkcją gadżetów, zaś fiskus tego nie widzi. Tu jednak występuje ograniczenie swobody do podejmowania normatywnych decyzji przez decydentów politycznych, także dla działania doradców ekonomicznych, co nazywa się „**paradoksem determinizmu**” (Dixit, 2012, s. 19).

W Polsce paradoks determinizmu aktualnie dotyczy też emerytur. Stopa zastąpienia (przeciętna miesięczna wypłata emerytury względem przeciętnego wynagrodzenia) wynosiła w 2014 roku 61,8%, w 2018 roku już tylko 56,4% a jej szacowana wielkość w 2030 roku ma wynosić 47,1%, w 2040 roku 37,6%, w 2050 roku 28,7% i w 2060 roku 24,6% (Glapiak E., *Były prezes ZUS potwierdza czarny scenariusz – czeka nas obniżka emerytur. Oto przyczyny*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/emerytura-w-polsce-bedzie-coraz-nizsza-chyba-ze-popracujemy-dluzej/11nhqfx; 2019.11.07>). Zwraca uwagę spostrzeżenie, że zastosowane ostatnio zwalnianie młodych ludzi z opłacania składek może skutkować nabyciem negatywnych nawyków i w późniejszym czasie unikaniem ich regulowania wszelkimi sposobami. Na krótszą metę, jak wylicza Zakład Ubezpieczeń Społecznych, deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych może wynieść w 2024 roku od 44,1 mld zł – w wariantcie optymistycznym do 85,77 mld zł w wariantcie pesymistycznym. W kolejnym artykule autorka przywołuje opinię eksperta M. Góry (SGH), że „Podniesienie wieku emerytalnego (do 67 lat – przyp. aut.) i wyrównanie go dla mężczyzn i kobiet jest fundamentalnym warunkiem uzyskiwania w przyszłości wyższych świadczeń”. Nie należy zapominać, iż system zreformowany w 1999 roku „odziedziczył” wcześniej powstałe zobowiązania wobec emerytów, zasada zależności świadczenia od wpłaconych składek nie startowała z pozycji zerowej (Glapiak E., *OFE – zabezpieczenie emerytur na przyszłość – zostało zdemontowane. Oto co nas czeka*, [businessinsider.com.pl/finanse/emerytury-beda-malec-bo-politykom-nie-zalezy-aby-zabezpieczyc-polakow-na-przyszlosc/es1k4fk 2019.11.09](https://businessinsider.com.pl/finanse/emerytury-beda-malec-bo-politykom-nie-zalezy-aby-zabezpieczyc-polakow-na-przyszlosc/es1k4fk 2019.11.09)). Co gorsza, omawiany paradoks został świadomie wygenerowany przez polityków, którzy bynajmniej nie poprzestali na obniżeniu wieku emerytalnego do 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet. W drugim podejściu związkowcy proponują emerytury stażowe, bez względu na wiek dostępne dla kobiet po 35 latach pracy i dla mężczyzn po 40 latach pracy. Czyli rozpoczynając pracę w wieku 18 lat po dojściu do pełnoletniości, kobieta mogłaby przejść na emeryturę w wieku 53 lat a mężczyzna w wieku 58 lat. Skutki dla rynku pracy byłyby oczywiste. Miałyby też destrukcyjny charakter społeczny, preferując pracowników zatrudnionych przy prostych pracach fizycznych oraz kobiety jednocześnie degradując klasę średnią. O niehan-

dlowych niedzielach zadających gwałt wolności ekonomicznej (karanie za dodatkową pracę<sup>11</sup>), ich domniemanych przyczynach i rzeczywistych inicjatorach oraz skutkach wypadu milczeć; zauważyć jednak warto, że z powodu zakazu w niedzielę nie można kupić owoców i warzyw, za to wszystkie cukiernie zapraszają – na co krzywi się dietetyka natomiast cieszy podatek cukrowy.

Demokracja parlamentarna jest oparta na kadencyjności władz państwa – niezależnie od osiągniętych sukcesów/porażek gospodarczych co cztery lata, niekiedy wcześniej ale nigdy później powtarzane są wybory, przez które może zmienić się dominująca opcja polityczna. Jest oczywistym, że opcja aktualnie panująca dokłada wszelkich starań aby zwyciężyć w nadchodzących wyborach. Póki panuje ma możliwość składania względnie wiarygodnych obietnic, także nadawania obietnicom mocy prawnej, aby przekonać do siebie możliwie szerokie rzesze elektoratu. Tak między innymi powstaje niedostosowanie rozmiarów zadań publicznych do możliwości dochodowych gospodarki kraju, które kreuje deficyt budżetowy. Jego rozmiar może być częściowo ograniczony w drodze poprawy ściągania należności budżetowych, jest to jednak możliwość wyczerpywalna, bo „uszczelnianie” systemu podatkowego ma swoje granice, po osiągnięciu których pozostaje tylko zwiększanie obciążeń podatkowych i ewentualne stopniowe wycofywanie się z poczynionych obietnic, co jest bardzo trudne, podobnie jak obniżanie płac („efekt rygla”). Deficyt może być trudny do uniknięcia także z powodu wysokiego obciążenia budżetu kosztami już istniejącego długu publicznego i/lub niskiej efektywności wydatkowania publicznego.

Ranking systemów emerytalnych w 37 krajach sporządził „Melbourne Mercer Global Pension Index” we współpracy z Australijskim Centrum Studiów Finansowych, biorąc pod uwagę trzy kryteria: adekwatność, stabilność, integralność; Polska znalazła się na 21 pozycji. Oceny przeprowadzono w skali 100. Punktowej, rozbieżność sięgała od 39,4 (Tajlandia) do 81,0 (Niderlandy), Polska uzyskała 57,4 pkt.

**Tabela 9.** Wiek emerytalny w państwach Unii Europejskiej i EFTA [lat; miesiące]

Państwo	Mężczyźni	Kobiety
Grecja, Islandia, Norwegia	67	67
Portugalia, Bułgaria	66-67	66-67
Irlandia, Włochy, Niderlandy	66	66
Francja, Niemcy, Hiszpania	65<	65<
Belgia, Dania, Cypr, Luksemburg, Słowenia, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania	65	65
Chorwacja	65	62
Austria, Polska	65	60
Rumunia	65	60<

<sup>11</sup> W odległej przeszłości stosowano podobnie kary za pracę wykonywaną indywidualnie w dniu 1 maja.

Szwajcaria	65	64
Estonia, Łotwa	63<	63<
Litwa, Czechy	63<	62<
Węgry	63	63
Słowacja	62<	62<
Malta	62	62

Zapis XX< oznacza lata i miesiące, czyli wiek jest w trakcie stopniowego podwyższania

Źródło: <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/systemy-emerytalne-w-polsce-i-na-swiecie-polska-na-21-miejscu/cpspb9>; 2019.11.05.

Przegląd tabeli pozwala zauważyć, że wśród 31 krajów w 23 jest równy wiek emerytalny dla mężczyzn i kobiet, w dwóch krajach różnica zawiera się w miesiącach, co może oznaczać, że są na różnym etapie dochodzenia do wieku równego; zmiany wieku nie są czynione z dnia na dzień, dokonują się stopniowo, wydłużając wiek nie o lata, a o miesiące. Dlatego w trakcie dokonywania zmian wiek jest podawany w latach i miesiącach. Tylko w Polsce i w Austrii wiek emerytalny kobiet wynosi 60 lat, w 29 krajach jest zdecydowanie wyższy. Średni dla kobiet i mężczyzn wiek emerytalny jest różny w Chorwacji, Szwajcarii, Polsce i Austrii. Ewidentnie w ustaleniach wieku pominięto systemy zaopatrzeniowe.

Na rentowność sprzedawanych papierów dłużnych wpływają także oceny wystawiane przez agencje ratingowe; oceny uwzględniają nie tylko zadłużenie ale i rzetelność zarządzania budżetem pod kątem przestrzegania obowiązujących reguł. Na przykład tworzy się na bazie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Fundusz Solidarnościowy z poszerzonymi względem PFRON zadaniami; nowy fundusz ma wypłacać obiecane 13 i 14 emerytury. Powstaje jednak pytanie czy ta operacja nie służy ukryciu naruszenia reguły wydatkowej, bowiem dodatkowe wypłaty emerytur nie byłyby dokonywane bezpośrednio z budżetu, a z państwowego funduszu specjalnego, dokąd reguła wydatkowa nie sięga<sup>12</sup>. Tego typu kamuflaże nie są mile widziane przez agencje ratingowe.

Na rentowność obligacji rządowych wpływa też „dolna konkurencja” między instrumentami finansowymi; gdy nie chodzi o rentowność lecz o bezpieczne przechowanie. Po licznych „luzowaniach”, przy niskich nominalnych stopach procentowych i wręcz ujemnych realnych stopach procentowych, przy pikujących w dół indeksach giełdowych, posiadacze zasobów pieniężnych cenią przede wszystkim bezpieczeństwo i wtedy godzą się nawet na ujemną rentowność obligacji rządowych z silnych ekonomicznie krajów. Można użyć metafory z przechowalnią bagażu na dworcach. Przypomina to nieco paradoks rynkowy z cenami energii elektrycznej, jaki zaobserwowano w 2019 roku – w Niemczech elektrownie solarne i wiatrowe w maju wytwarzały nadwyżkę energii, której na razie nie udaje się na

<sup>12</sup> Sformułowanie art. 112aa, ustawy o finansach publicznych o kwocie wydatków publicznych (w tym artykule jest wzór opisujący regułę wydatkową) jest dalekie od przejrzystości. Dwie literki aa dowodzą, że zmiany legislacyjne w tej kwestii są częste, ostatnia w grudniu 2015 roku, czyli już pod rządami Zjednoczonej Prawicy.

odpowiednią skalę magazynować; zastosowano więc „odwróconą sprzedaż” – odbiorcy nie musieli za energię płacić, wręcz przeciwnie – otrzymywali od dostawcy premię za odbiór nadwyżek. Na rynkach finansowych – odpowiednio – *inwestor* godząc się na ujemną stopę procentową *kupuje* możliwość względnie bezpiecznego przechowania pieniędzy. Kiedy zgodnie z wymogami dialektyki ilość zjawisk znacznie przechodzić w ich nową jakość – zapewne pojawi się konieczność redefiniowania podstawowych pojęć rynkowych: podaży, popytu, ceny, kontraktu a być może także kredytu kupieckiego.

Budżet zadaniowy przeszczepiono do finansów publicznych z finansów przedsiębiorstw, podobnie warto rozważyć dynamiczne podejście do zarządzania finansami publicznymi. Takim jest **podejście procesowe**; proces jest zbiorem czynności, wzajemnie ze sobą powiązanych, koniecznych dla uzyskania określonego rezultatu, najczęściej zaspokojenia potrzeb klienta wewnętrznego lub zewnętrznego. Organizacja realizuje różne procesy – budżetowania, produkcyjny, sprzedaży. Podejście procesowe mieści się głównie w sferze operacyjnej, towarzyszące mu podejście systemowe jest akcentowane w fazie koncepcyjnej.

Podejście procesowe opisuje norma ISO 9001:2000, wkraczamy więc w dziedzinę systemów zarządzania jakością. Wcześniejsze systemy zarządzania jakością były wdrażane według kolejnych punktów normy i zdarzało się, że poszczególne punkty traktowano jako odrębne części, między którymi nie występują powiązania. Podejście procesowe zmieniło metodę implementacji normy. Różne punkty są integrowane wokół zadowolenia klienta w całym przebiegu ich realizacji, nie tylko w końcowym etapie. Podstawową treść normy wypełniają następujące zasady:

- zorientowanie na klienta, to klient determinuje pozycję rynkową organizacji,
- przywództwo powinno być wyraźnie zaznaczone poprzez ustalanie kierunków rozwoju organizacji,
- zaangażowanie ludzi, to oni są najcenniejszym dobrem organizacji,
- podejście procesowe, po identyfikacji procesów dbać o ich jakość,
- systemowe podejście do zarządzania akcentujące więzi między procesami,
- ciągłe doskonalenie procesów,
- rzeczowe podejście do każdej decyzji, poprzedzone analizą wszelkich informacji,
- generowanie wzajemnych korzyści z dostawcami.

Norma może być stosowana przez wszystkie organizacje, bez względu na ich wielkość i rodzaj. Jej struktura różni się od poprzednich edycji za sprawą podejścia procesowego opartego o pętlę: **zaplanuj – wykonaj – sprawdź – popraw**. Z kolei podejście systemowe nakazuje uwzględnić strukturę działań, czyli więzi występujące pomiędzy poszczególnymi elementami procesu, obserwując **co, z czego, jak i po co powstaje**. W podejściu procesowym w sferze finansów można wyróżnić względnie odrębne dwa obszary: monetarny i fiskalny. W systemowym zaś te obszary przeplatają się, zachodzą na siebie. Inflacja to zjawisko monetarne, ale bywa też nazywana ukrytym podatkiem, bo powoduje stopniową erozję długu publicznego na koszt oszczędności. Dług publiczny może przyspieszyć inflację,

może też podnieść koszt obligacji sprzedawanych na rynkach zagranicznych (nabywców trzeba zachęcać wyższym oprocentowaniem). Słabszy pieniądź podlega dewaluacji, gorszy kurs złotego powodują przecenę długu, bo w Polsce ostateczne rachunki narodowe analizuje się po przeliczeniu walut obcych (dług zagraniczny) na złote. Sektor publiczny może „wypierać” sektor prywatny z rynku kredytowego. NBP nie płaci podatków, ale do Skarbu Państwa może wpłacać część zysku, co też czyni, przy czym wpłaty są liczone w miliardach. I tak dalej. W sumie, co prawda rzadko, ale zdarza się, że NBP jest zaliczany do sektora publicznego. Pośrednio skłania się ku temu Owsiak (2019, s. 477): „Polityka finansowa jest domeną państwa, gdyż podmioty inne niż państwo nie mają pełnej suwerenności w odniesieniu do kwestii finansowych, takich chociażby jak: tworzenie pieniądza, ustalanie stóp procentowych, stawek podatkowych, stawek celnych itp”. Jej cele wykraczają poza obszar finansów, przede wszystkim to wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy, stabilizacja gospodarki i finansów, bezpieczeństwo ekonomiczne i finansowe kraju – wewnętrzne i zewnętrzne. Do realizacji tych celów służą instrumenty takie jak: podatki, cła i opłaty, obligacje skarbowe, poręczenia i gwarancje rządowe, wydatki budżetu państwa, programy socjalne i pomocowe, deficyty i nadwyżki budżetowe, dług publiczny, stopy procentowe i operacje otwartego rynku<sup>13</sup> NBP, luzowanie ilościowe, finanse unijne. Koordynacją polityki finansowej (monetarnej i fiskalnej) zajmuje się Komitet Stabilności Finansowej powołany w 2008 roku, a więc niejako pod presją światowego kryzysu finansowego. Działa pod przewodnictwem Prezesa NBP, a jego głównym zadaniem jest monitorowanie ryzyka systemowego, na użytek krajowy i unijny.

Polityki publiczne są oceniane głównie pod względem ekonomicznym, politycznym i etycznym. Stosowane kryteria oceny to skuteczność, poparcie społeczne, sprawiedliwość społeczna, nieco rzadziej wiarygodność; wiarygodność wymaga ograniczenia interesariuszy tak, aby nie kierowali się własnym krótkookresowym interesem. **Rozwiązaniem może być delegowanie uprawnień agentowi, który ma inne preferencje czasowe i odmienną strukturę bodźców.** Przykładem może być powierzenie przez rząd bankowi centralnemu dbałości o niski poziom inflacji, która jest dysfunkcją pieniądza; centralny bankier zatem bardziej ceni ograniczanie inflacji niż politycy, dla których jest ona ukrytym podatkiem (Majone, 2012, s. 90). To podejście dominowało do czasów kryzysu finansowego, który ujawnił się w roku 2008. Potem, wobec rozmiarów kryzysu, banki centralne włączono do działań antykryzysowych, co skutkuje liberalniejszym podejściem do inflacji.

---

<sup>13</sup> Operacje otwartego rynku (repo, reverse repo) odpowiednio zastosowane przeciwdziałają zarówno brakowi płynności w systemie bankowym jak i występowaniu nadpłynności, ogólnie ujmując służą do regulowania płynności banków.



# III

## Polityka podatkowa

### 3.1. Czym są podatki

Podatki posiadają **cechy stałe** – ma je każdy podatek i są zawarte w definicji podatku, oraz cechy zmienne charakterystyczne dla poszczególnych podatków. I tak: (każdy) **podatek jest przymusowym, nieodpłatnym, bezzwrotnym, ogólnym, pieniężnym świadczeniem nakładanym jednostronnie przez związek publicznoprawny.**

Prawo podatkowe należy do prawa publicznego, w którym w odróżnieniu od prawa prywatnego, występuje stosunek podporządkowania a nie równoprawności. Tu nie rządzi swoboda zawierania umów, dominuje przymus. Wspominaliśmy, że w Konstytucji zapisano, iż podatki są nakładane w trybie ustawowym i nie mogą być kwestionowane na przykład na drodze referendum. Przymus dotyczy zarówno zobowiązanego do zapłacenia podatku jak i zobowiązanego do pobrania podatku, na przykład gmina nie może zrezygnować z pobierania podatku, choćby przynoszone przez podatek wpływy nie usprawiedliwiały kosztów (ewidencja, inkasowanie, księgowanie, upomnienia) jego poboru; dlatego w 2008 roku podatek od psów zastąpiono (ustawowo) opłatą od psów – teraz Rada Gminy w drodze uchwały może zrezygnować z tych „benefitów”. Zobowiązany do zapłacenia, świadomy przymusu, z reguły nie czeka na naliczenie odsetek ustawowych za przekroczenie terminu czy kar za zaniechanie wymaganych czynności jak złożenie deklaracji podatkowej albo rozliczenia podatku. **Przymus jest najbardziej odczuwalną cechą podatków, bo realnie grozi zwiększeniem ciężaru podatku, ze względu na sankcje.**

**Nieodpłatność** przesądza, że temu, kto podatek uiszczył, nie przysługuje żadne roszczenie wzajemne ze strony państwa czy JST – podmiotu, który podatek zainkasował. Często mówi się o odpłatności ogólnej – bo ogółowi obciążanych podatkami podmioty publicznoprawne udostępniają edukację, bezpieczeństwo,

ochronę zdrowia, pomoc socjalną; jednak z usług publicznych korzystają także osoby niepłacące podatków, a płacący wyższe podatki dużą część wymienionych potrzeb zaspokajają w sektorze prywatnym, bo tak jest im wygodniej. W sumie teza o odpłatności ogólnej jest mało wiarygodna.

**Bezzwrotność** oznacza, że prawidłowo, zgodnie z przepisami i procedurami, naliczony i pobrany podatek nie podlega zwrotowi, jednak przy zwątpieniu w prawidłowość można dochodzić swoich praw w sądzie. Wcześniej, od decyzji organu podatkowego pierwszego stopnia można odwołać się do organu podatkowego drugiego stopnia; względem urzędu skarbowego organem odwoławczym jest izba skarbową, od decyzji wójta, burmistrza, prezydenta miasta odwołanie przysługuje do samorządowego kolegium odwoławczego. Bez naruszania tej zasady występują wyjątki wynikające z samego postępowania podatkowego. Podatek od czynności cywilnoprawnych trzeba uiścić w trakcie zawierania umowy, ale nie każda umowa kończy się realnym świadczeniem z powodu na przykład: uchylecia skutków oświadczenia woli, nie spełnienia warunku zawieszającego, skorygowania w dół zamierzonego podwyższenia kapitału spółki czy nie dokonania wpisu w księdze wieczystej; wtedy jest korygowany powód do obciążenia podatkiem, a część podatku prawidłowo naliczonego i zapłaconego podlega zwrotowi. Podatek od środków transportowych, z góry zapłacony, może być częściowo zwrócony jeżeli środek transportu został wykorzystany w transporcie kombinowanym drogowo-kolejowym, co z góry jest trudne do przewidzenia. Obliczanie VAT dokonuje się metodą fakturową, jej istota pozwala uniknąć rachunkowego obliczania „wartości dodanej” – sprzedawca płaci podatek od całej wartości sprzedaży wskazanej w fakturach wystawionych przez niego, a potem odzyskuje podatek wykazany w fakturach zakupu wystawionych jemu przez jego dostawców. Jeżeli przy tym korzysta z dostaw od małych podmiotów, niebędących płatnikami VAT, to zapłaci od sprzedaży ale nie odzyska od zakupu – tym lepiej dla fiskusa; stąd właśnie w niektórych ofertach sprzedaży umieszczana jest informacja o wystawianiu/niewystawianiu „faktur VAT”.

**Ogólność** wynika z tego, że obciążenie ma charakter ogólny, dotyczy wszystkich, którzy należą do określonej kategorii, pierwszym krokiem jest określenie kryteriów przynależności do tej kategorii i wszyscy spełniający te kryteria powinni bez wezwania, bez ponaglenia wykonywać nałożone obowiązki; odmiennie jest z grzywną – tu najpierw następuje wskazanie z imienia i nazwiska adresata oraz wymiar obowiązków do wykonania.

**Pieniężność** powstała wraz z rozwojem gospodarki towarowej. Ułatwia związkom publicznym pobór i zarządzanie należnościami – wystarczy skorzystać z kasowej obsługi odpowiedniego banku; natomiast płatnikowi podatku/podatnikowi daje swobodę decyzji przy wyborze sposobu wywiązania się z obowiązku uiszczenia podatku – tak określi obieg własnych zasobów pieniężnych aby zapłata podatku była jak najmniej uciążliwa, inaczej mówiąc zdecyduje kiedy, jak i na czym najwygodniej zaoszczędzić aby wywiązać się z obowiązku podatkowego. Stanisław Owsiak stwierdza: „(...) ważne jest podkreślenie pieniężnego charakteru podatku, gdyż w praktyce występują także niepieniężne świadczenia na rzecz

państwa i/lub samorządu. Przykładem tego jest obowiązkowa służba wojskowa, a w przypadku samorządów stosowany jeszcze do niedawna obowiązek świadczeń *in natura* (np. wykonywanie pewnych robót na rzecz społeczności lokalnej” (Owsiak, 2019, s. 228). Nie zgadzamy się z opinią Dolaty S., że wyjątkiem od pieniężności jest przejęcie praw do nieruchomości czy innych praw majątkowych w trybie egzekucyjnym na rzecz spłaty zobowiązań podatkowych (Dolata, 2013, s. 23). Bo definitywna spłata zobowiązania podatkowego dokonuje się dopiero po licytacji owych praw i wpłacie pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa lub gminy.

Ustawa Ordynacja podatkowa w art. 6 podatek definiuje następująco: „Podatkem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Z definicji wynika zatem szósta cecha – wynikanie z ustawy podatkowej. Wszystkie wymogi definicji powinny być spełnione *en-bloc*, co przesądza o charakterze świadczenia i co za tym idzie – o podleganiu przepisom prawa podatkowego, które określają z jakimi instytucjami występującymi w roli podatnika czynnego podatnik bierny ma do czynienia, jak funkcjonują interpretacje rozstrzygające wątpliwości, jakie są sankcje (na przykład odsetki za zwłokę w uiszczaniu, kary za niedotrzymanie terminów dokonywania wymaganych zgłoszeń, itp.). Przykładowo abonament radiowo-telewizyjny nie wynika z ustawy podatkowej, a z rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, nie jest więc podatkiem, a instytucją świadczeniobiorcy jest Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej SA.

Abonament radiowo-telewizyjny, nie będąc formalnie podatkiem, nie może być egzekwowany z zastosowaniem procedur podatkowych, które są bardziej „twarde” aniżeli procedury pocztowe. Wiele osób i organizacji formalnie zobowiązanych unika jednak płacenia abonamentu. Inaczej rzecz się ma w przypadku inflacji, która nie jest kreowana przez specjalną ustawę, ale w sposób bezwzględny obciąża wszystkich mieszkańców i wszystkie organizacje. Jeżeli państwo finansuje deficyt budżetowy poprzez dodrukowanie pieniędzy, to rosnąca nominalna podaż pieniądza przy stałym dochodzie realnym powoduje wzrost cen, czyli inflację. Za ten sam bieżący dochód nominalny można kupić mniej towarów i usług. Także samo za posiadane oszczędności będzie można kupić mniej. Dzięki rosnącym cenom do budżetu wpływa więcej pieniędzy z podatku VAT i podatku akcyzowego. Skoro zaś za wszystko płacimy więcej, to rośnie też nominalny PKB i rząd może sobie pozwolić na większe zadłużenie – spirala się nakręca. Bez ustawy podatkowej i związanego z nią czarnego PR politycy konfiskują część majątku obywateli. Pieniądz krajowy, tracąc siłę nabywczą, w końcu obniża kurs względem walut rezerwowych banku centralnego. Rezerwa walutowa przeliczona na złote ma większą wartość, bank wykazuje większy zysk i może większą kwotą zasilić budżet. Byłoby to utrudnione, gdyby bank centralny zapobiegł nadmiernej inflacji, podnosząc stopy procentowe. Ale może też utrzymywać bardzo niskie stopy procentowe, posługując się argumentem wzrostu gospodarczego. Zgodnie z marcową projekcją NBP inflacja w 2021 roku z 50-procentowym prawdopodobieństwem utrzyma się w przedziale. 2,7–3,6% (w listopadzie przewidywano 1,8–3,2%). Warto dodać, że

w czerwcu b.r. ceny wzrosły o 4,4%, przy wzroście cen usług o 6,1% oraz towarów o 3,8%. ([wyborcza.biz.biznes/7,179195.27332452](http://wyborcza.biz.biznes/7,179195.27332452), inflacja-nie-nizsza-ani-prezesa-nbp-ani-jego-ekipy-wazne,ze.html; dostęp 2021.08.30). W mediach pojawiła się metafora: z inflacją jest jak z pogodą – temperatura odczuwana jest inna od temperatury mierzonej (<https://dorzeczy.pl/ekonomia/196621/inflacja-statystyczna-a-odczuwalna-sadowski-jest-przepasc.html>; dostęp 2021.08.30).

Encyklopedia Administracji Publicznej mówi o samoopodatkowaniu, wynikającym z dobrowolnego zobowiązania się mieszkańców gminy, w trybie referendum, do przekazywania określonych wpłat na rzecz budżetu gminy. Przy frekwencji co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, wymagana jest większość kwalifikowana – 2/3 ważnych głosów, aby decyzja objęła wszystkich mieszkańców gminy, niezależnie od ich udziału w głosowaniu. W latach 2001-2010 w skali kraju przeprowadzono w tej sprawie 34 referenda, a w latach 2011-2014 ani jednego ([http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Sprawy\\_wewn%C4%99trzne](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Sprawy_wewn%C4%99trzne); 2020.05.17). Samoopodatkowanie ma charakter okresowy, wpłaty są przeznaczone na określony cel i dlatego nie jest to podatek, lecz sposób gromadzenia środków z konkretnym ich przeznaczeniem. Nie do końca zgadzamy się z tą tezą, ponieważ podatek od środków transportowych pozostaje podatkiem, mimo iż część wpłat z tego tytułu jest przeznaczona na rozwijanie sieci drogowej (i kolejowej); a w literaturze dopuszcza się wskazanie celu aby motywować podatników. Okresowość też nie dyskryminuje podatku – rząd RPA rozważa wprowadzenie jednorazowego podatku, z którego wpływy byłyby przeznaczone na ożywienie gospodarki spowolnionej pandemią koronawirusa ([Forsal.pl/artykuly/1470486,rpa-wprowadzi-jednorazowy-podatek-majatkowy.html](https://forsal.pl/artykuly/1470486,rpa-wprowadzi-jednorazowy-podatek-majatkowy.html); 2020.05.20).

Natomiast referendalny tryb naszym zdaniem przekreśla podatkowy charakter samoopodatkowania. Referendum jako takie stoi wyraźnie w opozycji do Ordynacji podatkowej na zasadzie *argumentu a contrario*<sup>14</sup>. W literaturze też spotykamy charakteryzowanie przymusu faktem, że ustawowo określony podatek nie może być w trybie referendum anulowany, czyli referendum i podatek nie są pojęciami kompatybilnymi.

Warto jednak uświadomić, że w odbiorze społecznym podatek jest kojarzony przede wszystkim jako świadczenie przymusowe i powszechne, pozostałe cechy są traktowane jako drugoplanowe. I tak w publikacji z dnia 25 października 2014 r., a więc operującej współczesnym językiem, zapisano: „Jednak już w 1947 roku problemy z niedostatkiem żywności wynikające z narzuconej polskiej wsi kolektywizacji spowodowały wprowadzenie opłaty podatku gruntowego w naturze, a w trzy lata później powszechny skup zboża” (<https://historia.interia.pl/kartka-z-kalendarza/news-25-pazdziernika-1971-r-zniesienie-obowiazkowych-dostaw-zboz-,nId,1541457>; 2020.05.20). Dalej w czasie były obowiązkowe dostawy produktów rolnych naliczane w stosunku do obszaru gospodarstwa i jakości gruntów rolnych. Wtedy w literaturze jako podatek (obciążenie) traktowano różnice

---

<sup>14</sup> Argumentum a contrario (łac., *argument z przeciwieństwa*) – jeśli norma prawna wiąże konsekwencje tylko z faktami w niej wymienionymi, to konsekwencje te nie wiążą się z innymi faktami.

między cenami rynkowymi a cenami płaconymi przy obowiązkowych dostawach. Pamiętamy też, że tuż po wojnie gromadzka rada narodowa (gromady można przyrównać do obecnych gmin) wyznaczała obowiązkowe świadczenia w naturze, liczone w dniówkach pieszych (dla gospodarstw nie posiadających konia z wozem) i w dniówkach konnych, z odpowiednimi przelicznikami jednych dniówek na drugie, które polegały na wykonywaniu prac przede wszystkim drogowych, a były nazywane szarwarkiem; tego pojęcia obecnie nie spotykamy, być może ze względu na skojarzenia (odległe) z pańszczyzną.

Dodajmy jeszcze wyjaśnienia dotyczące stanu nadzwyczajnego, tematu poruszanego często w nawiązaniu do wyborów prezydenckich i pandemii. Polskie przepisy przewidują trzy stany nadzwyczajne: a) wojenny, b) wyjątkowy, c) klęski żywiołowej, które mogą być wprowadzone w sytuacjach szczególnych zagrożeń, aby udostępnić działania wykraczające poza Konstytucję, przy zachowaniu jednak proporcjonalności ograniczenia wolności i praw obywatelskich do występujących zagrożeń. W sensie obciążeń o charakterze materialnym stan klęski żywiołowej uregulowany ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558) legalizuje przejście do używania rzeczy ruchomych i nieruchomości, obowiązek zabezpieczenia przed skażeniem zwierząt, roślin, wody pitnej i środków spożywczych oraz ich udostępniania dla innych osób; ogólnie mogą być nakazane pod rygorem aresztu lub grzywny świadczenia osobiste i/lub rzeczowe, przy czym nieodpłatnie, może też być nakazane zawieszenie całej działalności zarobkowej lub jej części, natychmiast po ogłoszeniu, bez *vacatio legis*. Stan klęski żywiołowej nie jest zatem dla obywateli *neutralny fiskalnie*. *Polityczną istotę sporu o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wyjaśnia* Konstytucja: „w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu”. (Rabiega, H., *Stan klęski żywiołowej. Jakie ograniczenia przewiduje ustawa?* Prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1468562,stan-kleski-zywiolowej-c0-t-jest.html; 2020.05.20) W tej sytuacji, bez ogłaszania stanu nadzwyczajnego władza sięgnęła po instrumenty przewidziane w ustawie, ale ogłaszając jednocześnie *tarczę finansową* w postaci różnorodnej pomocy dla jednostek poszkodowanych wskutek różnych zakazów i nakazów o określonym czasie trwania, z zakresu polityki gospodarczej i społecznej. Straty w sektorze publicznym i prywatnym są ogromne, choć trudne do oszacowania.

**Cechy zmienne** mają specyficzny charakter i dzięki temu pozwalają odróżnić jeden podatek od drugiego. Na pierwszym miejscu wymienia się **przedmiot podatku** – to sytuacja prawna lub stan faktyczny, jak przekazanie spadku lub posiadanie nieruchomości, z których zaistnieniem wiąże się obowiązek zapłaty podatku; zwykle wskazuje go nazwa podatku. **Podstawa podatku** to skwantyfikowane ujęcie przedmiotu podatku; przepisy określają jak pomiar ma być dokonany – wartościowo (według ewidencji księgowej, według wartości rynkowej, na podstawie oszacowania) lub ilościowo (w jakich jednostkach – w metrach kwadra-

towych, hektarach, sztukach, hektolitrach, tonach, itd.); szczegółowsze wskazania mogą dotyczyć tego co prawo podatkowe uznaje za przychód, koszt, dochód, zysk, stratę, itp.

**Stawka podatku** ujmuje relację między podstawą podatku a jego wysokością, może być wyrażona **kwotowo** w złotych lub stosunkowo, zwykle **w procentach**. Może być **stała**, jednakowa dla wszystkich części podstawy opodatkowania na przykład 23% względem każdej części podstawy opodatkowania lub **zmienna**, kiedy podstawę opodatkowania dzieli się **progami podatkowymi** na części i w każdej części obowiązuje inna stawka; zmienność stawek posiada określone granice aby nie doszło do stawki drastycznie wysokiej, na przykład wynoszącej 100%, bo wtedy podatnikowi zostałyby narzucone granice działalności. Zestaw stawek zmiennych dla danego podatku nazywa się **skalą podatkową**. Luki w wiedzy zwykle sprawiają, że społeczeństwo silniej postrzega stawki niż progi podatkowe. Tymczasem zamrożenie progów podatkowych może mieć dla podatnika (biernego) drastyczne skutki; bierny to ten, który *nolens volens* (chcąc nie chcąc) ponosi ciężar podatku, czynny zaś podatki wymierza i pobiera. Dwa progi podatkowe wprowadzono od 2009 roku. Aby wpaść (jak śliwka w kompot) w drugi próg podatkowy 12 lat temu, na początku, trzeba było zarabiać prawie trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia, dzisiaj do tego wystarczy niewiele ponad półtora-krotność. W drugim progu podatkowym wynoszącym niezmiennie 85 528 zł. przy stawce 32%, w 2009 roku było 387 295 osób (1,59% wszystkich podatników), w 2018 roku (ostatnie dostępne dane) było to 1 041 298 osób, co stanowi 4,06% podatników. Dzisiaj, w rozliczeniu PIT za rok 2020, rzetelnie waloryzowany według inflacji, drugi próg powinien wynosić 102 594 zł. Z drugiej strony patrząc, w roku 2018 efektywna stawka podatku w I progu wyniosła 8,8%, w II progu było to 15,54%; decyduje o tym kwota wolna od podatku, standardowe koszty uzyskania przychodu oraz różne ulgi i zwolnienia. Rozbieżność między stawką nominalną a efektywną świadczy, tak czy owak, o skomplikowaniu problemu, a samo zamrożenie progów o ukrytym, za parawanem inflacji, podwyższaniu ciężaru podatkowego (<https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/podatki-2020-aleksander-laszek-leszek-balcerowicz-o-osobach-w-drugim-progu-podatkowym-4692990>; 2020.09.22). Informację wytworzono w fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju, co stanowi pewien przyczynek do znaczenia NGO.

Żeby zaś nie było, że osoby w drugim progu są szczególnie udręczone, to dodajmy, że wewnątrz I oraz II progów poruszony problem przedstawia się podobnie. Dla wszystkich **inflacja, bez waloryzacji progów i kwoty wolnej, jest ukrytą stawką podatkową**. Oto „Po podwyższeniu płacy minimalnej (w 2021 roku do 2800 zł brutto – przyp. aut.) pracownik i pracodawca odprowadzą od najniższej płacy 1311 zł w podatkach i składkach. **Im mniej zarabiasz, tym obciążenia są wyższe.** (...) pracodawca co miesiąc zapłaci ponad 3,3 tys. zł, choć pracownik dostanie na rękę niewiele ponad 2 tys. zł (...) mało kto w OECD tak mocno opodatkowuje niskie płace...”. To podaje kolejna publikacja opracowana w FOR (wyróżnienie w tekście nasze – przyp. aut.) ([wyborcza.pl/7,155287,26315646,2-tys-zl-na-reke-i-1-3-tys-w-podatkach-i-skladkach-panstwo.html#](http://wyborcza.pl/7,155287,26315646,2-tys-zl-na-reke-i-1-3-tys-w-podatkach-i-skladkach-panstwo.html#); 2020.09.22).

Inne elementy konstrukcji podatku, właściwe dla poszczególnych podatków, to: **termin** zapłaty podatku – ustalany kalendarzowo ze wskazaniem daty lub w jakiś czas od doręczenia decyzji podatkowej; **sposób** zapłaty – **jednorazowo** w całości lub w częściach: **ratalnie** (znana wysokość podatku, podzielona na części płatne w określonych terminach) lub **zaliczkowo** (na poczet podatku wnoszone są zaliczki a wysokość podatku jest ustalana i ostatecznie rozliczana w ustalonym terminie po zakończeniu roku podatkowego).

Kolejne elementy konstrukcji określonego podatku to **zwolnienia** podatkowe podmiotowe (na przykład jednostki samorządu terytorialnego chociaż są osobami prawnymi nie płacą podatku od dochodów osób prawnych) i zwolnienia przedmiotowe (przykładowo zasiłki rodzinne i opiekuńcze są zwolnione od podatku dochodowego od osób fizycznych), **ulgi** (od dochodu przed jego opodatkowaniem można odliczyć wydatki na cele rehabilitacyjne podatnika).

Ustawy podatkowe określają kto jest **podatnikiem** danego podatku, czyli osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, mającą obowiązek zapłaty podatku. **Organ podatkowy** reprezentuje państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego i wymierza oraz pobiera podatek. **Płatnik** nalicza, pobiera i odprowadza podatek do organu podatkowego. **Inkasent** jedynie pobiera i odprowadza podatek naliczony przez kogoś innego (na przykład jednostkę samorządu terytorialnego).

Przedstawione wyjaśnienia nie oddają całej złożoności systemu podatkowego, niemniej spróbujmy komplikacje po trosze skatalogować:

- Co jest podstawą opodatkowania? Jest wskazana w nazwie: podatek od dochodu. Dochód zaś jest różnicą między przychodami a kosztami uzyskania tychże przychodów. I tu jest pierwszy szkopuł – przychody w postępowaniu podatkowym są inaczej zakreślone niż przychody „w realu”. Realnie są, a podatkowo nie są przychodami na przykład zasiłki rodzinne i opiekuńcze, diety (w przypadku parlamentarzystów to znacząca część osiągniętych przychodów). Podobnie jest z kosztami: przedsiębiorstwo musiało zapłacić „osiowe” za opóźnienie w rozładunku wagonu, ale fiskus nie traktował tego jako koszt, żeby mobilizować firmy do przestrzegania standardowych terminów (teraz „osiowe” ma mniejsze znaczenie, bo rozwinął się transport kołowy). Dodatkowo zarówno dochód (na przykład z powierzchni upraw w działach specjalnych produkcji rolnej) jak koszty (na przykład uzyskania przychodu z pracy) mogą mieć charakter normatywny, wyznaczony z góry przepisami prawa. Dalej – szczególnie wysoki dochód może być obłożony dodatkowym podatkiem mającym w nazwie określenie „solidarnościowy” (4% od nadwyżki dochodu ponad 1 mln zł, na wsparcie osób niepełnosprawnych) – taki „zabieg” pozwala uwypuklić fakt, że obciążenie ma charakter selektywny, nie dotyczy wszystkich, a tylko uzyskujących najwyższe dochody. A przecież w gruncie rzeczy jest to kolejny próg podatkowy, tylko nie uwidaczniany w powszechnie stosowanej skali progresji, co ma dwojakie znaczenie socjotechniczne: przeciętny podatnik ma nadal do czynienia ze „starą” skalą

podatkową, jakby nic się nie zmieniło, a po drugie przy rozliczeniu podatku nie przypomina sobie o realnym występowaniu milionerów.

- Od 1 października 2019 roku obowiązuje w I progu podatkowym stawka 17%; tu mamy przykład, że chociaż w ciągu roku podatkowego nie powinno się zmieniać podatku, to o ile jest to korzystne dla podatnika, to ta reguła nie obowiązuje i zmiana może być dokonana w ciągu roku. W związku z tym do rozliczenia podatku za 2019 rok przyjęto stawkę 17,75% (obniżka o 1% z 18% na 17% rocznie odpowiada kwartalnemu obniżeniu o 0,25%).
- Poza skalą podatkową występuje tzw. klin podatkowy wyznaczający dla pracownika różnicę między płacą brutto i płacą netto, a dla pracodawcy różnicę między kosztem zatrudnienia pracownika na pełny etat, a wypłatą pracownikowi „na rękę” (w 2021 roku od płacy minimalnej 2800 zł, w podatkach i składkach będzie to kwota 1311 zł, skoro jednak część składki płaci pracodawca i różne umowy są różnie oskładkowane, to na rękę pracownik otrzyma: przy zatrudnieniu na umowie o pracę 2062 zł, umowie zlecenia 2116 zł, umowie o dzieło 2419, umowie B2B z ulgą „na start” 2318 (zarobki.pracuj.pl/kalkulator-wynagrodzen/2800-brutto; 2020.09.26).
- Z podatku zwolnieni są podatnicy zatrudnieni na umowie o pracę i na umowie zlecenia, którzy nie ukończyli 26 lat, a mieszcza się w I progu podatkowym; nadwyżka ponad 85528 jest opodatkowana stawką 32% (jest ich około 2 mln). Zwolnienie z PIT nie obejmuje składek ZUS (Witwicka K., 2019).
- W 2018 roku stawki normatywne PIT wynosiły 18% i 32%, efektywne zaś 8,8% oraz 15,54%. Tym niemniej kwota wolna nie pokrywa podatnikowi wyjścia z ubóstwa. W 2018 roku próg ubóstwa ustawowego dla rodziny jednoosobowej wynosił 701 zł, (rocznie 8412 zł) a kwota wolna od podatku to 8000 zł). W 2018 roku było 5 wariantów kwoty wolnej, przy dochodzie powyżej 127001 zł kwota wolna nie występowała; nie było też kwoty wolnej przy podatku ryczałtowym, podatku dochodu z kapitału i od dochodu ze sprzedaży nieruchomości. Można skomplikować? Można, przy czym całego obrazu komplikacji nie przedstawiliśmy.

### 3.2. Rozwój podatków jako instrumentu polityki fiskalnej

Przed wiekami podatki uzupełniały majątek władcy w sytuacjach szczególnych jak prowadzenie wojny czy zapłata narzuconej daniny innemu silniejszemu władcy. W sytuacjach „zwyczajnych” władca dysponował ogromnym majątkiem a dodatkowo mógł nagradzać zasługi nadając godności w państwie, przynoszące autorytet i profity. Z czasem jednak nadchodziła potrzeba wyróżnienia się okazałym stylem życia zarówno w kraju jak i w porównaniu z innymi monarchiami. Rodziła się przy tym potrzeba finansowego wspomaganie państwa, które rozwijając się potrzebowało administracji, infrastruktury, bezpieczeństwa – dojrzewała też na gruncie pańszczyzny idea stałych danin, podatków od ludności.

Inną płaszczyzną kształtowania świadomości obowiązku podatkowego okazuje się instytucja Kościoła. Tak zwany *denar świętego Piotra*, w Polsce nazywany Świętopietrzem, był opłatą wnoszoną na rzecz papieża z racji jego zwierzchnictwa nad danymi ziemiami. W Polsce zaczął ją wnosić Mieszko I z racji wniesienia państwa pod opiekę Stolicy Apostolskiej. Opłata przetrwała od XI w. do czasów reformacji w Kościele, ściślej do 1555 roku. Najpierw była płacona przez władców, następnie przez ludność; sporządzane w tej kwestii sprawozdania pozwoliły później historykom obliczyć przybliżone zaludnienie poszczególnych parafii (<https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Awi%C4%99topietrze>; 2019.11.16). **Widzimy w tym zaczątki funkcji informacyjnej podatków.** Nawiasem mówiąc, formalne wznowienie opłaty nastąpiło w 1871 r., dzisiaj Kościół przeznacza te środki na cele dobroczynne, zbiórka w kościołach następuje w pierwszą niedzielę po 29 czerwca każdego roku, wynik zbiórki jest podawany przez Watykan w sprawozdaniu finansowym, w latach 2006-2010 kwota wahała się od 67,7 mld USD do 101,9 mld USD, z tendencją spadkową. W literaturze finansowej przekazywanie tych opłat jest wspomniane jako **kształtowanie się przelewów, a z punktu widzenia finansów publicznych są to początki transferów.** W kontekście historycznego kształtowania przelewów często jest też wymieniany Zakon Templariuszy, który bywa kojarzony z wolnomularstwem; wolni mularze wywodzili się z posiadających unikalną wiedzę budowniczych średniowiecznych katedr, ich symbole można wypatrzeć na banknotach dolarów amerykańskich.

Wspomniany w pierwszym rozdziale Wagner rozróżnił potrzeby publiczne i potrzeby indywidualne. Uzasadnienie potrzeb publicznych takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, podstawowe badania naukowe, rozwój infrastruktury komunikacyjnej i instytucjonalnej, ochrona środowiska, klimatu oraz konkurencyjności w zglobalizowanym świecie jest oczywiste. Również z potrzebami indywidualnymi takimi jak edukacja, ochrona zdrowia, emerytury i renty, zapobieganie różnorakim wykluczeniom, bezrobociu, zapewnienie dostępu do kultury, zwłaszcza wysokiej, rynki sobie nie radzą; gdyby wszystkie składki ZUS, zdrowotne, podatki i opłaty pozostały w kieszeni obywatela, to nie mógłby za nie nabyć pakietu usług, jakie oferuje mu państwo. Państwo, posługując się przymusem, może wdrożyć solidarność międzyludzką i międzypokoleniową, opierając się na zasadzie podobnej do tej, jaka wykorzystywana jest od wieków w dobrowolnych oraz obowiązkowych ubezpieczeniach, funkcjonujących na podstawie kontraktowej i/lub zwyczajowej.

Podstawą finansową usług publicznych dostarczanych przez państwo są podatki, jednak społeczeństwo niechętnie aprobuje podatki, co najwyżej je toleruje w kontekście istniejącego przymusu; tolerancja jest względna – przy niskich podatkach pełniejsza, przy wysokich niższa, z naciskiem na optymalizację, czy wręcz oszustwa podatkowe. W tej sytuacji wpływy podatkowe do budżetu państwa obrazuje, znana z podręczników ekonomii krzywa (asymetryczna parabola) Laffera. W latach 70. XX wieku Arthur Laffer przedstawił zależność wpływów budżetowych od stopy opodatkowania. Autorzy reaganomiki w USA wykorzystali ją jako argument za obniżeniem podatków, a w 2019 roku Prezydent Stanów Zjedno-

czonych Ameryki Donald Trump przyznał Lafferowi Prezydencki Medal Wolności, co odbiło się szerokim echem, bo krzywą Laffera powszechnie łączy się z obniżaniem podatków dla korporacji i bogaczy (Rekinfinansów.pl/Krzywa-Laffera-wysokie-podatki; 2020.01.04), co potęguje nierówności dochodowe.

Zdroworoządkowa ocena krzywej Laffera nie prowadzi do jej zakwestionowania, wobec czego pojawiły się pomysły aby ją zweryfikować, na podstawie modeli stochastycznych, a nawet zastosować w praktyce na podstawie modeli DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium – *dynamiczne stochastyczne modele równowagi ogólnej*). Na podstawie danych za lata 1959-1991 dla Stanów Zjednoczonych, w odniesieniu do stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, jeden z szacunków, opublikowany w 1996 roku, wskazał maksymalizującą wpływy do budżetu stawkę na poziomie 32,6% – 35,21%, podczas gdy faktycznie wynosiła około 20%, czyli możliwe było jej podwyższenie w celu uzyskania wyższych dochodów bez wywołania negatywnych dla budżetu efektów (Cichocki S., Kokoszczynski R., 2016, *Ewolucja krzywej Laffera jako narzędzia analizowania unikania opodatkowania od prostych modeli teoretycznych do modeli DSGE*, <http://ekonomia.wne.uw.edu.pl/show/index/issues/45/786>; 2020.01.01). Podany tytuł publikacji wskazuje na inne zastosowanie krzywej niż optymalizowanie stawki podatkowej – warto to podkreślić, bo unikanie opodatkowania nie tylko zmniejsza dochody budżetowe ale i zakłóca konkurencję.

Analizy stawek podatkowych pod kątem wydajności, na gruncie krzywej Laffera, są prowadzone z wykorzystaniem różnych formuł obliczeniowych. Proste formuły pomijają mentalność podatkową, skuteczność ściągania podatków, zróżnicowanie gospodarstw domowych. To wskazuje, że uwzględnienie tylko stawki podatkowej i wpływów do budżetu nadmiernie upraszczałoby ocenę; szczególniejsze uwagi zostawiamy zatem ekonometrii. „Przy całej ostrożności w ocenie krzywej Laffera, to jednak próg na poziomie 70-80% wydaje się już dotyczyć takiej wartości krytycznej. (Sopoćko przywołuje tu Fullertona – przyp. aut.) W jakiejś mierze wpłynęło to na odrzucenie w 2013 r. (...) francuskiego podatku od najbogatszych” (Sopoćko, 2015, s. 164)<sup>15</sup>. Sopoćko dalej (s. 167) stawia pytanie: „Co by się jednak działo, gdyby sektor publiczny uzyskiwał odrębny strumień pieniądza, np. w formie kredytu po niezwykle niskiej stopie procentowej”. I odpowiada: „Jeśli byłby on umiarkowany, nie działałoby się nic. (...) Trudnością jest sama doktryna, która zakłada, że pieniądze najpierw muszą trafić do sektora komercyjnego”. I oczywiście, jak często bywa, diabeł tkwi w szczegółach. Co bowiem oznacza „umiarkowany”. Stiglitz zauważył to wcześniej, pisząc o sprawiedliwym podatku. W sprawiedliwości pionowej bogaci powinni płacić więcej, ale kto konkretnie i ile więcej konkretnie – to już kwadratura koła. Podobnie jak spojrzymy z innej strony – konkretnie który ubogi (wychowanie dzieci, stan zdrowia, wykonywana praca) i ile konkretnie mniej podatku powinien płacić.

<sup>15</sup> Po tym, jak Francja ustanowiła podatek 75%, wielu najbogatszych przeniosło się np. do Belgii, Gerard Depardieu przeniósł się dalej, do Rosji.

W Polsce komplikuje sprawę dramatyczny brak solidnych danych o podatkach, nierównościach i zarobkach oraz mała transparentność prawa podatkowego, na przykład dlatego pracownicy na etacie są wyżej opodatkowani niż samozatrudnieni. Szacunek stawki maksymalnej, wyznaczającej wystąpienie negatywnych skutków budżetowych, w grupie zarabiających powyżej 200 tys. rocznie, czyli około 17 tys. miesięcznie, przy uwzględnieniu PIT, składek ZUS i składek zdrowotnych wskazuje, że jest to 48% dla zatrudnionych na etacie (rzeczywiste wynosi 38%), w odniesieniu do samozatrudnionych – odpowiednio 45% i 19%; w przypadku jednoosobowej działalności gospodarczej jest możliwość wyboru od jakiego dochodu podatnik chce płacić składki na ZUS (nie mniej niż 60% lub 75% przeciętnego wynagrodzenia), co wprowadza regresję do systemu podatkowego, zwłaszcza że składki ZUS ograniczone są limitem 30. krotności. Przytoczone wyliczenia, pomijając ich wiarygodność, nie obejmują całego systemu podatkowego, obrazują jednak jego złożoność. W praktyce mamy do czynienia z ocenami częściowymi, na przykład o ile zmniejszą się dochody publiczne w wyniku obiecanego wyborcom obniżenia stawki/składki lub ile skorzysta budżet przy jej podwyższeniu. Dodajmy, że takie oceny mogą „tonowane” ze względu na polityczny charakter.

Na przełomie XX/XXI w. pojawiły się badania mające na celu określenie możliwości praktycznego wykorzystania modelu znanego jako krzywa Laffera. Z ich opisu wynika, że:

- krzywa Laffera bazuje na podatku liniowym, czego nie wolno przeoczyć mając do czynienia ze skalą podatkową,
- należy też pamiętać o odmiennej naturze podatków bezpośrednich i pośrednich,
- poprawność analizy jest warunkowana uwzględnieniem możliwie dużej ilości danych lokalnych, podobnie jak przy analizie dyskryminacyjnej uwzględnia się specyfikę kraju czy branży,
- interpretacja wyników obliczeń powinna uwzględniać paradoks determinizmu, dzięki któremu społecznie aprobowane są ewenementy, na przykład rolnicy nie płacą podatku dochodowego i co jest tego konsekwencją – nie płacą składki na fundusz zdrowia, ściślej za posiadaczy do 6 ha składki płaci KRUS, czyli w praktyce – budżet, a powyżej 6 ha składka wynosi 1 zł za każdy hektar, co zapewnia opiekę zdrowotną rolnikowi i jego domownikom.

W doskonaleniu systemu podatkowego, pomijając to, co wynika z przepisów unijnych, mamy do wyboru dwie drogi: adaptować do krajowych warunków rozwiązania sprawdzone w innych krajach albo wypracowywać własne udoskonalenia. I tak od pewnego czasu trwa w Polsce dyskusja o wprowadzeniu *estońskiego cit*. Ogólnie polega to na tym, że zainwestowane przez przedsiębiorcę zyski są zwolnione z podatku CIT. Oczywiście jest kwestia kogo zwolnienia miałyby objąć oraz jaką wielkość, rodzaj i charakter powinny mieć przedmiotowe inwestycje. Punktem wyjścia do dyskusji są następujące założenia przyjęte wstępnie przez Ministerstwo Finansów ([www.gov.pl/web/finanse/estonski-cit](http://www.gov.pl/web/finanse/estonski-cit); 03.09.2020):

- projekt jest skierowany do małych i średnich spółek kapitałowych, których przychody nie przekraczają 50 mln zł,

- udziałowcami mogą być wyłącznie osoby fizyczne, nie posiadające udziałów w innych podmiotach,
- spółka powinna zatrudniać co najmniej 3 pracowników oprócz udziałowców,
- w spółce przychody pasywne nie mogą być większe od przychodów z działalności operacyjnej, a spółka powinna wykazywać nakłady inwestycyjne,
- wszystkie kryteria muszą być spełnione jednocześnie.

Około 97% wszystkich spółek kapitałowych nie ma przychodów przekraczających 50 mln zł, a zdecydowana większość z nich ma prostą strukturę skupiającą osoby fizyczne. Dopiero jednak wprowadzenie podatku w życie pozwoli dokładniej ocenić jego zasięg.

Drugi przykład jest związany ze spółką celową „Aplikacje Krytyczne”, wykonującą zadania wyznaczone przez Ministerstwo Finansów i inne organy Krajowej Administracji Skarbowej, finansowaną z budżetu państwa, powołaną w 2016 roku, realizującą projekty strategiczne dla kraju, dotyczące uszczelnienia i usprawnienia poboru podatków oraz niepodatkowych należności budżetowych. Opracowane, wdrożone i nadzorowane systemy i rozwiązania teleinformatyczne takie jak Jednolity Plik Kontrolny Analizator, SMOK – system identyfikacji karuzel VAT, Fundament Danych – centralny zasób KAS i MF zbierający dane z kilkudziesięciu źródeł przydatne w wykrywaniu niezgodności w deklaracjach VAT handlujących ze sobą podmiotów, Centralna Hurtownia Danych – gromadząca informacje o wszystkich podatkach, STIR – system gromadzenia i analizy danych z sektora bankowego, System Poboru Opłaty Elektronicznej oparty na pozycjonowaniu GPS, analityka paragonów elektronicznych z kas online, robotyzacja wystawiania pism związanych z mandatami, inne. W sumie spółka uczestniczy w ponad 40 projektach i utrzymuje kilkanaście zbudowanych rozwiązań. Podane przykłady świadczą o dużej różnorodności działań spółki, której poświęcono odrębną ustawę z dnia 29 kwietnia 2016 roku o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działań administracji rządowej budżet i finanse publiczne (Dz.U. 2016, poz. 781). Ustawa nadaje spółce odpowiednią rangę i wyjaśnia jej relacje w płaszczyźnie ochrony danych osobowych. Spółka może przetwarzać informacje niejawne, jednak musi wyznaczyć inspektora ochrony danych. Nie może prowadzić działalności niezwiązanej z wykonywaniem wyznaczonych jej zadań, nie może też tworzyć innych podmiotów ani nabywać udziałów w innych podmiotach. Minimalny zakładowy kapitał pieniężny wynosi 5 mln zł, (mogą też być wkłady niepieniężne, np. budynki), a spółkę tworzy i może ją rozwiązać w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw finansów publicznych. Spółka otrzymuje dotacje celowe – w roku 2020 w planowanej wysokości 37,5 mln zł, w 2021 już 48,6 mln zł (nominalny wzrost 30%), może też wykonywać odpłatne usługi np. dla Funduszu Drogowego czy Polskiego Funduszu Rozwoju ([Businessinsider.com.pl/aplikacje-krytyczne](http://Businessinsider.com.pl/aplikacje-krytyczne); 01.09.2020). Aplikacje Krytyczne nie zajmują się poprawianiem cech stałych czy zmiennych podatków, skupiają uwagę na naliczaniu, poborze i kontroli postępowania podatkowego

z wykorzystaniem technik informatycznych, formułując udogodnienia dla administracji skarbowej i podatników.

### 3.3. Zasady podatkowe

Zbieranie danin przynosi korzyści materialne i daje satysfakcję z poczucia władzy. Rodzi też odruch sprzeciwu, a nawet buntu ze strony obciążonych. Ma więc znaczenie ekonomiczne, behawioralne, społeczne. Jako takie musiało zostać dostrzeżone przez ojca ekonomii politycznej (dawniej rozumiano ją jako społeczną) Adama Smitha (1723-1790). Jako pierwszy sformułował zasady podatkowe wymieniając: powszechność (równość), pewność, dogodność, taniość opodatkowania. Powszechność wymaga aby wszyscy przyczyniali się do utrzymania państwa; jednak różne przedmioty podatków sprawiają, że niektórzy płacą mniejszą liczbę podatków, jako że pewne podatki ich nie dotyczą, bo na przykład nie posiadają środków transportowych (co nie przekłada się wprost na skalę ciężaru podatkowego jaki ponosi dany podatnik, inny z kolei podatek może znacząco go uwierać)<sup>16</sup>. Pewność przeciwstawia się fakultatywności – wysokość, termin, inne warunki zapłaty podatku podatnik może sam ustalić/zweryfikować w oparciu o przepisy, nie ma miejsca na samowolę administracji podatkowej. Dogodność wynika z uznania, że sam ciężar podatkowy jest wystarczająco uciążliwy dla podatnika i nie ma powodu aby dodawać jeszcze trudność jego uregulowania; dlatego podatek jest płacony po rzeczywistym wystąpieniu przedmiotu opodatkowania, a nie w chwili jego potencjalnego uznania (opodatkowana w przy zakupie dóbr, dochód po jego uzyskaniu). Taniość jest postulatem minimalizacji kosztów wymiaru i poboru podatków. Zasady te w XIX w. rozszerzył i uporządkował A. Wagner i od tamtej pory nie uległy one istotniejszym zmianom. Mieszczą się w czterech grupach.

#### A. Zasady fiskalne

1. wydajność to postulat dostarczenia dochodów niezbędnych do realizacji funkcji i zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie tej zasady zaczyna się od wyboru powszechnie występującego przedmiotu opodatkowania i zarazem trudnego do ukrycia lub pomniejszenia na przykład w Polsce był podatek od kominów – podymne (stąd budynki mieszkalne „czworaki” w folwarkach), był podatek od okien w Anglii, podatek od zarostu/bród adresowany do bojarów w Rosji za czasów Piotra I, jest podatek w Estonii od krowich gazów (ogonów); uzasadnienie podatku powstaje w myśl powiedzenia *jak się chce kogoś/coś uderzyć, to kij zawsze się*

<sup>16</sup> W literaturze wspomina się o idei jedyne go podatku, co uczyniłoby system podatkowy bardzo prostym, jednak z punktu widzenia powszechności opodatkowania hipotetyczna możliwość uniknięcia kilku/kilkunastu podatków jest mniejsza niż hipotetyczna możliwość uniknięcia jedyne go podatku.

- znajdzie* (krowy i inne zwierzęta przeżuwające wydają dużo gazów, więc podatek ma pomagać w ochronie klimatu),<sup>17</sup>
2. elastyczność – podatek powinien reagować na zmiany sytuacji w gospodarce i społeczeństwie; niekiedy na przemian wprowadza się zmiany w podatku oraz w wymiarze i poborze składek na ubezpieczenie społeczne („w osuszaniu” firm),
  3. stałość – rozumiana jako stabilność warunków/kryteriów opodatkowania, zmian w istniejących podatkach i wprowadzania nowych podatków nie lubią ani podatnicy ani administracja podatkowa; istniejące przepisy są dostatecznie skomplikowane, aby ludzie nie opierali się konieczności przyswajania nowych reguł.

### **B. Zasady ekonomiczne**

1. nienaruszalność majątku podatników – zgodnie z powiedzeniem *nie zaryzyna się kury znoszącej złote jajka*, podatek powinien być pokrywany z dochodów bieżących, bez naruszania substancji majątkowej podatnika, chodzi o zachowanie źródeł podatku; w dalszym tle widzimy pielęgnowanie warunków wolności gospodarczej i swobodnej konkurencji oraz potrzebę uwzględnienia przetrwalności podatków (do tyłu – na dostawców, do przodu – na konsumentów); w ramach działań antylichwiarских resort sprawiedliwości przygotował jako element nowej „tarczy antykryzysowej” projekt przepisu zakazującego egzekucji długu z nieruchomości, jeżeli dług jest mniejszy niż 1/20 wartości szacunkowej nieruchomości. „Nie może być tak, że ktoś za niewielki dług traci dach nad głową” (Mikowski M., Otfinowska S., *Mały dług? To nie będzie egzekucji z nieruchomości*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Propozycja-zakazu-egzekucji-z-nieruchomosci-przy-dlugu-mniejszym-niz-1-20-7868423.html>; 2020.04.23).

### **C. Zasady sprawiedliwości**

1. powszechność – każdy obywatel, każde przedsiębiorstwo, każda organizacja, każdy kto ma warunki powstania obowiązku podatkowego, powinien podatek płacić,
2. równość – podmioty znajdujące się w identycznej sytuacji faktycznej powinny być tak samo traktowane (określa się to mianem sprawiedliwości poziomej),
3. zdolność do płacenia – podmioty o różnych cechach powinny być traktowane w różny sposób (to z kolei sprawiedliwość pionowa mająca niwelować nierówności).

---

<sup>17</sup> Ponadto zobacz: <https://www.money.pl/galerie/arttykul/najdziwniejsze-podatki-swiata,40,0,2238248.html>; 2019.11.16

#### D. Zasady techniczne

1. pewność – poza wykluczeniem dowolności działań organów podatkowych, ważna jest niezawodność dochodów państwa,
2. dogodność – pobór podatków powinien być adekwatny do charakteru działalności podatnika, a interpretacja przepisów podatkowych nie budzić wątpliwości fiskusa,
3. taniść – realizowanie podatków nie powinno znacząco uszczuplać dochodów państwa ani być nadmiernie uciążliwe dla podatników.

Marczakowska-Proczka (2015, s. 151-153) wymienia za Stiglitzem pięć poświadanych cech systemu podatkowego:

1. efektywność ekonomiczna wymaga aby system podatkowy nie zniekształcał relacji cenowych, w następstwie czego następowałyby deformacja alokacji zasobów,
2. prostota administracyjna służy obniżeniu bezpośrednich kosztów związanych z wymiarem i poborem podatku i oraz pośrednich związanych z doradztwem, czasem utraconym na czynności proceduralne w urzędzie skarbowym itp.,
3. elastyczność polega na szybkim, adekwatnym dostosowywaniu się do zmieniających się warunków, w miarę możliwości automatycznie,
4. odpowiedzialność społeczna to przejrzystość podatków dla interesariuszy, głównie dla podatników ponoszących ciężary podatków,
5. sprawiedliwość pozioma w uproszczeniu preferuje podatek liniowy (wszyscy powinni płacić jednakowe podatki) zaś sprawiedliwość pionową obrazuje podatek progresywny (bogaci powinni płacić wyższe podatki). Dodajmy, że Stiglitz nie podaje recepty na osiągnięcie sprawiedliwości, wskazuje przede wszystkim na złożoność problemu, bowiem podatników nie charakteryzuje wyłącznie dochód czy majątek, ale też sytuacja rodzinna, zdrowotna, wyrzeczenia włożone w uzyskanie dochodu (np. koszt wykształcenia, czas i uciążliwość pracy itp.).

Oprócz przepisów w przestrzeganiu zasad podatkowych dużą rolę odgrywają ustalone przez administrację skarbową procedury wpływające na relacje występujące w postępowaniach podatkowych, na atmosferę między organami podatkowymi a podatnikami, która może łagodzić lub nasilać ciężar obowiązków podatkowych. W tym aspekcie zasady podatkowe nie tworzą zamkniętego katalogu; „...zalicza się do nich różne postulaty, zależnie od reprezentowanych poglądów i oczekiwań kierowanych pod adresem podatków i systemu podatkowego, które kształtują się pod wpływem bieżących prądów politycznych i ekonomicznych występujących w danym państwie. Nie są zatem kanonem wiedzy, niepodlegającym zmianom, a wyrazem zjawisk zachodzących nieustannie w rzeczywistości społecznej i gospodarczej” (Sosnowski, 2012, s. 59). Ważnym aspektem jest międzynarodowa konkurencja podatkowa i globalizacja procesów gospodarczych umożliwiająca przemieszczanie kapitału, ludzi, wreszcie podmiotów gospodarczych. Zmiany w podatkach powinny przy tym mieć charakter systemowy, a nie częst-

kowy. „Ponadto kardynalną zasadą musi tu być niedziałanie prawa wstecz oraz ochrona praw słusznie nabytych” (Sosnowski, 2012, s. 69).

Ogólnie rzecz biorąc, z punktu widzenia podatnika, największe znaczenie mają zasady: pewności, dogodności i taniaści opodatkowania. Natomiast z punktu widzenia państwa chodzi o: trwałą wydajność, pewność, dogodność, taniłość, sprawiedliwość i ekonomiczność. Niezbędna jest także systemowa spójność podatków i ubezpieczeń społecznych, warunkująca realizację zadań publicznych.

Gwiazdowski R. w eseju o zasadach podatkowych przywołuje myśl A. Smitha: „mając na celu swój własny interes człowiek często popiera interesy społeczeństwa skuteczniej niż wtedy, gdy zamierza służyć im rzeczywiście”. W tle widzimy sugestię, że **prywatny przedsiębiorca może być bardziej prospołeczny niż agent panującego**. Dobitnie wyraża Gwiazdowski R. swoimi słowami: „Postępy demokracji sprawiły, że coraz więcej do powiedzenia w państwie mieli ci, co najmniej przyczyniali się do jego utrzymania. (...) w teoriach podatkowych coraz częściej odchodzono od zasady proporcjonalności i zastępowano ją zasadą sprawiedliwości” (Gwiazdowski R., 2019, *Stare/nowe zasady podatkowe*, <https://weiwpcrafting.com/article/stare-nowe-zasady-podatkowe/>; 2019.11.17). **Sprawiedliwość zaś nie poddaje się kwantyfikacji, rodzi tylko kolejne dylematy** – jeżeli bowiem przyjmujemy, że mający większą zdolność dochodową/podatkową powinien płacić większy podatek, to o ile większy? Czy sytuacja osobista podatnika bogatego ma czy nie ma znaczenia? Zapewne dlatego A. Smith nie był zwolennikiem podatków bezpośrednich. Podatki pośrednie przynajmniej dają pewną swobodę wyboru ciężaru podatkowego konsumentowi.

### 3.4. Zasady prawa podatkowego

Można uznać, że przepisy podatkowe stanowi odrębną gałąź prawa, ponieważ za tym przemawiają następujące okoliczności:

- posiadają swój przedmiot – jest nim regulacja stosunków pomiędzy podatnikiem (osobą fizyczną, osobą prawną, jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej) a związkiem publicznoprawnym (państwem lub JST) dotyczących obowiązku podatkowego, kształtowanych przez przepisy lub przyjęte procedury postępowania,
- dotyczą określonych podmiotów – podatników czynnych i biernych, płatników podatku, inkasentów podatkowych (interesariuszy w kwestii podatkowej),
- dysponują metodą regulacji opartą na hierarchii stron, z przewagą strony publicznej, która posługuje się przymusem, podlegającym jednak kontroli sądowej,
- mają do spełnienia funkcje przypisywane finansom publicznym,
- posiadają swój rdzeń (*ustawę zasadniczą*) jakim jest ordynacja podatkowa

- pozostają w systemowym powiązaniu z innymi gałęziami prawa: międzynarodowym publicznym, konstytucyjnym, administracyjnym, cywilnym, pracy, karnym.

Wobec takiej charakterystyki przepisy podatkowe powinny respektować ogólne zasady prawa oraz specyficzne zasady adekwatne do przedmiotu. Zasady zaś jako takie mają wytyczać kanon, ogólnie przyjętą normę, tworzenia prawa. „Zasadę można rozumieć jako ogólną regułę postępowania, wiążącą wskazówkę, respektowanie której prowadzi bądź ma prowadzić **do pożądaných prakseologicznie bądź aksjologicznie rezultatów**. Zasady nie tylko ukierunkowują ludzkie działanie, ale spełniają także funkcję porządkującą, będąc kryteriami oceny i samooceny działania podmiotów do stosowania zasad obowiązanych bądź podmiotów, do których zasady są adresowane” (Brzeziński, B., Nykiel, W., 2011, s. 136-137). Dostrzec można przy tym pewien **dysonans pomiędzy rezultatami pożądanymi prakseologicznie a pożądanymi aksjologicznie**. To jednak wymaga wyjaśnienia/przypomnienia, czym jest prakseologia oraz aksjologia.

Według Encyklopedii Zarządzania „Prakseologia (gr. *pra'ksis, pra'kseos* – praktyka, czynność + *logos* – nauka) to nauka o sprawnym działaniu, która bada uwarunkowania efektywności świadomych i celowych czynności ludzkich z punktu widzenia skuteczności” (Mfiles.pl/pl/index.php/Prakseologia; 2020.04.23). Termin ma swoje korzenie w pracach filozofów (John Locke, Dawid Hume) i ekonomistów (Ludwig von Mises – „Human Action”), a po raz pierwszy został użyty w 1882 roku przez Louisa Bourdeau – „Theorie des Science”. Prakseologia jako nauka o umiejętnym działaniu może być sytuowana między ogólną teorią systemów a szczegółową ekonomiką. Ma charakter uniwersalny, nie wyróżnia specyfiki konkretnego działania, przy tym teoretyczny, jej twierdzenia nie podlegają weryfikacji ani falsyfikacji, ponieważ mają charakter pierwotny, poprzedzają wszelkie formalne definicje. Tu jednak mowa o niej w kontekście podatków, więc warto przytoczyć jakiś przykład z praktyki wzięty, pamiętając, że prakseologia wyznacza cele i kryteria działania oraz dobiera środki i warunki działania. Niewątpliwie **fiskus jest zainteresowany, aby uzyskiwać wysokie wpływy z podatków i aby jego działania w tym kierunku nie spotykały się z protestem społeczeństwa**, a temu służy ich *wycofanie z ekspozycji*, dzięki czemu są słabo przez społeczeństwo uświadamiane; *wycofaniu* sprzyja zaniechanie jakichś działań, podjęcie działań wiąże się z ich eksponowaniem. W obu przypadkach fiskusowi pomaga prakseologia właśnie. W pierwszym – „Od ponad 10 lat w przypadku 90% podatników kwota zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych utrzymywana jest na śmiesznie niskim poziomie 3091 złotych. Oznacza to, że miliony Polaków co roku płacą coraz wyższy podatek. W dodatku często nie mając świadomości tego faktu. (...) Gdyby przez poprzednie 10 lat kwota wolna rosła przynajmniej w tym samym tempie co oficjalna inflacji CPI, to w 2018 roku wzrosłaby do 3810 zł. Zatem od podatku mógłbyś sobie odliczyć 685,86 zł, a więc o 23% więcej. (...) Od 2017 roku kwota wolna od podatku została podniesiona do 6600 zł, ale dla tych, którzy w ciągu roku zarobili mniej niż minimum egzystencji szacowane na mniej więcej 6600 zł (czyli ok. 550 zł/m-c). Kwota wolna wzrosła także dla osób o przychodach z pracy

w przedziale 6,6 tys. do 11 tys. zł brutto rocznie. **Zatem ok. 90% podatników nie skorzystało z wyższej kwoty wolnej.** Co więcej, osoby wpadające w wyższy próg podatkowy zostały objęte redukcją kwoty wolnej, co oznaczało dla nich podwyżkę podatków. Zaś ludzie zarabiający ponad 127 tys. zł w ogóle utracili przywilej odliczenia kwoty wolnej, w ten sposób de facto finansując jej podwyżkę dla najmniej zarabiających podatników”. Dodać warto, a wręcz należy, że w Polsce kwota wolna wynosi niespełna 6% średniej pensji, podczas gdy w dotkniętej kryzysem finansowym Grecji i Portugalii sięga 20-30%, zaś na Cyprze i Malcie przekracza 70%. **„Drugą niezmienną kwestią podatkową pozostał próg podatkowy, który po raz ostatni został podniesiony w roku 2007! Od tego czasu wynosi on 85258 zł”** (Kolany K., 2019, *10 lat cichej podwyżki podatku od pracy*, [bankier.pl/wiadomosc/10-lat-cichej-podwyzki-podatku-od-pracy-7638328.html](http://bankier.pl/wiadomosc/10-lat-cichej-podwyzki-podatku-od-pracy-7638328.html) 2019.01.24).

Fakty żenująco niskiej kwoty wolnej na poziomie minimum egzystencji w skali kraju i w porównaniach międzynarodowych, wycofanie przywileju kwoty wolnej dla większości podatników, utrzymywania bez waloryzacji progu podatkowego, są przez fiskusa przemilczane, natomiast podniesienie kwoty wolnej dla znikomej części podatników jest silnie eksponowane w wypowiedziach polityków. To kojarzy się z prakseologią, jako że decydenci osiągają wysokie przychody podatkowe nie podnosząc stóp podatkowych, co zapewne spotkałoby się z protestami społeczeństwa i opozycji parlamentarnej.

Teraz trzeba skupić uwagę na aksjologii (gr. *a'xios* – godny, cenny, *logos* – nauka). **Aksjologia to dziedzina filozofii, która zajmuje się teorią wartości – bada jej naturę, ustala normy i kryteria wartościowania oraz hierarchię wartości, samo pojęcie wartości wywodząc z etycznych koncepcji dobra** (<https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/aksjologia.html>; 2020.04.23). **Już wspomniano, że według św. Tomasza z Akwinu – piękno, dobro i prawda są elementami bytu, nader istotnego problemu filozofii, chociaż w życiu codziennym jest on rzadko uświadamiany.**

Kontynuując temat kanonu tworzenia prawa, warto sięgnąć do metafory. Blisko 60 lat temu, koniarz – profesor od hodowli koni (nazwisko zatarło się w pamięci) tłumaczył studentom Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, że u koni mogą wystąpić wady dwojakiego rodzaju: wąska klatka piersiowa świadczy o słabych *miechach* i nie kwalifikuje konia do wielkiego wysiłku – jest to **wada użytkowa** ograniczająca jego użyteczność, jeżeli zaś klacz po kilku ciężarach ma grzbiet łęgawy (łukowato wygięty w dół), to z tego powodu nie zmniejsza się jej wartość użytkowa, ale cierpi piękność – jest to zatem **wada piękności**.

Cytowany opis problemu kwoty wolnej od podatku i progu podatkowego nie stwarza możliwości postawienia fiskusowi zarzutu formalnego – przepisy nie zostały naruszone, cel jakim jest osiąganie dużych wpływów podatkowych jest realizowany, czyli z punktu widzenia prakseologii wszystko jest w porządku. Działanie przecież nie narusza prawa i jest skuteczne. A jednak pozostawia pewien niedosyt – wykorzystywanie socjotechniki aby powodować niekorzyść dla obywateli, prawdziwie (*największym kłamstwem jest mówienie niecałej prawdy* – J.B. Shaw),

piękne ani dobre nie jest. **Prakseologicznie jest w porządku, aksjologicznie nie jest w porządku**, wady użytkowej nie widać, wada piękności jest wyraźnie widoczna. Z powodu tej rozbieżności warto podzielić zasady prawa podatkowego na dwie grupy: ogólne, aksjologiczne, dotyczące wszystkich gałęzi prawa i prakseologiczne ze specyfiką podatkową; chociaż linii demarkacyjnej nie da się nakreślić.

Do ogólnych, doktrynalnych zasad prawa można zaliczyć:

■ **Hierarchię aktów prawnych**

O ile finanse można przyrównać do krwioobiegu w gospodarce, o tyle przepisy prawa stanowią układ kostny gospodarki i społeczeństwa, w którym są członcy o różnym znaczeniu dla funkcjonowania organizmu. Bez prawa organizującego społeczeństwo państwo nie mogłoby istnieć. W prawie odzwierciedlone są ideały/wartości takie jak wolność, równość, sprawiedliwość, co prawda nie zawsze jednakowo pojmowane, tym niemniej trudno wyobrazić zdefiniowanie ich standardów poza prawem. Tak jak w rodzinie, w przedsiębiorstwie, w organizacji podejmowane są na podstawie prawa decyzje o różnej ważności, tak też i przepisy warunkujące ich podejmowanie mają różną rangę i są formułowane przez organy różnie usytuowane w piramidzie decyzyjnej. Na szczycie piramidy aktów normatywnych znajduje się Konstytucja. Nadrzędność Konstytucji względem innych aktów ma charakter uniwersalny. Na przykład art. 32, ust. 1. mówi: *Wszyscy wobec prawa są równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.* Musi to uwzględniać zarówno Parlament wydający ustawy obowiązujące w całym kraju, poszczególni Ministrowie regulujący działalność podległych sobie resortów, jak i Rada Gminy stanowiąca uchwały obowiązujące na terenie danej gminy. Z kolei art. 32, ust. 2 brzmi: *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.* Czyli zarówno Kodeks pracy, Kodeks handlowy, Kodeks drogowy, inne kodeksy, jak i przepisy BHP, o pomocy społecznej, o opiece zdrowotnej, i wszelkie inne muszą być wolne od zapisów dyskryminujących z jakiegokolwiek powodu. Uchwalenie **Konstytucji** wymaga 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przyjęcia przez Naród w ogólnokrajowym referendum, także zmiana wymaga kwalifikowanej większości w Sejmie. **Ustawa** może być inspirowana zapisem w Konstytucji (kiedy zastrzega się rozwiązanie ważnego problemu w trybie ustawowym) lub potrzebami o naturze społecznej, politycznej, gospodarczej. Jest uchwalana przez Sejm, korygowana przez Senat i w końcu zatwierdzana przez Prezydenta. Ustawa może być nowelizowana, może też zmieniać postanowienia innych ustaw, poza Konstytucją zwaną *ustawą zasadniczą*. **Umowa międzynarodowa (traktat, układ, konwencja), po ratyfikowaniu** stanowi część krajowego systemu prawnego, o jej zgodności z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny; może być dwustronna lub wielostronna, otwarta – z możliwością przystąpienia kolejnych państw lub zamknięta. Zwykle dotyczy spraw celnych, wizowych, kontroli granicznej, telekomunikacji, prawa pocztowego, ochrony środowiska, służby zdrowia, usług transportowych, tranzytu. **Rozporządzenia** wydaje Prezydent, naczelne i centralne organy administracji państwowej, na podstawie upoważnienia ustawowego. Upoważnienie takie nie może być scedowane na inny organ,

ani zaniechane. Następne w kolejności są **akty prawa miejscowego** będące pod kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesa Rady Ministrów, takie jak statuty gminy, powiatu, województwa, rozporządzenia porządkowe Wojewody, uchwały Rady Powiatu i Rady Gminy – obowiązujące na danym terenie i **akty prawa wewnętrznego** jak uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów – dotyczące spraw leżących w kompetencji organu wydającego. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż **hierarchia aktów prawnych wiąże się z hierarchią organów upoważnionych do ich wydawania, a tu już jawi się kwestia ustroju państwa** (w połączeniu z trybem wyłaniania tych organów). Do zasad ogólnych zaliczamy:

- **Ochronę praw nabytych**

W miarę rozwoju gospodarki i społeczeństwa obywatele uzyskują określone beneficja w postaci praw, na przykład do zrzeszania się, swobody wyrażania poglądów, do urlopu, do coraz krótszego czasu pracy, zasiłków w wypadku bezrobocia, opieki zdrowotnej; ich zachowanie i rozszerzanie umacnia zaufanie obywateli do państwa, buduje otwartość i przewidywalność polityki społecznej, monetarnej, rodzinnej, gospodarczej, innych.

- **Adekwatność czasową prawa**

Zdarzenia powinny być kwalifikowane według prawa obowiązującego w momencie ich zaistnienia. Jest to nazywane zakazem retroaktywności prawa. Jest wręcz nakaz stosowania przepisów uchylonych w odniesieniu do zdarzeń, które wystąpiły w czasie ich obowiązywania. Tym bardziej sprawy wszczęte powinny zachować kwalifikację prawną pomimo dokonanej nowelizacji przepisów. Prawo przed wejściem w życie musi być ogłoszone przez powszechnie dostępne publikacje – w Dzienniku Ustaw, w Monitorze Polskim, w dziennikach urzędowych odpowiednich organów. Powinien też być zapewniony odpowiedni okres od ogłoszenia aktu do jego wejścia w życie – *vacatio legis* – pozwalający obywatelom przystosować się do nowej sytuacji prawnej.

- **Sądową ochronę praw**

W przypadku sporu obywatela z organem administracji publicznej, jeżeli zdaniem obywatela jego prawa są naruszone przez ostateczną decyzję administracyjną, istnieje możliwość jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. W sądownictwie administracyjnym i w sądownictwie powszechnym jest możliwość skorzystania z postępowania przynajmniej dwuinstancyjnego.

Do zasad związanych ze specyfiką podatkową zalicza się następujące:

- **Ustawowy charakter regulacji**

Istotne parametry ciężaru podatkowego, jak przedmiot podatku, podmiot podatku, stawki podatkowe (niekiedy zasady corocznej waloryzacji stawek i delegowanie uprawnień w tym zakresie), progi podatkowe, zwolnienia i przyznawanie ulg w podatku, wyłącznie i w zupełności dokonuje się w drodze ustaw, ta zasada jest zapisana w Konstytucji, czyli trwale, bo Konstytucję bardzo trudno zmienić. Regulacje organów władzy publicznej powinny być przewidywalne i obliczalne, podatnicy nie mogą być zaskakiwani nagle drastycznymi zmianami. Ten wymóg nie dotyczy, oczywiście, eliminowania działań w ramach systemu finansowego,

kwalifikowanych jako oszustwa podatkowe. Tu bez społecznych konsultacji, na szczeblu międzypaństwowym, są inicjowane działania ograniczające swobodę podatników. Państwa unijne oraz należące do OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) i inne prowadzą wzajemną wymianę informacji w celu uszczelnienia systemów podatkowych. Odbywa się to w ramach standardu CRS – *Common Reporting Standard*, określanego też jako AEOI – *Automatic Exchange of Information*. I tak największy na świecie ośrodek lokowania majątku, jakim jest Szwajcaria, rywalizująca z Singapurem i Hong Kongiem, za pośrednictwem Federalnej Administracji Podatkowej gromadzącej dane z około 7 tys. instytucji, na zasadzie wzajemności, w 2018 roku, wysłała około 2 mln rekordów zawierających: imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia, państwo rezydencji, numer identyfikacji podatkowej, numer rachunku, saldo rachunku lub wartość aktywów – ustalone na koniec roku; taka wymiana odbywa się automatycznie każdego roku (Rudzki P., 2018, *Szwajcaria bez tajemnicy bankowej. Co to oznacza dla banków?* <https://www.rp.pl/Banki/310069985-Szwajcaria-bez-tajemnicy-bankowej-Co-to-oznacza-dla-bankow.html>; 2020.04.26). W Polsce ustawa z dnia 8 marca 2017 roku o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz.U., poz.648) obowiązuje od kwietnia 2017 roku. Zwrot „odbywa się automatycznie” oznacza, że nie ma konieczności każdorazowego występowania ze stosownym wnioskiem, ale nie oznacza, że ogranicza się do prostych, automatycznych czynności; obowiązuje procedura należytej staranności z weryfikacją aktualnego miejsca zamieszkania włącznie (Rabiega H., 2018, *Kiedy fiskus dowie się o zagranicznym koncie polskiego podatnika*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 2018.04.30).

#### ■ **Przejrzystość prawa**

Prawo powinno być jawne, pewne, określone (precyzyjne, niesprzeczne, zrozumiałe), ma chronić praw słusznie nabytych (jak ulgi i zwolnienia). W przypadku wystąpienia wątpliwości powinny być one rozstrzygane na korzyść podatnika. Na tym przykładzie można zobrazować proces kształtowania zasad. Najpierw sprawą zajęli się publicyści, wskazując, że podatnik nie powinien ponosić odpowiedzialności za jakość przepisów prawa. Następnie ten pogląd przeniknął do orzecznictwa sądowego. Teraz zasada *dubio pro tributario* jest zapisana w art. 2a Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 1997 r, Nr 137, po. 926).

#### ■ **Respektowanie utrwalonej praktyki interpretacyjnej**

Prawo nie może działać wstecz, ustawa nie może zacząć obowiązywać przed jej ogłoszeniem; tylko gdy nowa regulacja jest korzystniejsza od istniejącej sytuacji dla podatnika – może być wprowadzona z datą wsteczną. Ustawy podatkowe są uchwalane jednocześnie z ustawą budżetową. Na ogół obowiązuje praktyka nie wprowadzania zmian w ciągu roku budżetowego/podatkowego. Zmiany interpretacji nie mogą obciążać podatnika z datą wsteczną. Przed laty interpretacje wydawały urzędy skarbowe, potem izby skarbowe, co jednak nie zapobiegało niespójnym interpretacjom w identycznych sytuacjach, potem Minister Finansów – chodziło o scentralizowanie aby dojść do jednoznaczności, jednak obciążenie okazało się zbyt wielkie i resort zdecydował się na outsourcing; od dawna obowiązuje bo-

wiem zasada, że podatnik opisuje sytuację, podaje swoje rozumienie rozwiązania a jeżeli organ nie zakwestionuje go w ciągu miesiąca, to za wiążące przyjmuje się zdanie podatnika. Obecnie interpretacje w indywidualnych przypadkach wydaje odpłatnie Krajowa Informacja Skarbowa; adres do korespondencji, numer konta do wniesienia opłaty, wzory koniecznych formularzy, są dostępne w Internecie: [kis.gov.pl/załatwianie-spraw/wydawanie-interpretacji](http://kis.gov.pl/załatwianie-spraw/wydawanie-interpretacji). Ministerstwo Finansów uczyniło dobry ruch przekazując interpretacje w gestię oddalonego od resortu i Warszawy ośrodka w Bielsku-Białej, po pierwsze dlatego, że scentralizowanie interpretacji wyklucza wydawanie interpretacji rozbieżnych, po drugie – ewentualne uchybienia nie są kojarzone bezpośrednio z Ministerstwem Finansów, a nie są to odosobnione przypadki. W 2018 r. i w 2019 r. do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wpłynęło około 2200 skarg na indywidualne interpretacje podatkowe, z czego w 2018 roku 1168 interpretacji w 2019 roku 1174 interpretacji zostało uchylonych, jakby nie liczyć, jest to ponad połowa (Dudek P., Zalewski Ł., 2020, *Fiskus coraz częściej przegrywa z podatnikiem. Pokazują to sądowe statystyki*, [podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1472440,decyzja-urzedu-skarbowego-odwo-lanie-do-sadu-statystyki.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1472440,decyzja-urzedu-skarbowego-odwo-lanie-do-sadu-statystyki.html) 2020.04.27).

#### ■ Spójności z innymi gałęziami prawa

Powinna być w przepisach podatkowych respektowana terminologia występująca w innych dziedzinach prawa albo wyraźnie zaznaczona jej odrębność w prawie podatkowym. W praktyce występują rozwiązania opresyjne, mające na celu wymuszenie terminowego regulowania należności, z tym wypada się zgodzić, dlaczego jednak fiskus nie dostrzega równie skrupulatnie potrzeby waloryzacji kwoty wolnej i progów podatkowych. Oprócz samych zasad prawa podatkowego niezmiernie istotne jest ich egzekwowanie, które zależy od sprawnie działającego wymiaru sprawiedliwości. Na tej płaszczyźnie interesy ponoszących ciężary podatkowe są bardzo słabo chronione, niejednokrotnie podatnicy bankrutują tylko z powodu trwającego latami procesu.

**Podatki pełnią funkcje przypisywane finansom publicznym w całości:** redystrybucyjną, stabilizacyjną, alokacyjną, przedstawione w rozdziale 1.2.3. Akcentując przymus najsilniej jest eksponowana funkcja redystrybucyjna; z tego powodu podatki mają aspekt klasowy. Są trzy podstawowe rodzaje podatków, ze względu na przedmiot opodatkowania (i skutki społeczne):

- podatki konsumpcyjne (pośrednie – VAT, akcyza, podatek od gier), które najmocniej „uderzają” w najbiedniejszych podatników, bo oni lwia część swoich dochodów przeznaczają na konsumpcję, ich nie stać na gromadzenie oszczędności,
- podatki od nieruchomości dotyczą większości podatników, a ich klasowy charakter jawi się z powodu konstrukcji, przede wszystkim dotyczy to określenia podstawy opodatkowania. Jeżeli wyraża się ją w jednostkach fizycznych (metrach kwadratowych) to jest to wyraźna preferencja dla bogatych podatników, natomiast ujęcie podstawy wartościowo represjonuje bogatych podatników, posiadających luksusowe mieszkania oraz pewną ilość mieszkań na wynajem. Do wartościowego ujęcia konieczny jest kataster – krajo-

wy rejestr nieruchomości zawierający ich wycenę; w przybliżeniu stawka podatkowa wynosi od 0,2% do 1%. Są opinie, że dokonywany właśnie powszechny spis ludności i mieszkań może być prelude do stworzenia katastru i wprowadzenia podatku katastralnego. Od kilku lat rozszerzana jest lista osób na ważnych stanowiskach, które są zobowiązane do składania oświadczeń majątkowych. O potrzebie wprowadzenia podatku katastralnego jako sprawiedliwszego od obecnie stosowanego podatku od nieruchomości mówi się od dawna, ale raczej niezbyt głośno, bo bogatych stać na lobbging, a oni sami ten podatek nazywają *katastrofalnym*,

- podatki dochodowe też mają klasowy charakter za przyczyną ich konstrukcji: głównie chodzi tu o progi podatkowe i kwotę wolną od podatku; dla zmylenia podatników fiskus często na plan pierwszy wysuwa stawki podatkowe (*mamy w Polsce łagodne podatki, ponieważ w krajach skandynawskich stawki podatkowe sięgają 60%, a w Polsce „tylko” 32%*; Polacy nie sprzeciwiali by takim stawkom na przykład od dochodu rocznego przekraczającego 1 mln zł). Konstrukcja podatku dochodowego silnie stymuluje lub ogranicza rozwój klasy średniej. Pośrednio wpływa też na warunki konkurencji podstawowych czynników produkcji: kapitału i pracy; tu jednak sytuacja jest bardziej złożona, dotyczy: podatkowej definicji dochodu, kosztów uzyskania dochodu, uznawania strat, transferu zysków za granicę, cen transferowych, ujmowania podstawy podatku od strony dochodu lub przychodu itd.

Osobnym zagadnieniem są raje podatkowe, czyli kraje starające się przyciągnąć kapitał zagraniczny oferując niskie stawki podatku dochodowego od osób prawnych, wzmacnia to także konkurencyjność przedsiębiorstw krajowych. Administracja Joe Bidena negocjuje za pośrednictwem OECD aby minimalna stawka CIT na świecie wynosiła 21%, *chcąc przerwać międzynarodowy wyścig podatkowy w stronę dna* (na przykład na Węgrzech stawka wynosi 9%, W Bułgarii 9%, w Irlandii 12,5%, w Gruzji i na Litwie 15%, w Rumunii 16%, w Hongkongu 16,5%, w Singapurze 17%, w Białorusi i Chorwacji 18%, w Polsce i na Cyprze 19%). W USA federalna stawka podatków od zysków kapitałowych, obejmująca osoby zarabiające od 1 mln dolarów rocznie miałyby wzrosnąć z 20% do 39,6%; łącznie z dodatkową stawką od zysków inwestycyjnych netto wynosiłaby 43,4%, a razem z podatkiem stanowym – w Nowym Jorku 52,22%, zaś w Kalifornii 56,7%. Inicjatywa ma swoje „korzenie” w potrzebie pokrycia wydatków rekompensujących straty spowodowane pandemią oraz w zamiarze osłabienia żądań UE dotyczących opodatkowania amerykańskich gigantów z branży cyfrowej ([rp.pl/Budzet-i-Podatki/304239957-Joe-Biden-uderzy-podatkami-w-inwestorow.html](http://rp.pl/Budzet-i-Podatki/304239957-Joe-Biden-uderzy-podatkami-w-inwestorow.html); dostęp 2021.05.15). W wielu państwach można założyć firmy, które mają centralę na przykład w Irlandii, ale rezydencję na Kajmanach, gdzie podatek dochodowy od osób prawnych nie występuje, a zyski spółki głównej można dowolnie pomniejszyć. W tym kontekście propozycja ujednolicenia stawki w skali globalnej ma istotne znaczenie.

Z drugiej strony administracja Joe Bidena przedstawiła obietnice nienakładania nowych podatków na osoby zarabiające poniżej 400 tys. dolarów; pozostaną

im obciążenia podatkami konsumpcyjnymi. W Polsce w ramach Nowego Ładu przewiduje się w przypadku PIT kwotę wolną od podatku na poziomie 30 tys. zł, co przekłada się na miesięczne wynagrodzenie w kwocie 2,5 tys. zł; zaś drugi próg podatkowy ma być przesunięty na poziom 120 tys. zł, ale od podatku nie wolno odliczyć składki zdrowotnej. Takie rozwiązanie sprzyjałoby specjalistom i kadrze kierowniczej średniego szczebla, z wynagrodzeniem około 7 tys. zł „na rękę”. Oddzielenie składki od podatku dochodowego może ułatwić stopniowe włączanie rolników w podatek dochodowy i w ubezpieczenie zdrowotne na powszechnych zasadach. Od obietnic do czynów droga bywa daleka, a trzeba mieć na uwadze duży wzrost zadłużenia państwa z tytułu przeciwdziałania pandemii, czego podatek inflacyjny w całości nie pokryje. Ogłoszony program Nowego Ładu zapewne będzie podlegał korektom po *obu stronach medalu*, po stronie podatków i po stronie socjalnej bowiem potrzeby oszczędnościowe są bardzo duże ale oczekiwania poprawy także. Z podatku dochodowego mają być zwolnione emerytury do wysokości 2500 zł, co odpowiada rocznej kwocie wolnej od podatku, ale jest nagłaśniane odrębnie. Zapewne będzie też dokonany przegląd wszystkich programów „+” Przy okazji dużych zapowiedzianych zmian w podatku odżywa pomysł **jednolitej daniny** obejmującej podatek, składkę zdrowotną i składkę ubezpieczeniową. Problemem jest różne opodatkowanie dochodu i pracy: samozatrudnienie, podatek liniowy 19%, skala podatkowa. Zmianom podatkowym miałyby towarzyszyć pożądane zmniejszenie arbitrażu, czyli zróżnicowania między różnymi kontraktami pracy ([businessinsider.com.pl/firmy/podatki/jednolita-danina-w-polsce-co-to-podatek-mateusz-morawiecki-i-opozycja-za/4nk3gjm](https://businessinsider.com.pl/firmy/podatki/jednolita-danina-w-polsce-co-to-podatek-mateusz-morawiecki-i-opozycja-za/4nk3gjm); dostęp 2021.05.27).

Warto też wspomnieć o innym terminie: **podatki netto**. „Ich sens merytoryczny wynika z pomniejszenia podatków brutto o wypłacone przez państwo transfery, takie jak: emerytury, renty, zasiłki dla bezrobotnych. Kategoria podatków netto jest o tyle istotna, że to właśnie ona reprezentuje efektywny popyt ze strony władz publicznych. Kategoria podatków netto ma także wpływ na kształtowanie się dochodu dyspozycyjnego sektora prywatnego, tj. przedsiębiorstw i gospodarstw domowych”. Podstawka (2017, s. 173) porusza ten temat prezentując efekt mnożnikowy budżetu, w nawiązaniu do Keynesa, dostrzegającego kreowanie popytu globalnego przez wydatki publiczne.

# IV

## Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne

### 4.1. Czym jest ubezpieczenie i zabezpieczenie

Człowiek tak w życiu osobistym jak i w zawodowym ma do czynienia z ryzykiem, które powoduje szkody. Ich pilne naprawienie jest konieczne aby zapobiec złym, nieodwracalnym skutkom dla zdrowia czy uchronienia się przed załamaniem sytuacji zawodowej. Zwykle sam nie ma po temu odpowiednich możliwości. Dlatego od dawna ludzie pomagają sobie na zasadach wzajemności. Przezorność wymaga aby byli do takiej pomocy przygotowani. W tym celu opłacając składki zbierają fundusze, przez co są gotowi do niesienia pomocy nawet w nagłych przypadkach. Tego rodzaju zapewnienie bezpieczeństwa nazywamy ubezpieczeniem. Od dawna kupcy ubezpieczali się wzajemnie organizując morskie czy lądowe wyprawy po atrakcyjne towary.

Mówiąc o jakiejś gałęzi prawa zwykle zaczynamy od uregulowań kodeksowych, one są fundamentem prawa, jak Kodeks cywilny, Kodeks morski, Kodeks handlowy, Kodeks karny; towarzyszą im przepisy regulujące procedury, na przykład Kodeks postępowania karnego. Następnie są podstawowe ustawy w danej gałęzi prawa – rdzeniem gałęzi prawa finansów publicznych jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, dla prawa podatkowego jest Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 roku. Natomiast w przypadku ubezpieczeń podstawowe znaczenie mają: ustawa z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o pośrednictwie ubezpieczeniowym, ustawa z dnia 7 lip-

ca 2005 roku o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (<https://www.pzu.pl/grupa-pzu/o-nas/prawo-ubezpieczeniowe>; 2020.02.10).

Znaczenie ubezpieczeń w gospodarce i społeczeństwie charakteryzują przypisywane im funkcje. Przede wszystkim wymienia się **funkcję ochrony ubezpieczeniowej**, która polega na kompensacji niedogodności poprzez wypłatę świadczenia lub odszkodowania, w krótkim czasie od jej zaistnienia, dzięki utrzymywaniu przez zakład ubezpieczeń, w czasie trwania stosunku ubezpieczenia, stałej gotowości do pokrycia szkody w przedmiocie ubezpieczenia. **Funkcja prewencyjna** jest realizowana w drodze finansowania przez zakład ubezpieczeń przedsięwzięć prewencyjnych oraz ograniczanie skłonności do hazardu moralnego w trybie instytucji udziału własnego (przykładowo 10% szkody pokrywa ubezpieczony), ograniczenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń (na przykład gdy pojazd nie miał ważnych badań technicznych), regresu (po kompensacji dla ubezpieczonego zakład ubezpieczeń wnosi roszczenia do sprawcy nie posiadającego ubezpieczenia), z wykorzystaniem instrumentów legislacyjnych (gdy są podejrzenia o próbę wyłudzenia odszkodowania). **Funkcja wychowawcza** polega na wdrażaniu przeczności i odpowiedzialności oraz kształtowaniu postaw nie akceptujących niepotrzebnego ryzyka. **Funkcja finansowa** realizuje się na wielu płaszczyznach: podatki płacone przez zakłady ubezpieczeń zwiększają publiczne zasoby pieniężne, doskonalenie zarządzania ryzykiem poprawia finanse ubezpieczonych, akumulacja składek i zagospodarowywanie okresowo wolnych środków wzmacnia rynki finansowe, weryfikacja wartości przedmiotów ubezpieczenia służy urealnieniu sprawozdawczości finansowej. **Funkcja integracyjna** polega na stabilizowaniu sytuacji materialnej osób, rodzin, organizacji, na ograniczaniu skali wykluczenia, dzięki współpracy zakładów ubezpieczeń, przy współdziałaniu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, w kształtowaniu standardów działalności ubezpieczeniowej ([Fem.put.poznan.pl>poli-admin>didactics/61091654ubezpieczenia\\_podstawowe%20pojacia.pdf](http://Fem.put.poznan.pl>poli-admin>didactics/61091654ubezpieczenia_podstawowe%20pojacia.pdf) 2020.02.10).

Prawo w Polsce dzieli działalność ubezpieczeniową na dwa działy:

Dział I obejmuje 5 grup ubezpieczenia: a) na życie, b) posagowe i zabezpieczenia dzieci, c) na życie związane z funduszem kapitałowym, d) rentowe, e) wypadkowe i chorobowe, jeżeli są uzupełnieniem ubezpieczeń wymienionych wcześniej;

Dział II obejmuje 18 grup ubezpieczenia: a) wypadku, w tym wypadku przy pracy i choroby zawodowej, b) choroby, c) casco pojazdów lądowych, z wyjątkiem szynowych, d) casco pojazdów szynowych, e) casco statków powietrznych, f) żegluga morskiej i śródlądowej, g) przedmiotów w transporcie, h) szkód spowodowanych żywiołami (ogień, eksplozja, burza, inne żywioły, energia jądrowa, obsunięcie ziemi lub tąpnięcie), i) pozostałych szkód rzeczowych (grad, mróz, kradzież, inne), j) odpowiedzialności cywilnej wynikającej z posiadania i użytkowania pojazdów lądowych z napędem własnym, łącznie z odpowiedzialnością przewoźnika, k) odpowiedzialności cywilnej wynikającej z posiadania i użytkowania statków powietrznych, łącznie z odpowiedzialnością przewoźnika, l) odpowiedzialności cywilnej za żeglugę morską i śródlądową, łącznie z odpowiedzialnością przewoźnika, ł) innej odpowiedzialności cywilnej, m) kredytu, n) gwarancja ubezpieczeniowa, o) róż-

nych ryzyk finansowych, p) ochrony prawnej, r) pomocy osobom, które popadły w trudności w czasie podróży lub podczas nieobecności w miejscu zamieszkania (<https://atea.pl/dzialy-i-grupy-ubezpieczen/>; 2020.02.09).

Rozwój usług finansowych spowodował wyłonienie pośredników, którzy z działalności ubezpieczeniowej uczynili przedsięwzięcie gospodarcze stopniowo kształtując rynek usług ubezpieczeniowych. Usługi ubezpieczeniowe obok usług bankowych, funduszy inwestycyjnych, maklerskich, innych finansowych podlegają nadzorowi finansowemu, który jest instytucjonalnie organizowany i prowadzony przez państwo. W Polsce zajmuje się tym Komisja Nadzoru Finansowego. Działalność ubezpieczeniowa wymaga zaufania publicznego, więc koncesja określa dla zakładu ubezpieczeń rodzaj działalności i warunki jej prowadzenia, chroniące interesy ubezpieczycieli jak i ubezpieczonych, w tym wymagany kapitał zakładowy i akcyjny oraz charakterystyki osób zajmujących kluczowe stanowiska. **Nie wolno łączyć branż zaliczonych do I działu z branżami II działu, występuje też ograniczenie działalności poza ubezpieczeniowej.**

Działalność ubezpieczeniowa oraz reasekuracyjna w Polsce może być prowadzona w trzech formach organizacyjno-prawnych: a) w sektorze publicznym przez państwowe fundusze celowe (np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych); b) w sektorze prywatnym przez podmioty działające jako spółki akcyjne, których celem jest osiąganie zysku; c) jako towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, nastawione na wzajemną pomoc kiedy nastąpi wypadek ubezpieczeniowy. Podmioty z sektora prywatnego mogą rozpocząć i prowadzić działalność ubezpieczeniową oraz reasekuracyjną po uzyskaniu koncesji wydawanej przez Komisję Nadzoru Finansowego.

**Ubezpieczenia społeczne intuicyjnie łączymy z życiem osobistym człowieka, z potrzebą pomocy w chorobie, w starości, przy utracie pracy czy w razie nieszczęśliwego wypadku.** W takich sytuacjach dawniej wspierała rodzina, wspólnota religijna, grupa zawodowa, społeczność lokalna. Zdefiniowanie pojęć charakterystycznych dla współczesnego systemu ubezpieczeń, takich jak prewencja, zdarzenie losowe, wypadek ubezpieczeniowy, składka ubezpieczeniowa, ubezpieczyciel/ubezpieczony, reasekuracja, fundusz gwarancyjny, prawo ubezpieczeniowe, nastąpiło w sferze ubezpieczeń gospodarczych. Stąd genezy obecnych ubezpieczeń społecznych poszukujemy w ubezpieczeniach gospodarczych.

Ubezpieczenia społeczne **mają jednak swoją specyfikę** w odróżnieniu od ubezpieczeń gospodarczych, przede wszystkim:

- realizują cel społeczny,
- są ubezpieczeniami wzajemnymi, nie nastawionymi na zysk,
- są ubezpieczeniami przymusowymi,
- przymus i cel społeczny sytuują państwo w roli gwaranta.

Szerszym pojęciem od ubezpieczenia społecznego jest zabezpieczenie społeczne, jako instytucja polityki społecznej, które obejmuje (Gołębiowska, 2015, s. 298):

- „pomoc społeczną,
- ubezpieczenie społeczne,

- ubezpieczenia osobowe i majątkowe,
- ochronę zdrowia,
- rehabilitacje inwalidów,
- uzupełniające ubezpieczenia społeczne”.

Standardy państwa opiekuńczego wyznaczają zabezpieczenie obejmujące łącznie ubezpieczenia społeczne i pomoc socjalną. Ubezpieczenia społeczne zapewniają usługi i świadczenia, na które obywatel musi zapracować kierując się przymusową przezornością, podejmując pracę i opłacając składki. Pomoc socjalna przychodzi w sukurs tym, którzy nie byli w stanie spełnić warunków ubezpieczenia społecznego nie podejmując pracy, albo nie zdążyli ze spełnieniem warunków przed nadejściem trudności, albo spotkały ich trudności nie objęte ubezpieczeniem społecznym. Dla wszystkich krajów **minimalne normy zabezpieczenia społecznego** opracowała Międzynarodowa Organizacja Pracy pozostawiając w ich gestii wybór co obejmą ubezpieczenia społeczne, a co pomoc socjalna.

Początki MOP sięgają czerwca 1919 roku. Jej konstytucja stanowiła XIII część traktatu wersalskiego, a w preambule zapisano: „pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej”. Na początku 2014 roku do MOP należało 185 krajów członkowskich. Co roku w czerwcu organizuje Międzynarodowe Konferencje Pracy, których wynikiem są konwencje, następnie ratyfikowane przez poszczególne kraje. Zaczęto od decyzji w sprawie: ośmiogodzinnego dnia pracy, walki z bezrobociem, ochrony macierzyństwa oraz warunków pracy kobiet i młodzieży. MOP ściśle współpracuje z ONZ, a poprzednio z Ligą Narodów. Ma struktury administracyjne, ekspertów, budżet (w latach 2004-2005 wynosił 434 mln dolarów) i reaguje na bieżące problemy, jak migrujący pracownicy, przedsiębiorstwa międzynarodowe, globalizacja, restrukturyzacja gospodarcza. Do roku 2006 w odniesieniu do 187 konwencji zarejestrowano 7253 ratyfikacje, które są zobowiązaniem do stosowania ustaleń i zgodą na międzynarodowy nadzór w tym zakresie. Postanowienia wypracowują przedstawiciele rządów, przedsiębiorców oraz pracowników. Oprócz konwencji powstają zalecenia (do 2006 roku w liczbie 195), które nie wymagają ratyfikacji, uzupełniają konwencje i razem określają standardy dotyczące podstawowych praw człowieka (wolności stowarzyszeń, zniesienia pracy przymusowej, dyskryminacji przy zatrudnieniu), płacy minimalnej, administracji pracy, stosunków i warunków pracy, zabezpieczenia socjalnego, BHP, pracujących kobiet ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowa\\_Organizacja\\_Pracy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowa_Organizacja_Pracy); 2020.02.16).

**Podstawowe normy zabezpieczenia społecznego** z różnych środków publicznych przed zagrożeniami gospodarczymi i społecznymi, wynikającymi ze wstrzymania albo znacznego obniżenia poziomu zarobków z powodu choroby, wypadku przy pracy, macierzyństwa, bezrobocia, inwalidztwa, starości i śmierci, ustalone w konwencji Nr 102 z 1952 roku, wymagają aby:

- wszelkie świadczenie pieniężne były wypłacane okresowo przez czas trwania powodu, którego dotyczą i zastępowały wcześniejsze dochody do pewnej określonej wysokości,

- koszty świadczeń i zarządzania były ponoszone wspólnie w formie składek ubezpieczeniowych i/lub podatków, a jednocześnie składki opłacane przez pracowników nie powinny przekraczać 50% całkowitych kosztów systemu,
- państwo ponosiło przynajmniej ogólną odpowiedzialność za należyte zaopatrywanie w świadczenia i zarządzanie systemem, a przedstawiciele osób chronionych zarządzali lub przynajmniej doradzali w zarządzaniu systemem,
- system powinien obejmować: opiekę leczniczą, zasiłki w razie choroby, czy braku pracy, świadczenia na starość oraz w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, świadczenia w razie macierzyństwa, zasiłki rodzinne, świadczenia w razie inwalidztwa oraz w razie śmierci żywiciela rodziny.
- zabezpieczenie może być realizowane jako: ubezpieczenie społeczne o charakterze roszczeniowym wynikającym ze składek, zaopatrzenie społeczne roszczeniowe finansowane z podatków, pomoc społeczna przyznawana indywidualnie ([http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kraj%C3%B3w%20UE\\_Spis%20tresci.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kraj%C3%B3w%20UE_Spis%20tresci.pdf); 2020.01.27).

Wymagania te są zaakceptowane w **Karcie Praw Podstawowych w Unii Europejskiej, z dodaniem pomocy mieszkaniowej i podkreśleniem zapobiegania wykluczeniu społecznemu i ubóstwu**, w odniesieniu do osób zamieszkałych i przemieszczających się legalnie na terenie Unii Europejskiej. Realizowane zaś są z zachowaniem czterech zasad: równego traktowania, jedności stosowanego ustawodawstwa, zachowania praw nabytych niezależnie od miejsca zamieszkania, sumowania okresów ubezpieczenia. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego dotyczy: pracowników, w tym sezonowych i przygranicznych, urzędników państwowych, cudzoziemców z krajów trzecich, studentów, osób prowadzących działalność na własny rachunek, członków rodzin bez względu na posiadane obywatelstwo.

W Polsce zabezpieczenie społeczne przedstawia, według danych dla lat 2012-2014, zatem bez programów „+”, tabela 15. Przegląd danych w tabeli pozwala na ogólną refleksję: a) zabezpieczenie społeczne ma trzy źródła finansowania – ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna, b) cały układ jest złożony, mało przejrzysty, c) jedna osoba może korzystać z różnych źródeł jednocześnie, na przykład emeryt otrzymujący poza emeryturą zasiłek pielęgnacyjny, d) w tej sytuacji rachunek kosztów zabezpieczenia społecznego jest bardzo skomplikowany, o ile w ogóle możliwy.

Dodajmy, że z koordynacji wyłączone są: pomoc społeczna, pomoc zdrowotna, świadczenie dla ofiar wojny i jej skutków. Zatem poszczególne kraje, poza koordynacją unijną, mogą realizować zabezpieczenie społeczne dla osób przebywających na ich terytorium, kierując się głównie potrzebami rdzennych mieszkańców, stosownie do posiadanej zasobności w środki **publiczne; to wyjaśnia popularność określonych kierunków migracji w Unii Europejskiej i w pewnym stopniu prawdopodobnie wyjaśnia przyczyny brexitu**. Wyrównywanie warunków życia w krajach członkowskich następuje stopniowo i trudno jest określić czy kiedykolwiek uda się to osiągnąć; nie taki cel jest podstawowym powodem powołania

stowarzyszenia integracyjnego. Natomiast swoboda przemieszczania się osób między różnymi krajami jest uznawana za jedno z podstawowych praw człowieka i wykracza poza cele funkcjonowania UE.

**Tabela 10.** Świadczenia przyznawane w ramach poszczególnych metod zabezpieczenia społecznego

<b>Ubezpieczenie społeczne (przymusowa składka)</b>	
<b>Zasada ubezpieczeniowa w ramach FUS (Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Składkowy)</b>	<b>Rodzaj świadczenia</b>
Fundusz emerytalny	Emerytury, emerytury kapitałowe, wypłaty środków gwarantowanych, jednorazowe wypłaty ustalane ze składek zapisanych na subkoncie
Fundusz rentowy	Renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinne, zasiłek pogrzebowy wypłaty dodatków pielęgnacyjnych i dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych oraz koszty prewencji rentowej, inne
Fundusz chorobowy	Zasiłki chorobowe, zasiłki opiekuńcze, świadczenia rehabilitacyjne, zasiłki macierzyński oraz zasiłki wyrównawcze
Fundusz wypadkowy	Renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne wypadkowe, dodatki pielęgnacyjne i dla sierot zupełnych do tych rent, jednorazowe odszkodowania, zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, a także koszty prewencji wypadkowej
Fundusz rezerwowy dla ubezpieczeń rentowych i chorobowych	Uzupełnienie niedoborów funduszu rentowego i chorobowego
Fundusz rezerwowy dla ubezpieczeń wypadkowych	Uzupełnienie niedoborów funduszu wypadkowego
<b>Zaopatrzenie społeczne</b>	
Zasada zaopatrzeniowa	Emerytury i renty służb mundurowych, uposażenie sędziów i prokuratorów, renta socjalna, renty dla inwalidów wojennych i wojskowych, świadczenia dla kombatantów, zasiłek dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne, zasiłek pielęgnacyjny
<b>Pomoc społeczna</b>	
Zasada filantropijna	Zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, świadczenia rzeczowe, inne

Źródło: Ciak, Kołosowska, Piotrowska-Pietrzak (2019), s. 155

## 4.2. Ubezpieczenia społeczne w Polsce

Korzenie ubezpieczeń społecznych tkwią w ubezpieczeniach gospodarczych, z którymi mają wspólne cechy takie jak składka, oznaczone ryzyko, kompensacja niedogodności. Są też pod wieloma względami **odmienne**:

- kompensacja wymaga nie tylko składki, ale i opłacania jej przez odpowiedni okres;
- składkę płaci ubezpieczony i jego pracodawca;
- kompensacja przy niektórych ryzykach (na przykład choroba) obejmuje nie tylko ubezpieczonego opłacającego składkę ale i jego rodzinę;
- są różne systemy ubezpieczeń (repartycyjny, zaopatrzeniowy, kapitałowy);
- mogą występować jednocześnie i nie zawsze opłacanie składki jest konieczne;
- istotne znaczenie ma wiek osoby ubezpieczonej;
- nie ma wyceny przedmiotu ubezpieczenia (na przykład zdrowia);
- może być wielokrotne ubezpieczenie jeżeli ubezpieczony jest zatrudniony przez różnych pracodawców;
- w określonej sytuacji alternatywą dla kompensacji z ubezpieczenia społecznego może być pomoc socjalna.

Te okoliczności sprawiają trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu ubezpieczenia społecznego. Pozostawiając poszczególnym krajom rozstrzygnięcie o koincydencji ubezpieczenia społecznego i pomocy socjalnej, Międzynarodowa Organizacja Pracy w swoich dokumentach używa określenia łączącego te dziedziny: **zabezpieczenie socjalne**. Zwracamy uwagę – ubezpieczenie społeczne to nie to samo co zabezpieczenie socjalne; zabezpieczenie socjalne obejmuje ubezpieczenie społeczne i pomoc socjalną; każdy kraj może decydować jakie ryzyka mają być „pokrywane” z pomocy socjalnej, a jakie z ubezpieczenia społecznego. Zdaniem Gołębiewskiej (2015, s. 298) „...ubezpieczenia społeczne są instytucją polityki społecznej. Są one wyrazem określonej kultury społecznej i moralnej, jak również istotnym składnikiem gospodarki danego kraju. Ich organizacja i zasady funkcjonowania powinny być zharmonizowane z zasadami funkcjonowania gospodarki”. W praktyce jednak gospodarka schodzi na dalszy plan, priorytet uzyskuje polityka – jak w przypadku wieku emerytalnego; w Polsce ignorujemy przemyslenia innych krajów, gdy inni podwyższają wiek emerytalny, my obniżamy.

W Polsce ubezpieczenie społeczne obejmuje:

- **Ubezpieczenie emerytalne** łagodzące skutki niezdolności do pracy z powodu starości. Jest podstawowym składnikiem systemu ubezpieczeń społecznych. Zapewnia dochody po osiągnięciu wieku emerytalnego lub po przepracowaniu określonej liczby lat w określonym zawodzie, najczęściej w tak zwanych służbach mundurowych (krócej niż w przypadku ogólnej dostępnej emerytury stażowej). Wiek emerytalny może być różny lub jednakowy dla mężczyzn i kobiet. Alternatywą jest emerytura stażowa, dostępna po przepracowaniu określonej liczby lat, bez względu na wiek, wymagany „staż pracy” uwzględnia płeć (*związek zawodowy Solidarność lansuje II etap*

*reformy emerytalnej, proponując możliwe przejście na emeryturę niezależnie od osiągniętego wieku po 35 latach pracy w przypadku dla kobiet i po 40 latach pracy jeśli chodzi o mężczyzn). Osiągnąwszy wiek emerytalny pracownik może korzystać ze świadczenia emerytalnego, nadal pracować i pobierać wynagrodzenie. Jeżeli jednak skorzysta z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, to kwoty dodatkowego zarobkowania są limitowane. Specyficzną formą ochrony pracownika jest świadczenie przedemerytalne dostępne przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Mogą o nie ubiegać się osoby o długim stażu pracy, które nie z własnej winy straciły pracę i z powodu swojego wieku nie mają możliwości znalezienia nowego zatrudnienia. Uwarunkowania są dwojakiego rodzaju: najpierw wspólne dla kobiet i mężczyzn, później zróżnicowane dla kobiet i mężczyzn. Wspólne to: pobieranie przez co najmniej 180 dni zasiłku dla bezrobotnych, pozostawanie nadal osobą bezrobotną, brak odmowy przyjęcia pracy bez uzasadnionej przyczyny w czasie pozostawania na bezrobociu, złożenie wniosku w ciągu 30 dni od wydania przez urząd pracy zaświadczenia o pobieraniu zasiłku przez 180 dni. Następnie brane są pod uwagę warunki indywidualne, inne dla kobiet, inne dla mężczyzn, dotyczące osiągniętego wieku, okresów składkowych i nieskładkowych, stażu pracy, przyczyny utraty pracy (wina pracodawcy lub likwidacja, niewypłacalność zakładu pracy) (<https://serwisy.gazeta-prawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1454082,swiadczenie-przedemerytalne-komu-przysluguje.html>; 2020.02.15).*

- **Ubezpieczenie rentowe** zapewnia świadczenia dwojakiego rodzaju: a) pracownikowi rentę w przypadku wystąpienia „trwałej” niezdolności do pracy (owa trwała niezdolność może być okresowo weryfikowana i jeżeli pracownik odzyskał zdolność do pracy, wypłata renty jest wstrzymywana); prawo do renty nabywa się po osiągnięciu wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, gdy niezdolność do pracy powstała w czasie zatrudnienia lub nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania zatrudnienia; b) rodzinie pracownika z tytułu śmierci żywiciela rodziny (renta rodzinna); podstawą roszczenia mogą być rzeczywiste, a nie tylko formalne stosunki rodzinne.
- **Ubezpieczenie chorobowe** dotyczy „tymczasowej” niezdolności do pracy z powodu choroby lub urlopu macierzyńskiego. W niektórych sytuacjach (pobieranie zasiłku macierzyńskiego lub świadczenia pielęgnacyjnego, członkostwo w radzie nadzorczej za wynagrodzeniem) występuje obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, ale nie ma obowiązku ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, można jednak ubezpieczyć się dobrowolnie. Jeżeli jednak nie ma obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, to można się ubezpieczyć dobrowolnie, wtedy jednak nie jest możliwe dobrowolne ubezpieczenie chorobowe; dobrowolne ubezpieczenie chorobowe jest dostępne równoległe z obowiązkowym emerytalnym i rentowym (<https://www.zus.pl/pl/pracujacy/system-ubezpieczen-spoecznych-w-polsce>; 2020.02.13).

- **Ubezpieczenie wypadkowe** dotyczy zdarzenia losowego w pracy, którego skutkiem staje się niezdolność do wykonywania pracy. Przy poprzednich ubezpieczeniach wysokość składek jest ustalana na jednakowym poziomie stawek procentowych od wynagrodzenia, przy wypadkowym występuje zróżnicowanie w zależności od wykonywanej pracy a ponadto składka jest płacona wyłącznie przez pracodawcę, dla którego stanowi koszt działalności. Z kolei pracownik może nie uzyskać świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, jeżeli przyczyna wypadku wynikała z naruszenia przez niego przepisów chroniących życie i zdrowie, lub z rażącego niedbalstwa, albo gdy podczas wypadku pracownik był w stanie nietrzeźwości czy pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Bezpieczeństwo systemu ubezpieczeń społecznych zależy głównie od ich bazy ekonomicznej, a ta z kolei zależy od sytuacji demograficznej. Oczywiście, zależy też od osiągniętego przez dany kraj poziomu rozwoju gospodarczego, ale to inna historia. Polska znajduje się w złej sytuacji demograficznej. Według prognozy ONZ mediana wieku ludności w Polsce z 39,6 lat w 2015 roku wzrośnie w 2050 roku 51,8 lat; dla Europy odpowiednie dane wynoszą 41,7 lat oraz 46,2 lat. To nie oznacza, że polscy seniorzy staną się nadzwyczaj długowieczni, tylko że piramida wieku ludności będzie miała odwrócony kształt z powodu drastycznie niskiej dzietności. „Bazie ekonomicznej ubezpieczenia społecznego w Polsce zagraża demograficznie uwarunkowany spadek liczby ludności zdolnej do pracy. Spadek ten oznacza zmniejszanie się wspólnoty ryzyka przy wzroście kosztów jego obsługi, a zjawisko to w Polsce zaczyna wchodzić w bardziej negatywny przebieg niż w całej starzejącej się Europie...” ( Pacud, 2019, s. 244). Nie bacząc na to ograniczenie lansowany jest, głównie przez jeden ze związków zawodowych, z poparciem Prezydenta, pomysł emerytury stażowej, gdzie niezależnie od wieku pracownika emerytura przysługiwałaby po przepracowaniu określonej liczby lat (35 dla kobiet i 40 dla mężczyzn).

Podstawowym problemem w obszarze ubezpieczeń społecznych jest ich baza ekonomiczna, uwarunkowana demograficznie. Warto zwrócić uwagę, że demografia ujmuje zjawiska „po swojemu”, specyficznie, inaczej niż mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Oto w prognozie Komisji Europejskiej dla Polski średnie trwanie życia w 2020 roku w przypadku mężczyzn wynosi 74,5 lat, w przypadku kobiet 82,9 lat; w tym samym roku dla osób w wieku 65 lat wynosi odpowiednio 16,3 oraz 20,5 (Pacud, 2019a, s. 38). Sprawdźmy:  $65+16,3=71,8$  M;  $65+20,5=85,5$  K. Oto średnie trwanie życia jest inne dla całej populacji niż dla konkretnego rocznika; jest inne inaczej dla kobiet  $82,9 < 85,5$  niż dla mężczyzn  $74,5 > 71,8$ . Wniosek oczywisty: sięgając po demograficzne prognozy musimy zachować ostrożność, tu na proste rozumowanie nie ma miejsca. Nie można co prawda wykluczyć błędu – być może KE uwzględniła inny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn i policzono czas otrzymywania świadczenia, a wystąpił błąd w tłumaczeniu, wtedy  $82,9 > 80,5$  i  $74,5 > 71,8$ . Kolejny wniosek brzmi: generalnie wszystkie liczby wymagają kontroli logicznej, nieco sceptycyzmu. A propos dane: w roku 2020 w Polsce średnia długość życia mężczyzn wskutek pandemii była krótsza o 1,3 roku, a kobiet o 0,8

roku i z tego powodu emerytura była o około 5% wyższa od tej, która byłaby naliczona w 2019 roku; osoba w wieku 60 lat mająca 500 tys. zł kapitału otrzymałaby w 2019 roku 1917 zł, natomiast w 2020 roku świadczenie wyniosło 2013 zł (Ćwiek, 2021).

Ogólnie **ubezpieczenia zdrowotne obowiązkowe i dobrowolne** reguluje ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, opublikowana w Dz. U. Nr 112, poz. 654. Zgodnie z jej przepisami obowiązkowe uczestnictwo w ubezpieczeniu obejmuje:

- osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym,
- osoby objęte systemem zaopatrzenia społecznego i systemem pomocowym,
- dzieci, uczniowie, studenci, uczestnicy studiów doktoranckich,
- emeryci, renciści, bezrobotni.

Przedstawione kwestie reguluje ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887). Łatwo zauważyć, że między niektórymi ubezpieczeniami występują zależności, są też powiązania ubezpieczeń z systemem podatkowym. Zmiany w systemie podatkowym i w systemie ubezpieczeń nabierają tempa w trakcie kampanii wyborczych i tuż po nich. Można założyć, że silniej są motywowane zabieganiem o względy elektoratu niż racjonalizacją systemu. Ogólnie w polskim systemie ubezpieczeń społecznych można wyodrębnić podsystemy:

- ubezpieczenia pracownicze obejmujące pracowników i członków ich rodzin (ZUS),
- ubezpieczenia osób pracujących na własny rachunek (ZUS),
- ubezpieczenie rolników (KRUS),
- ubezpieczenia zaopatrzeniowe, gdzie składki są opłacane przez państwo, inny jest wiek emerytalny, inny wymiar świadczeń, obejmujące sędziów, prokuratorów, zawodowych wojskowych, funkcjonariuszy policji i inne służby mundurowe.

Zmian wymaga przede wszystkim system ubezpieczeń rolników. „W obecnym kształcie jest on nieadekwatny do zmian zachodzących na wsi i nie odpowiada wyzwaniom rozwojowym. (...) Zlokalizowany w KRUS system przyczynia się do powiększania ukrytego bezrobocia i tzw. szarej strefy. Wiadomo, że wymaga on głębszych, wręcz fundamentalnych zmian” (Gołębiowska, 2015, s. 312).

Naszym zdaniem należałoby wreszcie zmienić definicję prawną gospodarstwa rolnego. Przy współczesnej technologii komputerowej (komputery są częścią ciągników i maszyn rolniczych, podobnie jak w środkach transportu), mocnych silnikach oraz wysokowydajnych maszynach i urządzeniach, 1 hektar przeliczeniowy lub fizyczny gruntów rolnych jest stanowczo niewystarczający do konstytuowania gospodarstwa. Z podobnego powodu zredefiniowania wymagają też tzw. działły specjalne produkcji rolnej. W początkowym okresie transformacji takie rozwiązanie pozorowało zatrudnienie w rolnictwie, sztucznie obniżało poziom bezrobocia i ograniczało zasiłki dla bezrobotnych. Nowy Ład przewiduje opracowanie Kodeksu Rolnego i zdefiniowanie na nowo rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Ubezpieczeniom społecznym, podobnie jak podatkom przypisywane są różne funkcje. Oprócz funkcji przedstawionych w poprzednim podrozdziale, spełnianych ogólnie przez ubezpieczenia, w przypadku ubezpieczeń społecznych ważne są cele społeczne, przede wszystkim zapobieganie wykluczeniom, co nakazuje prawo unijne w sferze społecznej. Ponieważ wypłacalność obowiązkowych ubezpieczeń społecznych gwarantuje państwo, to co roku Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jest zasilany środkami z budżetu państwa, dotyczy to też funduszy administrowanych przez KRUS. Zasadną jest zatem teza o **funkcji rozdzielczej** ubezpieczeń społecznych. Podjęcie pracy wiąże się z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym, a podstawowe ubezpieczenie emerytalne i rentowe dostępne jest tylko dla pracujących. Właśnie na stymulowaniu zatrudnienia we wszystkich kategoriach wiekowych polega **funkcja zatrudnienia**. Jej specyficzną cechą jest oznaczenie wieku emerytalnego. Z kolei **funkcję ochrony ubezpieczeniowej** pełni przede wszystkim ubezpieczenie wypadkowe. Natomiast **funkcja fiskalno-ekonomiczna** jest postrzegana jako oddziaływanie ubezpieczeń społecznych na finanse i wzrost gospodarczy w makroskali, czyli bardziej ogólnikowo niż funkcja rozdzielcza. Najważniejszym elementem tej funkcji jest gromadzenie odpowiednich środków niezbędnych do wypłaty świadczeń ubezpieczonym (Bogusz K., *Odwołanieoddecyzjizus.pl/2014/12/23/funkcje-i-zasady-ubezpieczeń-społecznych* 2019.12.09). **Funkcja koncyliacyjna**<sup>18</sup> polega na pojednaniu, łagodzeniu niedogodności powstających na rynku pracy, na styku z polityką społeczną. Chodzi też o demarketyzację procesów ekonomicznych – rośnie udział dóbr społecznych w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych (Pacud, 2019b, s. 126). **Funkcja interwencyjna** jest pokrewna koncyliacyjnej z tą różnicą, że w jej przypadku nie tyle chodzi o łagodzenie napięć kształtujących się latami, co o gaszenie pożaru, o szybkie i silne reakcje na zagrożenia. Charakter ubezpieczeń społecznych sprawia, że mogą być wykorzystane do szybkiego uzyskania korzyści; nie da się otrzymać *lunchu za darmo*, ale zapłatę można odroczyć wmontowując ją w ukryty dług publiczny. Można zwolnić jakąś grupę społeczną/zawodową okresowo z płacenia składek ubezpieczeniowych czy przyznać ulgi w składkach – to jest korzyść, szybka stymulacja działalności gospodarczej, ale potem trzeba zapełnić lukę w funduszach ubezpieczeń społecznych. Wskutek pandemii tarcze przeciwdziałające kryzysowi do maja 2020 roku „zabrały” z funduszy publicznych około 39 miliardów zł. To nie są wszystkie koszty interwencji państwa. Bezrobocie ma wzrosnąć o 4,6 p.p. (według MFW to nawet 7 p.p.), PKB może zmniejszyć się w 2020 roku o 5%, a to oznacza mniejsze wpłaty do różnych funduszy, zwłaszcza że w ciągu najbliższej dekady liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie o 1,2 mln osób, zaś grupa

<sup>18</sup> Koncyliacja (łac. *conciliatio* – porozumienie, pojednanie) to metoda załatwiania sporów międzynarodowych wszelkiego rodzaju dzięki pracy powołanej w tym celu komisji stałej lub doraźnej. W koncyliacji komisja sama proponuje rozwiązanie, w wypracowaniu rozwiązania w trybie mediacji uczestniczą strony sporu. Komisja koncyliacyjna nie jest skrepowana przepisami prawa, jej propozycja może być przyjęta lub odrzucona albo dalej negocjowana. Rozwiązanie uzyskane w postępowaniu rozjemczym czy sądowym jest obowiązujące.

osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 1,4 mln osób (Frączyk J., 2020, *Jakie emerytury po koronawirusie? Pandemia zagraża systemowi*, businessinsider.com.pl/biznes-covid/emerytury-po-covid-19-koronawirus-skladki-zus-tarcza-anty-kryzysowa-30/p3hhj33; 2020.05.03).

Przepisy prawa pracy oraz wieloletnie doświadczenia pozwalają sformułować zasady ubezpieczeń społecznych, wynikające z ich funkcjonowania. I tak:

- **Zasada powszechności** ubezpieczenia oznacza objęcie ubezpieczeniem wszystkich pracowników (<https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalatw-sprawe-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/>; 2019.12.09): zatrudnionych na umowie o pracę, umowie zlecenia, umowie agencyjnej, wykonujących pracę nakładczą, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, prowadzących pozarolniczą działalność, wykonujących odpłatnie pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, pobierających stypendia sportowe, pobierających zasiłek dla bezrobotnych lub w czasie szkolenia integracyjnego, przebywających na urlopach wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński, duchownych, parlamentarzystów; lista szczegółowa jest dłuższa ale i tak widać zróżnicowanie form zatrudnienia świadczące o powszechności ubezpieczenia (ubezpieczenie „ze składką” nie dotyczy osób otrzymujących świadczenia w systemie zaopatrzeniowym, obejmującym służby mundurowe, sędziów i prokuratorów).
- **Zasada przymusu ubezpieczenia** – pracodawca obowiązkowo ubezpiecza pracownika jednocześnie z nawiązaniem stosunku pracy.
- **Zasada automatyzmu ubezpieczenia** – stosunek ubezpieczenia powstaje wraz z nawiązaniem stosunku pracy, niezależnie od momentu opłacenia składki.
- **Zasada obciążenia pracodawcy** obowiązkiem płacenia składki.
- **Zasada jedności organizacyjnej** systemu ubezpieczeń społecznych – administracja jest skoncentrowana w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (środki ze składek uzupełnione budżetowymi lub wyłącznie budżetowe w systemie zaopatrzeniowym oraz z indywidualnych wkładów kapitałowych IKE).
- **Zasada proporcjonalności świadczeń do wkładu pracy**; wysokość zależy od zgromadzonego kapitału ze składek a nabycie prawa do świadczeń od czasu podlegania ubezpieczeniu (uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe).

W ostatnim roku kwestią dyskusyjną była tak zwana trzydziestokrotność – w myśl której pracownicy nie opłacają składek od nadwyżki swojego wynagrodzenia ponad trzydziestokrotność przeciętnego krajowego wynagrodzenia miesięcznego, dotyczy to ubezpieczenia emerytalno-rentowego, nie dotyczy ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Zniesienie trzydziestokrotności oznaczałoby zwiększenie wpłat do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach najbliższych ale i konieczność zwiększenia wysokości wypłacanych świadczeń w latach dalszych; po wyborach koncepcja zniesienia tej zasady nie uzyskała wystarczającego

poparcia w Sejmie, trzydziestokrotność nadal obowiązuje. Opozycja w ostatnich wyborach odniosła umiarkowany sukces uzyskując przewagę w Senacie i żywi nadzieję na dalszy postęp w dochodzeniu do władzy, dlatego nie jest zainteresowana poprawą sytuacji obecnych finansów publicznych, odsuwając kłopoty na okres późniejszy. Również część rządzącej koalicji wykazała się myśleniem perspektywicznym i w końcowym efekcie zniesienie trzydziestokrotności nie powiodło się.

**Tabela 11.** Wydatki na ochronę zdrowia w Unii Europejskiej w 2017 roku

W % PKB	W euro per capita
Średnio 9,9 Rozpiętość 11,3 – 5,2	Średnio 2887 Rozpiętość 5206 – 599
<b>Powyżej średniej:</b> Francja, Niemcy, Szwecja, Austria, Belgia, Dania, Niderlandy	<b>Powyżej średniej:</b> Szwecja, Dania, Luksemburg, Niemcy, Irlandia, Austria, Niderlandy, Belgia, Francja, Finlandia,
<b>Poniżej średniej:</b> Malta, Finlandia, Portugalia, Hiszpania, Włochy, Słowenia, Bułgaria, Grecja, Czechy, Irlandia, Węgry, Chorwacja, Słowacja, Cypr, <b>Polska (w 2016 – 6,5)</b> Litwa, Estonia, Łotwa, Luksemburg, Rumunia	<b>Poniżej średniej:</b> Włochy, Malta, Hiszpania, Słowenia, Portugalia, Cypr, Grecja, Czechy, Estonia, Słowacja, Litwa, Węgry, Łotwa, Chorwacja, <b>Polska (2016 – 731)</b> , Rumunia, Bułgaria

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wydatki-na-opieke-zdrowotna-w-Europie-Wykres-dnia-7852445.html>; 2020.03.31

W badanym zbiorze wstępuje znaczne zróżnicowanie wydatków na opiekę zdrowotną – ponad dwukrotne pod względem relacji wydatków do PKB i ponad ośmiokrotne, jeśli uwzględnić wydatkowane kwoty w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Z tego wynika oczywisty wniosek, że oceniając wydatki na opiekę zdrowotną należy brać pod uwagę oba mierniki. Poprzestanie na jednym prowadzi do ocen nieadekwatnych, spektakularnym przykładem jest Luksemburg – 5,5% PKB oraz 5083 euro na głowę mieszkańca; w Polsce wskaźnik jest wysoki z powodu różnych źródeł finansowania, z budżetu państwa, przez organy założycielskie, ze źródeł prywatnych, z darowizn (o 6% ze środków publicznych trwają zmagania).

W Polsce w 2018 roku wydatki w ochronie zdrowia wyniosły 204 747 mln zł, rok wcześniej było to 194 107 mln zł. Składa się na to pokrycie kosztów bezpośrednich, generowanych w związku z procedurą medyczną (leki, sprzęt medyczny, praca personelu medycznego, transport do szpitala, stosowanie specjalnej diety) i pokrycie kosztów pośrednich związanych z konsekwencjami leczenia (renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki chorobowe, promocja zdrowego stylu życia – co obniża przyszłe koszty bezpośrednie).

**Tabela 12.** Wydatki w ochronie zdrowia w Polsce w 2018 roku [mln zł]

	<b>Koszty bezpośrednie</b>	<b>Koszty pośrednie</b>	<b>Razem</b>
Finansowanie publiczne	98 132	63 464	161 596
Finansowanie prywatne	32 263	10 887	43 150
Razem	130 395	74 351	204 746

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wyszyńska K., *Mapa wydatków w ochronie zdrowia 2018*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 20-22 grudnia 2019 roku, nr 246 (5148), s. A3

W Polsce słabo jest rozwinięta ambulatoryjna opieka specjalistyczna, „uprawnienia i możliwości diagnostyczne oraz lecznicze lekarza podstawowej opieki i ambulatorium są ograniczone. Tego typu podejście odzwierciedla rozkład funduszy – nie tylko generuje wyższe koszty bezpośrednie takie jak leczenie powikłań czy hospitalizacje (...), które z punktu widzenia systemu są najdroższymi interwencjami, lecz także przekłada się na duże koszty pośrednie, wynikają z absencji chorobowej, rent czy wcześniejszych emerytur” (źródło jak w tabeli). Uważniejsi czytelnicy prasy czy portali społecznościowych łatwo skonstatują, że zwolnienia lekarskie są szczególnie popularne jako forma protestów, a to o podwyżkę płac, a to o przywileje emerytalne czy inne, to także wynika ze słabości lecznictwa *pierwszego kontaktu*. Dodatkowo nie ma jasnego podziału kompetencji pomiędzy podmiotami związanymi z ochroną zdrowia, na przykład świadczenia z zakresu rehabilitacji finansuje Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i budżet państwa, a obecne regulacje formalnoprawne uniemożliwiają wymianę danych i koordynację działań tych podmiotów. Ponadto na programy profilaktyczne w roku 2018 przeznaczono 171 mln zł, co stanowi ułamek procenta (0,0008), a nawet mniej niż 1 promil. Od dawna publiczności zwracają uwagę, że samo zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia bez jej restrukturyzacji nie gwarantuje oczekiwanych efektów.

Na problemy służby zdrowia nakłada się starość demograficzna, według skali Roseta „stara populacja” jest wtedy, gdy ma ponad 7% osób w wieku 65+, w świecie w 1950 roku osoby w wieku poprodukcyjnym stanowiły 5% populacji, a 8% w 2015 roku. Obecnie w stanie starości demograficznej jest 40% państw. Na indywidualną nieporadność, choroby, postępującą utratą samodzielności i poczucie nieprzydatności oraz wielolekowość powodowaną wieloma chorobami, nakłada się zły stan ochrony zdrowia w ogóle i niewydolność systemów emerytalnych z powodu ubywania zasobów siły roboczej. W Polsce za osoby starsze uznaje się osoby w wieku 60+, w tej grupie jest 2 mln niesamodzielnych i 7.4 mln samodzielnych, spośród których znaczna część cieszy się niezłym zdrowiem i takąż kondycją psychofizyczną. (Cipiur J., 2019, *Starość nie radość i co z tym począć*, Obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/starosc-nie-radosc-i-co-z-tym-poczac.

html; 2020.03.03) Ich aktywność w gospodarce jest pożądana indywidualnie i społecznie; indywidualnie, bo poprawi ich stan materialny i psychofizyczny (w sieci można znaleźć opinie, że wydłużenie pracy o jeden rok, wydłuża życie o jeden miesiąc), a społecznie, bo wniosą wkład do PKB i poprawią finanse ubezpieczeń społecznych dłużej płacąc podatki i składki od uzyskiwanych wynagrodzeń. Sektor publiczny **jest przede wszystkim pracodawcą oraz świadczeniodawcą. Jest także beneficjentem opodatkowania i oskładkowania dochodów z pracy i świadczeń.** Nie dość, że ponosi wydatki i osiąga przychody, to jeszcze **jest wystawiony na społeczne opinie o relacjach między przychodami i ich opodatkowaniem w odniesieniu do różnych grup społecznych.** Pełnomocnik do spraw legislacyjnych zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik podaje, że samorzady zatrudniając ponad 2 miliony ludzi są największym pracodawcą w Polsce, oraz że podniesienie płacy minimalnej do 2600 zł łącznie, z wyłączeniem dodatku stażowego, zwiększy wydatki samorządów na wynagrodzenia w 2020 roku o 16 miliardów zł. Nie bez kozery podaje też, że od 2015 roku emeryci uzyskają 354 zł podwyżki, zaś płaca minimalna w tym czasie wzrośnie o 920 zł (Serwis. gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1431761,podniesienie-placy-minimalnej-w-2020-r-to-dla-samorzadow-koszt-16-mld-zl.html; 2019.09.25). Zmiany płacy minimalnej rzutują nie tylko na relacje średnia emerytura versus średnia płaca (to jest nazywane stopą zastąpienia), wpływają też na międzybranżowe relacje płac: "Przypomnę, że ta płaca nie dotyczy ochrony zdrowia, służb mundurowych, sądownictwa i oświaty, czyli tych wszystkich grup, których pracodawcą jest rząd. Oni mają swoje odrębne ustawy i inną minimalną płacę. Czas to zmienić – powiedziała szefowa FZZ" (cytat z wywiadu Macieja Głogowskiego z Dorotą Gardias – szefową Forum Związków Zawodowych, w radiu TOK FM w dniu 2020.02.18, tytułowany: *Górnicy protestują, ale rządzący mogą mieć więcej kłopotów. Jest problem z egzekwowaniem pieniędzy dla pielęgniarek*).

Niespójne działania mogą generować oznaki niezadowolenia, a nawet z pewnością to czynią. Problemem jest to, że niektóre grupy zawodowe są różnie usytuowane pod względem politycznym (ostatnio takim przykładem jest sądownictwo) i mają różną siłę nacisku, na przykład policjanci nie mogą strajkować (ale mogą masowo „pójść na L4” – co nie świadczy dobrze o służbie zdrowia, a przy tym ZUS chyba nie może skontrolować jak policjant zachowuje się na zwolnieniu lekarskim, wiadomo jednak, że absencja chorobowa w dużym stopniu zależy od tego czy zasiłek chorobowy jest na poziomie 80% czy 100% płacy).

W Polsce po roku 2015 wyraźny wzrost płacy minimalnej wystąpił w roku 2020, po tym jak stosowną obietnicę złożono w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami w 2019 roku; w kolejnych latach od 2015 roku do 2020 roku płaca minimalna wynosiła: 1750 zł, 1850 zł, 2000 zł, 2100 zł, 2250 zł, 2600 zł – rok 2019 obfitował w obietnicę wyborczą. Według danych GUS (tvn24.pl/Biznes/pieniądze/placa-minimalna-w-unii-europejskiej-dane-eurostatu-ra1003440-4495545; 2020.04.30) na koniec 2018 roku liczba osób z minimalną płacą wynosiła 1,5 mln, najwięcej w handlu i naprawie pojazdów samochodowych, w przetwórstwie przemysłowym, w budownictwie, w transporcie i gospodarce magazynowej, oraz

w administrowaniu i działalności wspierającej. Płaca minimalna nie mieści w sobie dodatku za pracę w nocy, za staż pracy, za pracę w nadgodzinach, diet w podróży służbowej, nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej i rentowej; według zapowiedzi w 2021 roku miała wynieść 3000 zł i w kolejnych latach wzrosnąć do 4000 zł, ale pandemia może zweryfikować te obietnice. W sumie płaca minimalna wpływa na wynagrodzenia w sposób ograniczony, jest raczej informacją o relacjach między rynkiem pracy a polityką społeczną.

**Tabela 13.** Płaca minimalna w Europie [euro]

Wyszczególnienie	2017	2020	2020/2017
Luksemburg	1999	2142	107,2
Irlandia	1563	1656	106,0
Holandia	1552	1636	105,4
Belgia	1532	1594	104,0
Niemcy	1498	1584	105,7
Francja	1480	1539	104,0
Wielka Brytania	1397	1599	114,5
Hiszpania	826	1050	127,1
Słowenia	805	941	116,9
Malta	736	777	105,6
Grecja	684	758	110,8
Portugalia	650	741	114,0
Estonia	470	584	124,3
Polska	453	611	134,9
Słowacja	435	580	133,3
Chorwacja	433	546	126,1
Węgry	412	487	118,2
Czechy	407	575	141,3
Łotwa	380	430	113,2
Litwa	380	607	159,7
Rumunia	275	466	169,4
Bułgaria	235	312	113,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-placa-minimalna-w-krajach-ue-jakie-sa-roznice>; <https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/placa-minimalna-w-unii-europejskiej-dane-eurostatu-ra1003440-4495545>; 2020.04.30

W ostatnich trzech latach płaca minimalna najwolniej rosła w krajach najbogatszych, w górze tabeli, natomiast na dole, w krajach Europy środkowo-wschodniej dynamika była wysoka, ale zróżnicowana. Tym niemniej różnica w 2020 między

najwyższą a najniższą płacą minimalną pozostaje blisko siedmiokrotna (6,9); 2142 euro do 312 euro ma się jak 9200 zł do 1340 zł. Płacy minimalnej wśród krajów Unii Europejskiej nie wprowadzono w Danii, na Cyprze, we Włoszech, w Austrii, w Finlandii i w Szwecji.

Rodzi się refleksja, że prawne regulacje w zakresie rynku pracy rzutują na finanse publiczne; **płaca minimalna bezpośrednio przekłada się na dochody osobiste pracowników, w konsekwencji na wpływy z podatku od dochodów osobistych, ingeruje też w dystrybucję korzyści** (w płaszczyźnie pracodawca vs pracownik oraz w zasilanie budżetów JST, bo te mają udział w wpływach podatkowych z podatków dochodowych). Formalnie jednak regulacje płacowe nie są uznawane za instrumentarium finansów publicznych ani w ustawie o finansach publicznych, ani w wielu renomowanych podręcznikach z tego zakresu. Zapewne tak musi być, aby dyscypliną finansów publicznych nie obejmować rynku pracy, **ale w podejściu systemowym do finansów publicznych nie należy ignorować regulacji płacowych.**

### 4.3. Finanse publiczne vs polityka społeczna

Przed finansami publicznymi stawiane są dwa podstawowe cele: stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz polityki społecznej w ramach państwa opiekuńczego (*welfare state*). **„Zwraca się uwagę, że polityka społeczna *welfare state* przestała służyć wyłącznie łagodzeniu problemów społecznych, ale w dużym stopniu skoncentrowała się na wtórnym podziale dochodu narodowego”** Do klasycznych modeli państwa opiekuńczego zalicza się: (Zgliczyński S. W., 2017, *Polityka społeczna w państwach UE – wydatki i rozwiązania modelowe*, INFOS, nr 10(233), Biuro Analiz Sejmowych; [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1F477741D5BA-CEFDC12581980041F5DA/\\$file/Infos\\_233.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1F477741D5BA-CEFDC12581980041F5DA/$file/Infos_233.pdf); 2020.02.17)

- **model liberalny**, którego rdzeniem jest wolność, prawa socjalne są ograniczone, nie chodzi o zmianę struktury społecznej a jedynie o wspieranie najsłabszych, ryzyka socjalne są zabezpieczane na gwarantowanym przez państwo minimum, państwo ponadto wspiera indywidualne gromadzenie środków finansowych na pełniejsze zabezpieczenie ryzyk, przykładem są Wielka Brytania i Irlandia,
- **model konserwatywny**, budowany wokół solidarności, ochrona socjalna jest powiązana z uczestnictwem w rynku pracy, na piedestale zaś stawia się rodzinę oraz macierzyństwo, rodzinę obarcza się obowiązkami, państwo wkracza dopiero kiedy możliwości zaspokajania potrzeb przez rodzinę są na wyczerpaniu, przykładem są Austria, Belgia, Francja, Niemcy,
- **w modelu socjaldemokratycznym** za główną zasadę przyjmuje się egalitaryzm, oparty na progresywnym systemie podatkowym i szerokim zakresie zabezpieczenia, przez co model jest atrakcyjny dla klasy średniej, akcentuje się też równość płci i szeroki udział kobiet w rynku pracy, przykładem są Norwegia, Szwecja, Dania, Finlandia,

- **model południowoeuropejski** charakteryzują wysokie emerytury, niskie świadczenia rodzinne, niskie zasiłki dla bezrobotnych oraz nierówne traktowanie różnych grup społecznych, przykładem są Hiszpania, Grecja, Portugalia,
- **model środkowo-europejski** ukształtowały przemiany polityczno-gospodarcze, w trakcie których państwo wycofywało się ze świadczenia usług społecznych (na przykład zawieszając dotacje do wielu towarów i usług), wspierało prywatyzację oraz urynkowanie usług zdrowotnych i opiekuńczych, oddzieliło fundusze emerytalne od ubezpieczenia zdrowotnego, rozwijając pluralizm instytucjonalny, podejmowało nowe rozwiązania jak w Polsce 500+;
- **ogólnie w państwach Unii Europejskiej** w 2014 roku dominowały w strukturze wydatków świadczenia emerytalne – przeciętnie 45,9%, następnie świadczenia chorobowe – 36,5%, świadczenia rodzinne – 8,5%, ochrona przed bezrobociem – 5,1%, walka z wykluczeniem i mieszkalność – 4%; przy znacznych różnicach w poszczególnych państwach; wydatki na ochronę socjalną i nierówności w 2014 roku w 28 krajach członkowskich wynosiły 28,7% PKB, przy rozpiętości od 34,3% we Francji do 14,5% na Łotwie; w Polsce było 19,1%.

Finanse publiczne w świecie zaczęto ograniczać po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 roku. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy prześlały wspierać reformy emerytalne z segmentem kapitałowym. W Polsce środki indywidualne przeniesiono z OFE na wyodrębnione subkonta w ZUS. Przyjęto formułę emerytalną opartą na zdefiniowanej składce, która czyni świadczenie zależnym od indywidualnego losu na rynku pracy, co z kolei zależy od wzrostu gospodarczego. W przyszłości sytuacja osób starszych będzie znacznie zróżnicowana, dodatkowo kobiety będą zagrożone ubóstwem, ponieważ ich uczestnictwo w rynku pracy jest ograniczone (Golinowska, 2018, s. 112-113). Tą sytuację z pewnością pogłębią – o ile zostaną wprowadzone – emerytury stażowe.

W Polsce **wysoka skala redystrybucji dochodów do niepracujących od pracujących** (500+, dodatkowe emerytury) **zyskała przy wyborach aprobatę ludzi sfrustrowanych codziennym** życiem: złą pracą, niskimi i niepewnymi zarobkami, poczuciem przegranej w rywalizacji na rynku pracy, **gdy jednocześnie powstała szansa umocnienia własnej wartości** w płaszczyźnie patriotycznej i religijnej oraz tradycji rodzinnych. Powszechne świadczenia pieniężne zyskały przewagę nad rozwojem publicznych instytucji opiekuńczych. Nie służy to umacnianiu podstawowych czynników rozwoju – kapitału i pracy, albowiem to inwestycje społeczne pozwalają widzieć wydatki na państwo opiekuńcze jako czynniki rozwojowe, a nie jako koszt polityki społecznej (Golinowska, 2018, s. 136,144,145).

Możliwe są dwa podejścia w kształtowaniu relacji między polityką społeczną a polityką gospodarczą. Pierwsze to postawienie na rozwój, na pierwszym miejscu sytuuje się polityka gospodarcza, a polityka społeczna ją wspiera – zapobiegając niepokojom, dbając o godność pracy poprzez zapewnienie godziwych warunków płacowych i pozapłacowych, pomoc socjalną kierując do tych, którzy w trudnej

sytuacji znaleźli się nie z własnego zaniedbania (trud wychowania dzieci, choroby, starość, przypadki losowe). Drugie podejście przyjmuje za punkt wyjścia politykę społeczną ukierunkowaną „na elektorat” – 500+ dla rodzin bogatych i biednych, 13 emerytura dla wszystkich emerytów, niski wiek emerytalny ale i niska kwota wolna od podatku, progi podatkowe bez waloryzacji, nieadekwatne koszty uzyskania dochodu dla pracujących. Zjednoczona Prawica (czy rzeczywiście „prawica”, czy tylko z nazwy?) na starcie sprawowania władzy (przedtem w kampanii wyborczej) przyjęła drugie podejście.

W 2017 roku praktycznie zrezygnowano z kontynuowania badań panelowych prowadzonych od 2000 r. jako Diagnoza Społeczna (<https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rada-statystyki/posiedzenia-plenarne/posiedzenie-30012017/>; 2020.05.04). Można dodać, że polskie badanie było jednym z czterech największych europejskich projektów badań panelowych. Badanie w 2015 roku było ostatnim, ósmym z kolei, a wzięło w nim udział blisko 12 tys. gospodarstw domowych i około 20 tys. indywidualnych respondentów (<https://vizja.pl/jakie-jest-nasze-spolescenstwo-wyniki-diagnozy-spolecznej-2015/>; 2020.05.04).

Ograniczonym symptomem zmiany podejść było znaczące podniesienie płacy minimalnej. Po czym do rzeczywistości na całym świecie wtargnęła pandemia, a w Polsce sytuację dodatkowo skomplikowały zaplanowane na maj 2020 wybory prezydenckie. Ciekawą uwagę w związku z wyborami sformułował Warzecha Łukasz na tle konwencji Prezydenta: „Podsumować to zaś można jednym stwierdzeniem. Ważni są ci, którzy od państwa dostają, a nie ci, którzy na państwo pracują. Czyli pracują na tych pierwszych, bo przecież – jak trafnie zauważyła Margaret Thatcher – nie ma takiej rzeczy jak publiczne pieniądze, są tylko pieniądze podatników” (Warzecha L., 2020, *Warzecha ocenia konwencję Dudy: zatrważająca beztroška prezydenta*, Fakt.pl/wydarzenia/polityka/warzecha-ocenia-konwencje-dudy/zfd0m0p 2020.05.04). Na konwencji Prezydent wygłosił obietnicę: „Trzeba podnieść zasiłek dla bezrobotnych do 1300 zł i wprowadzić dodatek solidarnościowy dla osób, które straciły pracę na skutek epidemii – 1200 zł na miesiąc przez trzy miesiące...” (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Prezydent-1200-dla-osob-ktore-stracily-prace-na-skutek-epidemii-7875420.html>; 2020.04.04); całe obszerne wystąpienie składało się z obietnic. Jest to przykład powrotu do drugiego podejścia – gospodarka ma służyć polityce, a nie odwrotnie.

Nie chodzi o samą hierarchię problemów. Ważniejsze są efekty takich priorytetów. W roku 2018, a więc po dwóch latach realizacji programu 500+, stopa skrajnego ubóstwa w Polsce względem roku 2017 zwiększyła się o 1,1 p. p. osiągając 5,4%. „Znacząco zwiększyło się ubóstwo wśród gospodarstw domowych utrzymujących się głównie ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty – napisał w komunikacie Główny Urząd Statystyczny” ([Next.gazeta.pl/next/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniou](https://next.gazeta.pl/next/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniou) 2019.06.28). W tym czasie zwiększyło się też ubóstwo relatywne z 13% do 14%, nawet wśród gospodarstw z dziećmi nieznacznie wzrosło z 10,7% do 10,9%. To uświadamia, że paleta rodzajów rodzin jest szeroka, a polityka społeczna napotyka bardzo zróżnicowa-

ne uwarunkowania, którym sprostać jest trudno, zwłaszcza kiedy uwzględnia się różne rodzaje ubóstwa.

Główny Urząd Statystyczny analizuje trzy rodzaje ubóstwa, granicę ubóstwa skrajnego wyznacza minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, to bardzo niski poziom zaspokajania potrzeb – poniżej niego bardzo trudno przeżyć i występuje zagrożenie dla psychofizycznego rozwoju człowieka.

**Tabela 14.** Granice ubóstwa dla gospodarstw 1-osobowych w latach 2015-2018 [zł]

Granice ubóstwa	2014	2015	2016	2017	2018	Relacje	
						2014	2018
Skrajnego	540	545	550	582	595	100	100
Relatywnego	713	734	770	799	810	132,0	136,1
Ustawowego	542	634	634	634	701	100,3	117,8

Źródło: [Next.gazeta.pl/net/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-Polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniis](http://Next.gazeta.pl/net/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-Polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniis)

**Tabela 15.** Granice ubóstwa dla gospodarstw 4-osobowych; 2 osoby dorosłe, 2 dzieci do lat 14, w latach 2014-2018 [zł]

Granice ubóstwa	2014	2015	2016	2017	2018	Relacje	
						2014	2018
Skrajnego	1458	1472	1486	1571	1606	100	100
Relatywnego	1526	1982	2080	2157	2187	104,7	136,2
Ustawowego	1824	2056	2056	2056	2112	125,1	131,5

Źródło: jak w tabeli 14

Nawet pobieżne spojrzenie na przedstawione tabele pozwala ustalić, że granice ubóstwa relatywnego i ustawowego zarówno w gospodarstwach 1-osobowych jak i gospodarstwach 4-osobowych w latach 2014-2018 były waloryzowane w większym tempie niż granice ubóstwa skrajnego. Dzięki temu statystyki wskazywały niższy odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie. Trzeba jednak przyznać, że waloryzacja granicy ubóstwa skrajnego przybrała na sile w roku 2017 i w roku 2018, czyli pod rządami Zjednoczonej Prawicy. Pamięając o względności pojęcia ubóstwa przy porównaniach między różnymi krajami, warto zauważyć, że ubóstwo nie omija również bogatszych krajów. W latach 1995- 2012 w krajach EU15 przed transferami odsetek populacji poniżej poziomu ubóstwa wynosił 23% do 26,3%, dzięki transferom wahał się od 15% do 17%; obie wielkości wzrastały od 2005 roku dość systematycznie, (Sopoćko, 2015, s. 196), co może sygnalizować osłabianie idei państwa opiekuńczego.

#### 4.4. Idee naukowe – Bezwarunkowy Dochód Podstawowy

W literaturze ekonomicznej **podkreśla się za J.M. Keynesem znaczenie dwóch sił: siły idei i siły procentu składanego**. Pomiędzy powszechnie znany procent składany różniący się zasadniczo od procentu prostego w kwestii kapitalizacji odsetek, spektakularne przykłady obliczeń są łatwo dostępne, a przy tym temat jest rozwijany w bankowości.

Thomas Piketty wskazał na **przewagę kapitału nad pracą w dystrybucji PKB**; to zyski a nie wynagrodzenia są główną przyczyną różnic społecznych. Materiał badawczy zaczerpnięty z zeznań podatkowych na przestrzeni dwóch wieków pozwolił na ustalenie podstawowej sprzeczności kapitalizmu:  $r > g$ ; stopa zwrotu z prywatnego kapitału jest znacząco i trwale wyższa od stopy wzrostu dochodu narodowego i produkcji (Piketty, 2015, s. 723). Prawie w tym samym czasie Guy Standing wykreował pojęcie **PREKARIAT**, nie bez związku z terminem proletariatu. To przypomniało teorię Marksa o wycisku kapitalistycznym – kapitaliści ponosząc koszty siły roboczej zawłaszczają efekty pracy, która w odróżnieniu od kapitału ma zdolność generowania nadwyżki zwanej wartością dodatkową; chociaż praca jest bardziej kreatywna niż kapitał, to jest spychana na margines i benefity zgarnia kapitał.

Warto też na pracę spojrzeć jak na zjawisko kulturowe. Spróbujmy sobie uświadomić czym jest etos pracy. Polscy pozytywiści uważali pracę za podstawowe kryterium oceny człowieka. Dzięki niej można było wykazać godność i przydatność dla innych, również w zmaganiach z zaborcami o przetrwanie niewoli. Etosowi przypisano cechy świadomościowe, powinnościowe, obywatelskie. Socjolog Max Weber w znanej pracy „Etyka protestancka a duch kapitalizmu” (2. Tomy, 1904-1905) uznał, że praca powinna być celem samym w sobie, a *duch kapitalizmu* tworzą praca, oszczędzanie i zysk, czyli czynniki kulturowe, ekonomiczne i etyczne. W II połowie XX wieku ukształtowały się finanse rynkowe (nie należy mylić z rynkami finansowymi, na rynkach finansowych pieniądź krąży w powiązaniu z obrotem gospodarczym, w finansach rynkowych *pieniądz rodzi pieniądź* poza realną gospodarką) i praca zdewaluowała się jako źródło oszczędności, przestała być celem samym w sobie a jej etos wyparła chluba z umiejętności niepracowania przy jednoczesnym posiadaniu pieniędzy.

Nowa idea bezwarunkowego dochodu podstawowego (BDP lub UBI – Universal Basic Income), kiedy dostaje się pieniądze za samą przynależność do wspólnoty politycznej, przenosi uwagę z dywersyfikacji majątkowej i dochodowej na prawa człowieka i obywatela. Powstały organizacje, których zadaniem jest promowanie idei bezwarunkowego dochodu podstawowego, funkcjonuje sieć światowa (*Basic Income Earth Network – BIEN*) i w jej ramach Polska Sieć Dochodu Podstawowego; istota dochodu podstawowego według tej organizacji to (Szliinder, 2018, s. 26):

1. „*bezwarunkowość – nie jest zależny od spełnienia jakichkolwiek warunków dotyczących przeszłego, obecnego lub deklaracji co do przyszłego zachowania (w tym podejmowania pracy najemnej, uczęszczania na szkolenia itd.);*”

2. *bezkryterialność – nie zawiera kryterium dochodowego (ani majątkowego), tym samym przysługuje wszystkim, a nie osobom uznanym za ubogie;*
3. *powszechność – przysługuje wszystkim obywatelom/obywatelkom, a nie jakiejs podgrupie populacji (np. osobom starszym lub nieletnim<sup>19</sup>);*
4. *forma pieniężna – wypłacany jest w pieniądzu, a nie w formie dóbr lub usług;*
5. *indywidualny charakter – przysługuje jednostkom, a nie rodzinom;*
6. *regularność – wypłacany jest regularnych odstępach czasu;*
7. *publiczne źródło – wypłacany jest przez państwo lub jednostkę ponad- lub subpaństwową posiadającą prerogatywy państwowe, a nie przez organizacje pozarządowe czy instytucje prywatne (ta cecha wynika z tego, że dochód podstawowy powinien być prawem obywatelskim, a nie elementem działalności charytatywnej);*
8. *wystarczająca wysokość – dochód jest „podstawowy” w tym sensie, że pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb biologicznych i społecznych”.*

W Polsce minima (skrajne, relatywne, ustawowe) są ustalane dla rodziny, nie dla jednostki, bo polityka społeczna opiera się na rodzinie jako podstawowej komórce społecznej. W tradycyjnej rodzinie rodzice utrzymują dzieci i wyznaczają kieszonkowe do ich dyspozycji, tu zaś dziecko otrzyma od państwa z góry wyznaczoną kwotę, więzi rodzinne schodzą na dalszy plan, bo każdy członek rodziny ma świadomość samodzielności i znacznej niezależności. Każda rodzina otrzyma tyle samo na swoje utrzymanie, ale to nie oznacza, że każda uzyska taki sam poziom życia, bo obok bezwarunkowego dochodu podstawowego będzie miała do dyspozycji własne dochody. Tym niemniej każdy członek rodziny będzie mógł uznać, że utrzymuje się „za swoje” i każdemu członkowi można będzie powiedzieć „żyj za swoje”; nie dlatego „swoje”, że zarobione, a dlatego, że „się należy” – tak samo jak innym. Bezwarunkowy dochód podstawowy z racji powszechności jest jak podatek, tyle że „na odwrót”, jak odwrócony kredyt hipoteczny na mieszkanie. Będzie jak subwencja ogólna, nie jak dotacja celowa, bo decyzje o jego przeznaczeniu będą należały do kompetencji beneficjenta ze względu na bezwarunkowość. Trudno nie odnieść się do punktu siódmego – publicznie nie będzie źródło, publiczna będzie dyspozycja, jako że **państwo nie płaci podatków, państwo podatki pobiera**. Obok podziału społeczeństwa według zamożności na kwantyle lub inne fragmenty<sup>20</sup>, pojawi się podział na utrzymywanych i utrzymujących, na tych, którzy tylko otrzymują i na tych, którzy otrzymują, ale i równocześnie płacą podatki; chociaż

---

<sup>19</sup> Choć najczęściej zakłada się, że dzieciom przysługuje niższa kwota niż osobom dorosłym.

<sup>20</sup> Wskaźnik Giniego nie dzieli społeczeństwa, lecz wystawia społeczeństwu ogólną ocenę zróżnicowania, podział obrazują pozycyjne miary położenia – kwantyle (wśród nich wyróżnia się kwartyle, decyle, percentyle) o różnej konfiguracji, na przykład stopa Palmy porównująca 10% górnych z 40% dolnych z pominięciem „środkowych” 50%, gdzie trudno cokolwiek zmienić przy pomocy polityki (Wójcicki W., 2018, *Wielkości i proporcje w ekonomii*, Wydawnictwo PSW JPII w Białej Podlaskiej, s. 5); poza tym spotyka się spektakularne ujęcia typu „górną 1%” czy „górną 1%” albo „26 najbogatszych na świecie osób, mieszczących się w jednym autobusie, ma tyle (albo i więcej) bogactwa co biedniejsza połowa ludzkości”. Od dawna znana jest zasada Pareto dzieląca populację w proporcji 20 : 80 na **kluczowych nielicznych i białych liczących** (Wójcicki W., 2018, *Wielkości i proporcje...op. cit.*, s. 18).

nie można wykluczyć nowego zdefiniowania obowiązku podatkowego w zmiennej sytuacji. Nieco to przypomina znane starszemu pokoleniu hasło *każdemu według jego potrzeb, od każdego według jego możliwości*, którego wdrażanie w końcowym efekcie zapełniło w Polsce półki sklepowe octem, niestety, głównie octem.

W starożytnym Rzymie czy starożytnej Grecji społeczeństwo dzieliło się na tych, którzy pracują, bo muszą i na tych, którzy nie pracują, bo nie muszą. Przymus zarabiania na życie był *mankamentem, oznaką degradacji społecznej, nobilitowało życie bez pracy*. Później w kapitalizmie ludzie walczyli o prawo do godnej pracy, godnie wynagradzanej, z obawą myśląc o groźbie bezrobocia. W jednej z pierwszych encyklik, o ile w ogóle nie pierwszej, zatytułowanej *Laborem exercens* (powołany do pracy) papież Jan Paweł II orzekł *tyle godności człowieka ile jego pracy*. Przez stulecia systemy edukacyjne były nastawione głównie na przygotowanie obywatela do pracy. Pracowitość uznano za cnotę. Od państwa ludzie oczekują zapewnienia bezpieczeństwa i prawa do pracy, pomocy w stanie przejściowym – w stanie bezrobocia. Sumę stopy bezrobocia i stopy inflacji wielu ekonomistów nazywa wskaźnikiem nieszczęścia.

Ideę bezwarunkowego dochodu podstawowego należy uzupełnić o następujące uwagi, w myśl których bezwarunkowy dochód podstawowy cechuje:

- narodowy charakter, z założenia wynosi tyle, co ustalony w danym kraju próg ubóstwa, zatem jest historycznie i geograficznie zmienny („najbiedniejsi mieszkańcy Danii zarabiają więcej niż najbogatsi mieszkańcy Czadu” – Wójcicki, 2018, s. 84),
- zwykle nie może być wykorzystywany jako zabezpieczenie kredytu, co chroni go przed zajęciem przez wierzycieli danej osoby,
- może mieć wpływ na wzmocnienie pozycji przetargowej, zwłaszcza mniej zarabiających pracowników, w negocjacjach płacowych z pracodawcami,
- obok niego występują pojęcia:
  - a. **dochód kapitałowy** jednorazowy, może być utracony, konsekwencje ponosi beneficjent – jak w przypadku przyznania udziałów w prywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych, które to udziały były skutkiem hasła Lecha Wałęsy z kampanii prezydenckiej w roku 1990: „100 milionów dla każdego” (Woś, 2018),
  - b. **dochód partycypacyjny** – raczej nie dla wszystkich, zatem więcej problemów rodzi niż rozwiązuje; to forma premii dla niektórych pracowników, na przykład kadry kierowniczej, za różnego rodzaju zasługi dla przedsiębiorstwa, ale za taki można też uznać przydział akcji pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych; w USA (Woś, 2020) w 1976 roku mieszkańcy Alaski uznali w referendum, że koncerny naftowe powinny podzielić się z nimi częścią zysków i od 1982 roku jedna czwarta zysków trafia do obywateli, sięgając 3 tys. dolarów per capita; w 2018 roku kwota miała wynieść 2,7 tys. dolarów, ale władze stanowe zredukowały do 1,6 dolarów, aby obniżyć deficyt budżetowy,
  - c. **negatywny podatek dochodowy** – przykładowo rodzina w Izraelu przy stopie podatkowej 25% i progu dochodowym 100 tys. USD, osiąga-

jąc dochód 80 tys. dostałaby od państwa 5 tys. USD (25% z różnicy 100 tys. – 80 tys.), gdyby miała dochód zerowy otrzymałaby 25 tys., a przy dochodzie 100 tys. nie miałaby pomocy od państwa ani nie płaciła podatku. Program objął 16 tys. osób w regionach najwyższego bezrobocia, a tuż przed jego wprowadzeniem bezrobocie wzrosło o 50%. Tym niemniej dzięki szkoleniom 17% długotrwale bezrobotnych po 15 miesiącach znalazło pracę, a w drugiej badanej grupie korzystających z tradycyjnych zasiłków tylko 7%. Program opracowali specjaliści z banku centralnego, a pierwotną koncepcję przedstawił Milton Friedman. Podobny eksperyment zapoczątkowany w USA przez prezydenta Lyndona B. Johnsona po 10 latach uzyskał złą ocenę, urzędnicy zdecydowali o wszystkich decyzjach beneficjentów, głównie Afroamerykanów, co prowadziło do niszczenia ich inicjatywy, negatywny podatek dochodowy jest formą pomocy socjalnej (Pompowski, 2010),

- d. minimalny dochód gwarantowany** – dostępny jedynie osobom ubogim, funkcjonuje w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii, Danii, Austrii, Irlandii, Niemczech, Holandii; gwarancja obejmuje końcową kwotę dochodu jednostki, a nie wysokość świadczenia; duża część beneficjentów pracuje, ale zarabia poniżej kryterium dochodowego; ta forma pomocy legitymizuje wydatki w oczach opinii publicznej, ale też stygmatyzuje osoby korzystające, zawiera też niestety pułapki: a) ubóstwa – zarabiając więcej otrzymujesz mniejszą pomoc; b) bezrobocia – osłabia motywację do podejmowania pracy; c) oszczędności – zniechęca do oszczędzania jeżeli kryterium dochodowe jest łączone z kryterium majątkowym; d) izolacji – nie opłaca się żyć w rodzinie. W końcowym efekcie powstaje ponadto dużo formalności do pokonania.

Mimo wszystko występuje duże zainteresowanie tematem, zapoczątkowane spotkaniem przedstawicieli różnych państw w 1986 rok w jednej z miejscowości belgijskich, założono Europejską Sieć Dochodu Podstawowego Basic Income European Network. Pomysł przeniósł się na inne kontynenty i obecnie przy organizacji jest afiliowanych 29 państw: 16 z Europy, 5 z obu Ameryk, 5 z Azji, 1 z Afryki, 2 z Oceanii oraz 1 sieć stanowa z Kanady i 1 kontynentalna z Europy (Szlinder, 2018, s. 58-59).

Warto podkreślić, że takie pomysły pojawiają się w warunkach: a) wzrostu nierówności ekonomicznych – w latach 1977-2007 w USA 10% najbogatszych przejęło 3/4 wzrostu, a na 1% najbogatszych przypadło 60% wzrostu PKB, przy tym „dyrektorzy generalni 365 największych firm w USA otrzymywali wynagrodzenie ponad 500 razy większe od przeciętnego wynagrodzenia własnych pracowników” (Szlinder, 2018, s. 122-124); b) rosnącej niepewności związanej z funkcjonowaniem rynków pracy – w okresie 1975-2012 udział płac w dochodzie narodowym zmalał o 5% – w 42 krajach spośród 59 posiadających adekwatne dane; w OECD w latach 1970-1996 spadek 1% udziału płac oznaczał wzrost o 0,7 punktu procentowego współczynnika Giniego ; c) przejścia od państwa opiekuńczego do państwa represyjnego: w OECD w latach 1995-2005 zmniejszył się udział bez-

robotnych, którym przysługuje zasiłek w następujących krajach: Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Polsce, Słowacji, USA, Szwecji, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii (Szlinger, 2018, s.129-131).

Na uwagę zasługuje Model ADRT (akronim pokazuje nazwiska autorów) dotyczący Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w Hiszpanii zakładający reformę: a) neutralną dla budżetu, b) zmniejszającą nierówności dochodowe, c) ponad połowa populacji zwiększy dochód netto, d) stawki podatkowe po reformie nie będą wysokie. Dodatkowo zakłada się: a) BDP co najmniej równy progowi ubóstwa, b) BDP nie będzie opodatkowany, c) BDP ma zastąpić wszystkie świadczenia o niższej wysokości, d) a gdy BDP będzie niższy – ma być uzupełniony do wcześniejszej kwoty świadczenia, e) nie będą zmniejszone dotychczasowe wydatki publiczne na służbę zdrowia, edukację itd. To razem daje kwotę 625 euro miesięcznie. Zastąpiłby inne świadczenia, w tym zasiłki dla bezrobotnych i emerytury (Szlinger, 2018, s. 134-135). Zauważmy jednak, że to już nie jest *bezw warunkowy* dochód, jest warunek uzupełnienia przy uwzględnieniu wcześniejszego świadczenia. To w teorii.

W praktyce pojawiły się dodatkowe warunki. W sytuacji występującej pandemii rząd Hiszpanii zdecydował o wypłatach w programie Minimalnego Dochodu Narodowego, który polega na zapewnieniu wszystkim minimalnej pensji. Jeżeli osoba nie ma żadnego dochodu, otrzyma 462 euro, jeżeli ma nisko płatną pracę – otrzyma tylko wyrównanie do tej kwoty. Rodzina mająca dzieci otrzyma 40% mediany dochodów na osobę w rodzinie minus dochody rodziców. Osoba otrzymująca dochód od rządu nie może mieć więcej oszczędności niż 16 614 euro, kwota oszczędności jest pomniejszana o kredyt hipoteczny i gotówkowy. Osoby samotnie wychowujące dzieci otrzymają 100 euro na każde dziecko. Z programu wyłączono emerytów. Koszt programu ma wynieść 3 mld euro, pieniądze na ten cel mają być pozyskane z podatku cyfrowego i z podatku od transakcji giełdowych. Program ma objąć mniej niż 10% mieszkańców, a kwoty wsparcia są wyrażane w setkach, nie w tysiącach euro. Jest to więc program bardziej socjalny niż BDP. W Hiszpanii dochody górnych 20% społeczeństwa są siedmiokrotnie wyższe od dochodów 20% warstwy dolnej, bezrobocie wynosi 20,8% – to tym bardziej uzasadnia tezę o socjalnym charakterze programu; jednak nie sposób odmówić pewnej zbieżności z ideą dochodu bezwarunkowego, chociaż rozbieżność z modelem ADRT jest znaczna. Przekładając pomysł na warunki polskie, byłoby to około 1400 zł na rękę dla jednej osoby i 2500 zł dla czteroosobowej rodziny (subiektywnieofinansach.pl/hiszpania-przetestuje-po-calosci-universalny-dochod-podstawowy-ruszyly-doplaty-do-pensji/; 25.08.2020).

W USA z powodu pandemii mieszkańcy otrzymali równo po 1200 dolarów. We Włoszech bierze się pod uwagę dochód roczny (nie wyższy niż 9360 euro) oraz wartość mieszkania (nie więcej niż 30 tys. euro). Niemiecki Instytut Badań Ekonomicznych podejmuje eksperyment, w ramach którego 120 mieszkańców ma otrzymywać przez trzy lata bezwarunkowe świadczenie w wysokości 1200 euro miesięcznie, a 1380 osób ma stanowić dla nich grupę odniesienia. Badanie sfinansują datki 140 tys. prywatnych darczyńców. Przedmiotem badania mają być zmiany, pod wpływem BDP, w: zdrowiu, dyferencjacji społecznej, demokracji, cyfryzacji

i pracy. Beneficjenci mogą pracować i zarabiać dodatkowo. Uczestnicy w liczbie 1500 zostaną wybrani spośród miliona zgłoszonych dobrowolnie, powyżej 18 roku życia do 10 listopada 2020 roku, wszyscy w odstępach co pół roku będą musieli wypełniać ankiety (<https://next.gazeta.pl/next/7,168930,26228563,niemcy-przetestuja-dochod-podstawowy-przez-trzy-lata-uczestnicy.html>; 23.08.2020).

Pomysł Polskiej Sieci Dochodu Podstawowego może posłużyć jako punkt wyjścia do dyskusji, chociaż bardziej prawdopodobne nie jest wzorowanie się na przykładzie innych krajów, ale raczej podglądanie jakie warunki towarzyszą benefitom. Ministerstwo Finansów planowało w 2019 roku, koszt programu Rodzina 500+, w 2020 roku, bez kryterium dochodowego, przy objęciu pomocą 6,8 mln dzieci do lat 18, na poziomie 41,2 mld zł; w ten sposób program zmienił charakter socjalny na uniwersalny (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wychowanie-dziecka-w-Polsce-kosztuje-srednio-200-tys-zl-7679827.html>; 27.08.2020). Program ruszył w kwietniu 2016 roku. Początkowo społeczeństwo przyjęło go z aprobatą. „Według najnowszego raportu sporządzonego przez ekspertów z Centrum im. Adama Smitha (CAS), Biura Strategii i Analiz Międzynarodowych PKO BP oraz panelu badawczego Ariadna, koszt wychowania jednego dziecka wynosi od 200 tys. zł do 225 tys. zł. Według cen z 2019 roku koszt utrzymania, przy założeniu, że rodzina ma dwoje dzieci do 18 roku życia, wyniósł 206 tys. zł na jedno dziecko, 412 tys. zł na dwoje. Rok wcześniej, według raportu CAS było to 390 tys. zł, zatem wzrost wyniósł 5,4%”. (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wychowanie-dziecka-w-Polsce-kosztuje-srednio-200-tys-zl-7679827.html>; 02.06.2020); obliczeń dokonano według cen z III kwartału 2019 roku, wzrost jest realny, inflacja według NBP miała wynieść w 2019 roku 3,2%. Zwróćmy też uwagę, że obliczono koszt do 18 roku życia, młodzież studiująca pozostaje na utrzymaniu rodziców dłużej. Przy takich kosztach i wobec starzenia się społeczeństwa, aprobata była uzasadniona, a jej wyrazem był wynik wyborów parlamentarnych w 2015 roku. W dobie pandemii i ogromnego deficytu budżetowego, sondaże opinii publicznej wskazują, na oczekiwania, że nastąpią zmiany<sup>21</sup> w programie w kierunku socjalnym – postuluje się wyłączenie rodzin, w których zarobki są wyższe od średniej krajowej i w których rodzice nie pracują, utrzymując się z benefitów oraz objęcie programem dzieci powyżej osiemnastego roku życia, jeżeli nadal się uczą. To raczej nie wróży poparcia idei dochodu bezwarunkowego. Wyraźnym kontrargumentem jest postulat uprzedniego obniżenia podatków poprzez podniesienie kwoty wolnej i uporządkowanie systemu zasiłków socjalnych. Nie jest jednak wykluczone stopniowe wprowadzanie dochodu podstawowego, uwarunkowanego. Takiej opcji wydaje się sprzyjać polityka społeczna: najpierw benefit na drugie i kolejne dziecko, następnie na wszystkie dzieci w rodzinie. Trzynasta emerytura dla wszystkich w pełnym wymiarze, ale czternasta w 2021 roku tylko dla emerytów, którzy mają emeryturę nie większą niż 2900 zł, zaś dla pozostałych *złotówka za złotówkę*, czyli na przykład jak emerytura regularna wyniesie 2950 zł, to czter-

<sup>21</sup> Z założenia zmiany w programie mogą następować nie częściej niż co dwa lata, objęcie programem wszystkich dzieci nastąpiło w lipcu 2019 roku.

nasta będzie zmniejszona o 50 zł. W Hiszpanii wprowadzenie dochodu podstawowego przyspieszyło pogorszenie sytuacji materialnej mieszkańców wskutek pandemii. Nie można wykluczyć, że z tego samego powodu w innych krajach również będą podejmowane próby pewnego ustabilizowania statusu materialnego obywateli, chociaż zapewne na różnym poziomie i przy różnym uwarunkowaniu. Sopoćko (2015, s. 195-196) zauważa znaczenie różnych systemów wartości. „Tak np. w Europie nie kwestionuje się udziału państwa w opiece nad niepełnosprawnymi i tzw. wykluczonymi, podczas gdy w cywilizacjach azjatyckich funkcje te uznaje się za nieodłączne od rodziny. Wykluczenie nie jest tam po prostu zjawiskiem społecznym, ale karą za złamanie ważnych reguł postępowania. Bez względu jednak na różnice kulturowe dyskomfort przebywania wśród osób o rażąco niskim standardzie życia jest na tyle duży, że pomoc państwa w tej dziedzinie jest powszechnie akceptowalna i niemała (...). Ze statystyk europejskich wynika, że stanowi ona istotny element standardu kulturowego”.

W Polsce stopa zastąpienia wynosiła w 2014 roku 61,8%, w 2015 – 61,5%, w 2016 – 60,3%, w 2017 – 58,5%, w 2018 – 56,4% (<https://www.zadluzenia.com/stopa-zastapienia-system-emerytalny/>; 2020.09.19). Tempo tej zmiany wzrosło kiedy obniżono wiek emerytalny. W 2030 roku według prognozy Instytutu Badań Strukturalnych stopa zastąpienia wyniesie 47,1%, a w 2060 roku zaledwie 24,6%, wtedy 2/3 będą stanowić świadczenia minimalne lub niższe. Wobec czego pojawia się pomysł tzw. emerytury obywatelskiej dla każdego, na poziomie 1,1 tys. zł -1,5 tys. zł. Zapobiec temu może zrównanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn oraz jego podniesienie do 67 lat (<https://next.gazeta.pl/next/7,151003,26313679,emerytury-znow-rozwazane-jest-rownie-swiadczenie-dla-wszystkich.html>; 2020.09.19). Alternatywą jest nawiązanie do idei BDP poprzez emeryturę obywatelską; przy BDP można dodatkowo uzyskiwać dochody z pracy, przy emeryturze obywatelskiej byłby dostępny II i ewentualnie III filar ubezpieczeniowy.

Naszym zdaniem idea bezwarunkowego dochodu podstawowego czy chociażby „tylko” dochodu podstawowego (uwarunkowanego) jest sprzeczna z etosem pracy (który powinien być – jak sądzimy – umacniany), jednak musimy przyznać, że ten trend nie zanika, a wręcz przeciwnie, zyskuje nowych zwolenników, wkra-  
cza na nowe obszary.





## Finanse jednostek samorządu terytorialnego

### 5.1. Samorząd terytorialny w administracji publicznej

Względy praktyczne<sup>22</sup> uzasadniają funkcjonowanie samorządu lokalnego, określone w **Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego**. Karta ta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego 1 marca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). W trybie sprostowania błędu Minister Spraw Zagranicznych (Anna Fotyga) zmieniła w 2006 roku jej nazwę na Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107). Opracowana przez Radę Europy w 1985 roku w Strasburgu może być przez poszczególne państwa przyjęta w całości lub części. Polska przyjęła Kartę w całości, wszak w tym czasie czyniliśmy starania o wejście do Unii Europejskiej (wstąpiliśmy 1 maja 2004 roku) i aspirowaliśmy do NATO; w obu przypadkach musiały być spełnione wymogi szanowania reguł demokracji (członkostwo uzyskaliśmy 12 marca 1999 roku). Karta definiuje „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (Art. 3, ust. 1). Odwołując się do EKSL w 1997 r. w Strasburgu, na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych przyjęto Europejską Kartę Samorządu Regionalnego.

---

<sup>22</sup> Względy praktyczne nie są izolowane od przesłanek naukowych. Rozróżnienie naukowego od praktycznego pochodzenia opiera się na interfejsie proklamacji: zasady podatkowe Adama Smitha nazywane są naukowymi, bo opublikowano je w dziele naukowym, zasady budżetowe ukształtowały się w praktyce gospodarki budżetowej i dlatego akcentuje się ich praktyczną proveniencję; nie oznacza to jednak, że przy ich formowaniu nie korzystano z osiągnięć naukowych na przykład ekonomii czy innych dziedzin wiedzy, które wówczas nie były jeszcze ukształtowane jako nauki (początki ekonomii niektórzy lokują w starożytności, kojarząc ją z gospodarstwem rolnym i gospodarstwem domowym).

Społeczności lokalne wkomponowane są w ogólną zbiorowość nazywaną państwem. To państwo ustala prawne granice funkcjonowania samorządu lokalnego oraz relacje pomiędzy administracją rządową, administracją samorządową regionalną i administracją samorządową lokalną; w kształtowaniu tych relacji podstawowe znaczenie ma zasada subsydiarności (pomocniczości). Algorytm jej wdrażania bazuje na przekonaniu, że możliwie dużo zadań i odpowiedzialności należy powierzyć tym organom władzy, które są najbliższe obywatela, one widzą najlepiej i najszybciej czego obywatelowi potrzeba. Następnie trzeba prowadzić selekcję i kierując się zasadą racjonalności (minimalizacja kosztów **lub** maksymalizacja efektów) dyslokować zadania, na przykład służby jak zawodowa straż pożarna czy sanepid na poziomie gminy nie byłyby w pełni wykorzystywane, więc przenosi się je do powiatu. W drugą stronę – Urząd Stanu Cywilnego na poziomie gminy wykonuje zadania (zlecone gminie) związane z centralną ewidencją ludności jak wydawanie aktów ślubu, aktów urodzenia, aktów zgonu, dokumentów tożsamości – aby obywatel miał dogodniejszy dostęp do ich uzyskania. W dłuższym okresie czasu zaznacza się przewaga decentralizacji nad centralizacją kompetencji administracyjnych.

Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) z mocy prawa tworzy określone terytorium, zamieszkujący je mieszkańcy i ich reprezentacje wyłonione w wyborach. Przypisanie mocą prawa do jednostki samorządu terytorialnego nie tylko terytorium, ale i mieszkających tam obywateli nie jest czczą formalnością. Obywatel dzięki temu wie gdzie może realizować swoje prawa wyborcze i skąd/gdzie przede wszystkim może oczekiwać pomocy. W zglobalizowanym świecie państwowa przynależność zapewnia ochronę konsularną za granicą. Dzisiaj dalekie podróże nie są niczym nadzwyczajnym, ale należy pamiętać, że przed wiekami bardzo surową karą było skazanie na banicję.

Samorząd terytorialny ma charakter korporacyjny, czyli ma prawne gwarancje do samodzielnego zarządzania sprawami wchodzącymi w zakres jego kompetencji. Ponieważ jednak funkcjonuje w ramach administracji publicznej, to podlega nadzorowi ale w sposób nie naruszający samodzielności, formy nadzoru określone są ustawowo. Przedmiotem działalności samorządu są: potrzeby lokalnej społeczności, bezpieczeństwo, infrastruktura techniczna, porządek publiczny, planowanie i zagospodarowane przestrzenne. (Wykrętowicz, 2008, s. 118). Zadania samorządu terytorialnego dzielą się na własne (obligatoryjne i fakultatywne) oraz zlecone (w trybie nakazowym i w trybie porozumienia z organami administracji).

W gminie, w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, zadania własne obejmują w szczególności<sup>23</sup> sprawy dotyczące:

- **potrzeb indywidualnych** mieszkańców – warunki funkcjonowania rodziny i gospodarstwa domowego (wodociąg, kanalizacja, gaz, energia elektryczna i ciepła, telekomunikacja, wspieranie rozwoju usług osobowych, hy-

---

<sup>23</sup> Zwrot „w szczególności” oznacza „na pewno te, ale i inne nie są wykluczone, stosownie do okoliczności”.

draulicznych, samochodowych, budowlanych, innych), wspieranie rodziny w trudnych sytuacjach,

- **potrzeb zbiorowych**, w tym edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, budownictwa mieszkaniowego, utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, kultury i ochrony zabytków, obiektów kultury fizycznej i rekreacji, umacniania idei samorządności, promocji gminy,
- **infrastruktury technicznej** – dróg, ulic, mostów, placów, organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego, telekomunikacji, targowisk, zieleni i zadrzewień, cmentarzy komunalnych, porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej oczyszczania ścieków, utylizacji odpadów komunalnych,
- **strategii** poprzez kształtowanie ładu przestrzennego, gospodarkę nieruchomościami, ochronę przyrody, gospodarkę wodną.

W skrócie – chodzi o wszystkie sprawy, z którymi mieszkańiec wsi czy miasta praktycznie ma do czynienia w codziennym życiu, bądź w związku z pracą, bądź w związku z życiem rodzinnym. Z tej perspektywy najszybciej i najbardziej odczuwa występujące dolegliwości, widzi potrzebę ich rozwiązania i orientuje się co trzeba przedsięwziąć aby sprawnie je wyeliminować bez zbędnych kosztów dla niego i strat dla otoczenia.

Gmina, podobnie jak inne podmioty, w celu sprawnego zarządzania z odpowiedzialną perspektywą, powinna określić swoją wizję, misję oraz pożądane kierunki rozwoju, za czym kryje się wprowadzanie zmian społecznych, gospodarczych, kulturowych. Niezależnie od perspektywy musi podejmować bieżące decyzje inwestycyjne i organizacyjne. Już do tego powinna mieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które jednak nie jest aktem prawa miejscowego, czyli nie stanowi podstawy prawnej wydawania decyzji takich jak pozwolenie na budowę, podział czy wywłaszczenie. Studium obejmuje obszar gminy w jej granicach administracyjnych, a że gmina nie jest autonomiczną enklawą, to studium powinno być sporządzone według standardowych reguł i nawiązywać do szerszej panoramy – powiatowej, wojewódzkiej. Na podstawie studium sporządzany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, określający według uznania gminy przeznaczenie terenów oraz zasady zabudowy. Jeżeli brak takiego planu, to jest wydawana bezpośrednio decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, która może ustalać lokalizację celu publicznego lub warunki zabudowy dla niepublicznych inwestycji (Wołowicz, Reško, 2012, s. 67).

Konfrontacja oczekiwań z możliwościami pozwala stworzyć drzewo celów obejmujące trzy sfery działań: gospodarczą, społeczną, środowiskową, w ramach których rozwijana jest infrastruktura techniczna, społeczna, instytucjonalna, a działalność inwestycyjna łączy się z postępowaniem organizacyjnym umacniając wielorakie bezpieczeństwo i wygodę mieszkańców (Wiatrak, 2012). Trzy wymienione sfery są uzupełniane przez subsfery, takie jak rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury, rozwój rynku pracy, poprawa walorów turystycznych, promocja z wykorzystaniem lokalnej specyfiki produktowej, kulturowej, geograficznej.

W Polsce obecnie gminy i powiaty są samorządowe, województwa są rządowo-samorządowe. W gminie władze reprezentuje wójt, burmistrz, prezydent miasta, w powiecie starosta, w województwie równoległe przedstawiciel administracji rządowej oraz przedstawiciel administracji samorządowej. Województwem zarządza wojewoda powoływany przez Premiera i jemu podległy oraz marszałek wybierany w wyborach samorządowych, zapewnia to podmiotowość w relacjach unijnych i pozwala, kompleksowo w skali kraju, wkomponować instytucje samorządowe w system administracji publicznej.

Polskie województwo spełnia wymogi definicyjne regionu unijnego z jednym wyjątkiem: Eurostat wyraził zgodę na wyodrębnienie z województwa mazowieckiego stołecznego regionu metropolitalnego, dzięki czemu biedniejsza pozostała część województwa ma większe szanse ubiegania się o środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W dniu 1 stycznia 2018 roku województwo mazowieckie zostało dla celów statystycznych (nie administracyjnych) podzielone na dwa obszary na poziomie NUTS 2, pierwszy obejmuje Warszawę oraz dziewięć powiatów: grodziski, legionowski, nowodworski, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, wołomiński i warszawski zachodni, drugi obszar będzie stanowił pozostałą część obecnego województwa ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja\\_warszawska](https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja_warszawska); 2020.04.07).

Są także spektakularne przykłady korzystania przez samorzady z prawa do zrzeszania się. Oddolnie, po podjęciu stosownych uchwał przez 38 gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego, w lutym 2014 roku, w zakresie perspektywy finansowej UE 2014-2020, zawarto porozumienie o współpracy w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w tym samym roku do porozumienia WOF ZIT przystąpiły 2 kolejne gminy (Ibidem). We wrześniu 2011 roku powołano Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (na bazie wcześniej istniejącego Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego), w ramach którego współpracuje 57 samorządów, a organizacyjnie funkcjonuje Rada Metropolitalna Zatoki Gdańskiej i Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej; ich celem jest pełne wykorzystanie potencjału jednostek samorządowych z poszanowaniem ich odrębności (<http://www.metropoliagdansk.pl>; 2020.04.06).

Stowarzyszenie samorządów tworzy ramy prawne względnie liberalniejsze niż przy powołaniu metropolii w trybie ustawowym, w pierwszym przypadku preferowana jest zasada *co nie jest zakazane, jest dozwolone*, w drugim są z góry przyjęte *cele statutowe*; w pierwszym pierwsze skrzyplce należą do sektora samorządowego, w drugim do sektora państwowego. Trudno oprzeć się wrażeniu, że rozwój obszarów metropolitalnych i metropolii w Polsce napotyka trudności z powodów politycznych. Od paru lat w państwie władzę sprawuje ta sama opcja polityczna, zaś samorzady większych miast są zdominowane przez opcję względem niej *totalnie opozycyjną*, co utrudnia konstruktywne współdziałanie. Przed laty wyróżniono w Polsce siedem obszarów metropolitalnych i cztery potencjalne metropolie (Mazur, 2015, s. 6), z czego podjęto dwa projekty i tylko jeden zrealizowano.

W kwietniu 2017 roku Prezydent RP podpisał ustawę powołującą Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, obejmującą 41 miast i gmin. Z dniem 1 stycznia 2018

roku podjęła ona działania jako „platforma do szeroko zakrojonej współpracy, której celem jest podnoszenie jakości i komfortu życia mieszkańców”. W płaszczyźnie gospodarczej chodzi o wdrożenie obok tradycyjnego przemysłu nowoczesnych technologii związanych z branżą automotive (trendy i moda w produkcji samochodów), IT, medycyną, chodzi też o integrację i modernizację transportu drogowego, kolejowego, lotniczego; ogólniej rzecz ujmując – o Regionalny System Innowacji kreowany we współpracy administracji publicznej, sektora przedsiębiorstw i nauki wraz z edukacją (Pb.pl/meropila-slaska-opublikowala-raport-o-swoim-potencjale-953492; 2020.04.07).

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* akcentuje się silne ukierunkowanie regionalne na bazie endogenicznego potencjału danego terytorium. Z kolei w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* preferuje się polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju. Silne, umocnione centra mają generować doskonalenie otaczających je obszarów, co jednak wzbudza obawy o możliwość pogłębiania różnic między regionami oraz między wsią i miastem. Niezależnie od słuszności tych obaw wskazuje się na możliwy efekt synergii osiągnięty przez współpracę administracji publicznej, sektora przedsiębiorstw i nauki, w której *przy zachowaniu ich pierwotnej roli, odrębnej tożsamości i niezależności następuje wzajemne przenikanie tych sfer*. Praktycznym przejawem jawią się klastry, inkubatory, parki technologiczne czy firmy venture capital (Mazur, 2015, s. 4-5). Nieodparcie nasuwa się refleksja o naukowym, gospodarczym i politycznym uwarunkowaniu rozwoju. Wróćmy jednak do regulacji dotyczących roli samorządu terytorialnego w gospodarce i społeczeństwie.

Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej uchwalano w czasie, kiedy trwały negocjacje akcesyjne poprzedzające wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Dlatego znalazły się w niej liczne rozwiązania zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Również dlatego, że starano się odciąć od spuścizny PRL-u poprzez skupienie uwagi na kwestiach ustrojowych. Wkrótce po rozpoczęciu transformacji uchwalono *Ustawę Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, potocznie nazywaną Małą Konstytucją (Dz. U. nr 84, poz. 426), która obowiązywała w okresie od 8 grudnia 1992 roku do 17 października 1997 roku<sup>24</sup>. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483) samorządowi terytorialnemu poświęcono cały VII rozdział, z którego najczęściej cytowanym przepisem jest art. 164, ust. 1: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Ważne znaczenie ma też ust. 3: „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Nasuwa się refleksja, że poza „statutowymi obowiązkami” gmina ma/może być *plastrem* na wszelkie niedostatki/bolączki w skali lokalnej. Dlatego też w art. 166, ust. 1 zapisano: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej

<sup>24</sup> Chociaż z założenia miała charakter okresowy, to w trakcie jej obowiązywania była trzykrotnie nowelizowana, co świadczy o dużym natężeniu sporów politycznych, co zrozumiałe, bo dotyczyła – jak z nazwy wynika – kwestii ustrojowych

są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Własne – czyli przypisane na stałe, bo na przykład zlecone mogą mieć charakter przejściowy, własne to znaczy także – realizowane według własnego konceptu.

## 5.2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną instytucją publicznoprawną, którą obarczono określonymi zadaniami z zakresu administracji publicznej, w historycznie wykreowanym procesie decentralizacji. „Decentralizacja wiąże się z przeniesieniem części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli (...) przy równoczesnym ograniczaniu dopuszczalności ingerowania przez organy szczebla wyższego w dziedzinę działalności uprzednio przekazanej” (Jastrzębska, 2012, s. 13). Decentralizacja dotyczy podziału:

- władzy publicznej między państwowe organy ustawodawcze i samorządowe organy uchwałodawcze, co przesądza o ustroju państwa,
- administracji publicznej, co sytuje organy wykonawcze państwowe i samorządowe,
- majątku publicznego,
- finansów publicznych w zakresie kształtowania procesów i procedury budżetowej, dochodów publicznych – głównie podatkowych i władztwa w tej sferze, wydatków publicznych i kompetencji ich dotyczących, reguł ograniczania deficytu i długu publicznego oraz zarządzania deficytem i długiem,
- kompetencji w definiowaniu i wykonywaniu zadań publicznych przez określone podmioty publicznoprawne.

Ustrojowa samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie miałaby większego znaczenia bez zagwarantowania dochodów adekwatnych do wynikających z kompetencji zadań. Analiza przedmiotu badań często zaczyna się od jego klasyfikacji. Z punktu widzenia stabilności finansowej istotne jest **rozdzielenie dochodów obligatoryjnych od dochodów fakultatywnych**. Do pierwszych zaliczamy dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa, do drugich środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi oraz określone w odrębnych przepisach poza ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003, Nr 203, poz. 1966); drugie są niesprecyzowane, czyli jest to katalog o charakterze otwartym. Następnie **wyodrębnia się dochody majątkowe i dochody bieżące**; pierwsze obejmują dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, i z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawa własności, pozostałe dochody uznaje się za bieżące. Wreszcie **dochody dzieli się na własne i uzupełniające**. Logicznie można też wyróżnić ciągłe i okresowe.

Przegląd tabeli 16 pozwala na następujące spostrzeżenia: **a)** wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2016 określa wskaźnik 162,64%; **b)** w gminach i powiatach grodzkich (w powiatach grodzkich kumulują

**Tabela 16.** Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego (kwoty wykonane, w mln zł)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
JST razem, w tym:	131378	142583	154842	162797	171309	177413	183458	194337	199019	213669
gminy	57 004	62 318	64 882	72 311	75 831	78 407	80 043	84 549	87 667	101795
powiaty grodzkie	46 874	49 452	50 328	53 886	56 860	61 247	64 217	68 260	70 560	74 420
powiaty ziemskie	16 155	18 147	20 084	22 496	23 552	22 523	23 078	23 783	23 681	23 948
województwa	11 345	12 666	19 548	14 104	15 067	15 236	16 121	17 746	17 110	13 506

Źródło: <http://optimum.uwb.edu.pl/index.php/osj/article/view/247>**Tabela 17.** Środki finansowe przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w związku z realizacją programów i projektów unijnych (kwoty wykonane w mln zł)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
JST razem, w tym:	6 622	5 448	14 509	13 793	16 345	17 078	16 013	18 169	17 209	7 218
gminy	1 702	1 200	2 016	5 069	6 459	5 873	4 360	4 695	4 853	1 431
powiaty grodzkie	2 239	1 737	2 002	2 946	3 592	5 524	5 000	5 531	5 209	2 746
powiaty	678	323	927	2 093	1 843	1 341	1 258	1 342	1 066	418
województwa	2 003	2 187	9 564	3 686	4 452	4 340	5 395	6 601	6 074	2 623

Źródło: <http://optimum.uwb.edu.pl/index.php/osj/article/view/247>.

się funkcje gminne i powiatowe, na przykład Warszawa jest i gminą i jednocześnie powiatem) dochody rosły systematycznie z roku na rok w całym okresie; c) w powiatach ziemskich i w województwach widoczna jest ogólnie tendencja wzrostowa, ale w kolejnych latach jest „falowanie” spadkami.

Przegląd tabeli 17 prowadzi do następujących wniosków: a) występują wahania na wszystkich poziomach między kolejnymi latami; b) względną stabilnością dochodów z funduszy unijnych wyróżniają się powiaty grodzkie i gminy, te jednostki samorządu terytorialnego są pod największym „ciśnieniem” potrzeb lokalnych społeczności; c) powiaty grodzkie przodują w stabilności korzystania z funduszy unijnych – mają dobre rozeznanie potrzeb i lepszą kadrę niż „zwykłe” gminy.

**Tabela 18.** Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2016 (kwoty wykonane w mln zł)

Wyszczególnienie	Dochody		Struktura kol. 2 (%)	Struktura kol. 3 (%)	Relacja 3/2 (%)
	ogółem	w tym z funduszy UE			
JST razem, w tym:	1 730 805	132 396	100,00	100,00	7,65
gminy	764 807	37 661	44,19	28,45	4,92
powiaty grodzkie	596 104	36 526	34,44	27,59	6,13
powiaty ziemskie	217 447	11 289	12,56	8,53	5,19
województwa	152 449	46 925	8,81	35,44	30,78

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 16 i tabeli 17

Tabela 18 stanowi podsumowanie porównań dochodów różnych jednostek samorządu terytorialnego. Silną pozycją dochodową wyróżniają się gminy, łatwo o wniosek, że mają preferencję nie tylko w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale i „w realu”, nie tylko pod względem prawnym, ale i gospodarczym. Mogłyby jednak własny standing umocnić lepiej wykorzystując pomoc unijną; w dochodach ogółem gmin środki unijne mają wyraźnie niższy wskaźnik (4,92%) od przeciętnego dla wszystkich jednostek (7,65%). Projekty regionalne mają większy ciężar gatunkowy i województwa/regiony w swoich dochodach ogółem mają najwyższy wskaźnik środków unijnych (30,78% wobec 7,65% średnio dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego). Co prawda mają najniższą bazę odniesienia (152 449 mln zł, co stanowi tylko 8,81% całości dochodów JST w badanym okresie), ale w strukturze funduszy unijnych mają pierwszą pozycję (35,44%, kiedy następne miejsca zajmują gminy i powiaty grodzkie mając odpowiednio 28,45% i 27,59%).

W dniu 12 listopada 2015 roku odbyło się pierwsze posiedzenie i rozpoczęła się VIII kadencja Sejmu, w którym przewagę mieli posłowie Zjednoczonej Pracy<sup>25</sup>. W tabeli 1 rok 2016 niczym specjalnie nie wyróżnił się, krajowe dochody

<sup>25</sup> Nazywamy rządzącą opcję polityczną dla pełniejszego uzmysłowienia kadencyjności w funkcjonowaniu administracji publicznej, abstrahujemy od przypisywania przewinień/zasług.

budżetów samorządowych nie odbiegały od innych lat, wzrosły względem roku poprzedniego na poziomie gminnym i powiatowym, spadły na wojewódzkim. W tabeli 17 jednak wyraźnie widoczne jest tąpnięcie w 2016 roku w zasilaniu budżetów samorządowych środkami unijnymi, względem roku 2015 w gminach spadło do poziomu 29,49% w powiatach grodzkich 52,72%, w powiatach ziemskich 39,21% i w województwach do 43,18%.

W kolejnych latach pod rządami Zjednoczonej Prawicy jednostki samorządu terytorialnego uzyskiwały dochody zaprezentowane w tabeli 19; rok 2016 według tabeli 17 i 18, lata 2017 i 2018 według rządowego sprawozdania zamieszczonego w Internecie: ([www.gov.pl/JST\\_sprawozdanie\\_2018%20\(1\).pdf](http://www.gov.pl/JST_sprawozdanie_2018%20(1).pdf); 2020.04.11)

**Tabela 19.** Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016-2018 (kwoty wykonane w mln zł)

Wyszczególnienie	Dochody bez finansowania oraz współfinansowania unijnego			Środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
JST razem; w tym:	213 669	229 879	251 846	7 218	8 754	16 819
Gminy	101 795	108 929	115 259	1 431	2 260	6 167
Powiaty grodzkie	74 420	76 184	81 206	2 746	2 346	4 302
Powiaty ziemskie	23 948	24 442	26 162	418	947	1 798
Województwa	13 506	11 570	12 401	2 623	3 201	4 552

Źródło: opracowanie własne

W przypadku dochodów bez współfinansowania unijnego rok 2016 był spadkowy tylko dla województw (tabela 16, 19) i w dwóch kolejnych latach spadek ogólnie pogłębił się. Pozostałe poziomy samorządu terytorialnego utrzymały tendencje wzrostową przy czym żaden z poziomów nie wyróżnił się szczególnie. Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego ogółem w dwóch badanych okresach przedstawiono w tabeli 20.

**Tabela 20.** Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego [w %]

Wyszczególnienie	2007-2016	2017-2018
Razem jednostki samorządu terytorialnego	100,00	100,00
Gminy	44,19	45,85
Powiaty grodzkie	34,44	32,33
Powiaty ziemskie	12,56	10,52
Województwa	8,81	6,25

Źródło: opracowanie własne

Z tabeli 18 i tabeli 19 wynika trend wzrostowy dochodów jednostek samorządu terytorialnego w badanych okresach. Dane w tabeli 20 pokazują przewagę gmin w kształtowaniu tego wzrostu; w drugim okresie względem okresu pierwszego tylko gminy zwiększyły udział w całokształcie dochodów. Nie świadczy to jednak o poprawie standingu finansowego gmin, bo główną przyczyną wzrostu ich dochodów są dotacje celowe na rządowe programy socjalne.

Natomiast jeśli chodzi o środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych, to wyraźnie największy postęp w zwiększaniu finansowania osiągnęły gminy (431%) i powiaty ziemskie (430%) przy średniej dynamice w odniesieniu do powiatów grodzkich i województw wynoszącej łącznie 165%. W rzeczonym sprawozdaniu zapisano: „W 2018 r. wykonane dochody jednostek samorządu terytorialnego, związane z realizacją programów i projektów unijnych stanowiły 6,7% dochodów ogółem. Natomiast wydatki na realizację programów i projektów unijnych stanowiły 9,8% wydatków ogółem”. W tymże roku wydatki ogółem w relacji do dochodów ogółem stanowiły 103%; i wskaźnik i baza do jego obliczeń w przypadku wydatków były większe niż w przypadku dochodów, co jest miarą „kosztów dostępu do środków unijnych”. W roku 2018 w stosunku do roku 2017 dynamika dochodów wyniosła 109,6%, zaś dynamika wydatków była większa i osiągnęła 112,7%, co można interpretować jako optymistyczne spojrzenie w najbliższą przyszłość standingu finansowego samorządów. Niestety, z punktu widzenia roku 2020 i panującej w nim pandemii, nie sposób oczekiwać kontynuowania tego optymizmu. W roku 2017 udział wydatków majątkowych w wydatkach samorządowych ogółem wyniósł 15,3%, w roku 2018 już 20,4%, ta tendencja też się nie utrzyma po 2020 r.

W 2016 roku zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wynosiły 68,9 mld zł. Z tej kwoty na kredyty i pożyczki przypadało 93,7 mld zł, na papiery wartościowe 6,2 mld zł a 0,1 mld zł stanowiły inne zobowiązania. To ilustruje, że występujące deficyty pokrywane są głównie z kredytów i pożyczek, bo to jest względnie proste, natomiast obligacje cieszą się zdecydowanie niższą popularnością (Ciak J.M, Kołosowska B., Piotrowska-Marczak K., 2019, s. 125, 129). To przedstawia się zdecydowanie inaczej niż w przypadku budżetu państwa. Różnica ma jeszcze inny wyraz, oto w 2017 roku z nadwyżką budżetową było 1166 gmin, 28 miast na prawach powiatu, 171 powiatów i 11 województw (ibidem, s. 127).

### 5.3. Finanse JST vs administracja publiczna

Wśród ekonomistów są zwolennicy utrzymania, nie ograniczania, wielkich projektów rządowych, które mogą być pomocne „w rozpędzaniu” gospodarki po przewidywanej recesji, ale nie dotyczy to inwestycji samorządowych; samorządom na ogół przypisuje się mniejszą rolę w łagodzeniu cyklu koniunkturalnego. Najpierw jednak rozwiązania wymaga problem ograniczania skutków recesji. Narodowy Bank Polski zdecydował się na podjęcie działań dalece niestandardowych, mianowicie w ramach polityki monetarnej wszczął **luzowanie ilościowe**

(quantitative easing – QE), które charakteryzuje się obniżką stóp procentowych i zwiększeniem płynności w systemie bankowym. Bank skupuje z rynku wtórnego aktywa, zwłaszcza długoterminowe państwowe papiery dłużne (nie może kupować ich bezpośrednio od państwa, ponieważ byłoby to monetyzacją długu i jako takie jest prawnie zakazane); żeby jednak banki nie zdecydowały się na lokowanie pozyskanych pieniędzy na rachunkach bankowych – stopy procentowe muszą być bliskie zera. Warto zauważyć, że wcześniejsza redukcja stóp procentowych powoduje zubożenie instrumentarium polityki pieniężnej, ponieważ zmniejsza się pole manewru tym narzędziem. Luzowanie ilościowe można więc kolokwialnie określić jako *ucieczkę do przodu* przed spowolnieniem działalności gospodarczej, po wyczerpaniu konwencjonalnych narzędzi polityki pieniężnej (Forsal.pl/artykuly/1466646, pie-luzowanie-ilościowe-po-polsku-nbp-siegnal-po-niestandardowe-srodk.html; 2020.04.04). Poza oczekiwanymi pozytywnymi efektami są jednak i słabe strony takiego rozwiązania. „Korzystanie z mechanizmu luzowania ilościowego niesie ze sobą ryzyko wzrostu cen i inflacji, ponieważ przy zwiększonej podaży pieniądza na rynku ilość dóbr pozostaje niezmienną” (Forsal.pl/fiansopedia/inne/haslo/911987, luzowanie-ilościowe.html; 2020.04.15).

Dlaczego więc NBP zdecydował się na taki krok? Tu zaważył przykład największego w świecie banku centralnego: „W poniedziałek 16 marca zaraz po historycznej decyzji Rezerwy Federalnej, na której drastycznie ścięto stopy procentowe praktycznie do zera, zainicjowano potężny program luzowania ilościowego, zlikwidowano rezerwę obowiązkową i uwolniono bufory kapitałowe banków, również Narodowy Bank Polski zdecydował się na wytoczenie silnych działań finansowych”. NBP skomponował swoje działanie inaczej (Obserwatorgospodarczy.pl/gospodarka/19-polska/1198-narodowy-bank-polski-pierwszy-raz-w-historii-wprowadza-luzowanie-ilosciowe-qe; 2020.04.15), oprócz skupu na rynku wtórnym obligacji skarbowych w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku – co jest *długoterminową* transakcją, dodaje operacje REPO<sup>26</sup> jako transakcje *krótkoterminowe*, na przykład siedmiodniowe i poprzez kredyt weksłowy TLTRO (stosowany przez Europejski Bank Centralny) tworzy możliwość refinansowania kredytów udzielanych przedsiębiorstwom z sektora niefinansowego, czyli dla realnej gospodarki. Dodatkowo rekomendowano Radzie Polityki Pieniężnej obniżenie rezerwy obowiązkowej i podniesienie jej oprocentowania. Z kolei pod adresem decydentów polityki fiskalnej skierowano postulat aby zmniejszyć obciążenia przedsiębiorstw. Uogólniając wyjaśnienia, warto zauważyć **działanie banku centralnego nakierowane na pobudzenie koniunktury i współdziałanie polityki monetarnej z polityką fiskalną**. Na dalszy plan odsunięto przepis ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 roku, Nr 140, poz. 938) zawarty w Art. 3, ust. 1. „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabil-

<sup>26</sup> REPO – to transakcja odwracalna, na krótki czas poprawiająca płynność banku komercyjnego, bank centralny od banku komercyjnego kupuje papiery dłużne (bank komercyjny uzyskuje pieniądze a zmniejsza wartość papierów dłużnych w swoim portfelu), jednocześnie zastrzegając, że tenże bank komercyjny po krótkim czasie odkupi z powrotem sprzedane papiery (wtedy zyska papiery, a zmniejszy stan gotówki)

nego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Inflacja już jest wyższa niż określa cel podstawowy banku centralnego. Można wnosić, że zaważyła na tym polityka socjalna i zagrożenia spowodowane pandemią. **Mimo to NBP wspiera politykę gospodarczą, ponieważ stan gospodarki przesądza o zaufaniu do pieniądza narodowego zarówno w kraju jak i za granicą. Formalnie polityka pieniężna (NBP) i polityka fiskalna (budżetowa) funkcjonują od siebie niezależnie, są odrębne, w praktyce jednak występują między nimi powiązania o dużym znaczeniu.**

Wróćmy do finansów jednostek samorządu terytorialnego. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej umocowano postanowienia zawarte w EKSL:

- **jednostki samorządu terytorialnego „wyposażono” w osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe – co w praktyce oznacza dostęp do rynków finansowych kapitałowych;** na rynkach pieniężnych występuje obrót instrumentami finansowymi o okresie zapadalności do 1 roku, na rynkach kapitałowych dokonywany jest obrót instrumentami finansowymi o okresach zapadalności powyżej 1 roku, jak kredyty średnio i długoterminowe oraz obligacje (komunalne), co umożliwiła podejmowanie zadań inwestycyjnych realizowanych w ciągu kilku lat budżetowych,
- **jednostki samorządu terytorialnego uzyskują dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa,** zaś zmiany ich zadań i kompetencji powinny mieć odpowiednie odzwierciedlenie w rozmiarach finansowania; „dochody własne” są gwarantem samodzielności, ponieważ nie są wprost uzależnione – jak subwencje i dotacje – od sytuacji w budżecie państwa; z kolei adekwatność zadań i finansowania przeważnie jest dyskusyjna – władza centralna nie zamierza swoją hojnością zastępować troski samorządów o własną kondycję finansową, zaś samorządy często decentralizację postrzegają nie jako delegowanie uprawnień, lecz jako delegowanie problemów do rozwiązania,
- **podatki i opłaty lokalne** widziane przez pryzmat finansów jednostek samorządu terytorialnego mogą być ujmowane: **a)** na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31) i wtedy obejmują: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę uzdrowską, opłatę reklamową, opłatę od posiadania psów; **b)** według władztwa podatkowego, wtedy do punktu „a” trzeba dodać podatek rolny i podatek leśny, względem których Rada Gminy może w granicach prawnie dopuszczonych obniżyć stawki podatkowe korygując ceny publikowane przez GUS; **c)** jako podatki i opłaty lokalne zasilające budżet gminy, wtedy do punktów „a” i „b” trzeba dodać udział w podatkach dochodowych od dochodów osób fizycznych i od dochodów osób prawnych (PIT – 39,34%, CIT – 6,71%, karta podatkowa), podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych (które nie są objęte podatkiem VAT), opłatę skarbową; **d)** opłatą o szczególnym, specyficznym znaczeniu jest opłata eksploatacyjna przewidziana usta-

wą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2019 r., poz. 868), ta opłata kreuje gminę Kleszczów w województwie łódzkim jako najbogatszą gminę w Polsce (chodzi o odkrywkową kopalnię węgla brunatnego na potrzeby Elektrowni Bełchatów) z dochodami 44 tys. zł per capita w 2018 roku, (średnio w Polsce jest to 4,8 tys. zł, w najbiedniejszej gminie Zawadzkie w województwie opolskim 3,2 tys. zł) ale drugie miejsce zajęła gmina Świeradów Zdrój w województwie dolnośląskim z dochodami odpowiednio 15,9 tys. zł, trzecie gmina Rewal w zachodniopomorskim – 14,3 tys. zł (Businessinsider.com.pl/finanse/Kleszczow-najbogatsza-gmina-w-Polsce/3nzh8w6 2020.04.01) więc istotny jest także posiadany status uzdrowiska, i oczywiście jego popularność,

- **podatki i opłaty lokalne wyznaczają zakres władztwa podatkowego** wójta, burmistrza, prezydenta miasta, jako organu podatkowego pierwszego stopnia (organem odwoławczym jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze), z finansowego punktu widzenia istotniejsze są dochody własne z podatków i opłat, w skrócie – dochody podatkowe (z podatków i opłat lokalnych oraz partycypacji w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych); dochody podatkowe stanowią odniesienie dla **wymaganego w EKSL niwelowania nadmiernych różnic pomiędzy poszczególnymi samorządami**,
- odrębnym zagadnieniem jest rekompensowanie dla Jednostek Samorządu Terytorialnego budżetowych skutków zmian w polityce podatkowej państwa takich jak zwolnienia podatkowe, zmiany stawek i progów podatkowych oraz kwoty wolnej od podatku, o których decyduje organ centralny kierując się względami gospodarczymi i społecznymi,
- w 2020 roku 97 gmin, w których dochody podatkowe przekroczyły 150% średnich w kraju dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, ma wpłacić na *fundusz wyrównawczy* 520 mln zł,
- skala zróżnicowania dochodowego powiatów ziemskich oraz grodzkich i województw jest oczywiście mniejsza, tym niemniej różnice dochodowe są niwelowane, nie „pod poziomą”, nie do zera, ale i tak bogatsze JST niechętnie przyjmują „janosikowanie” wskazując na swoje inwestycyjne potrzeby rozwojowe, zwłaszcza w zakresie systemów komunikacyjnych, gospodarki odpadami, zwalczania smogu, inne; w 2020 roku 50 powiatów i miast na prawach powiatu, których dochody dwa lata temu przekroczyły 110% średniej, ma wpłacić na ten cel 1044 mln zł, a najbogatsze województwo mazowieckie wpłaci 395 mln zł. Łączne wpłaty z tytułu *janosikowego* wynoszą 1959 mln zł (<https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1470890,zmiany-w-janosikowym-koronawirus.html>; 2020.04.18); warto zauważyć, że **bazą odniesienia nie jest rok poprzedni (obliczenia muszą potrzeć) ale przed-poprzedni, także to, że skala wyrównania jest inna dla gmin, dla powiatów i dla województw.**
- wymienione różne podatki, opłaty oraz dochody uzyskiwane przez jednostki i zakłady budżetowe gmin, dochody z majątku gminy tworzą określoną

elastyczność systemu finansowego, którą dodatkowo może wzbogacić możliwość stowarzyszania jednostek samorządowych dla realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mają przede wszystkim pomóc poszczególnym państwom pomóc w rozstrzygnięciu dylematów ustrojowych *zgodnie z duchem czasów* ale też z możliwością zachowania historycznie ukształtowanej tradycji. Stąd opcje przyjęcia postanowień Karty w całości lub w wybranych fragmentach. I tak Francja ma 67 mln mieszkańców, 643,8 tys. kilometrów kwadratowych powierzchni łącznie z terytoriami zależnymi i departamentami zamorskimi i aż 36 tys. gmin (które historycznie ukształtowały się na bazie parafii) a dla porównania Polska ma 38,4 mln mieszkańców, 312,7 tys. kilometrów kwadratowych powierzchni i 2477 gmin; czyli Francja posiada *ca* dwukrotnie większą powierzchnię i liczbę mieszkańców niż Polska i ponad czternastokrotnie (!) większą liczbę gmin.

# VI

## Finanse Unii Europejskiej z narodowego punktu widzenia

W literaturze, co ma odbicie w tematach prac dyplomowych, często są poruszane kwestie funduszy unijnych. Bardziej frapujące są zagadnienia jakie pieniądze można z Unii Europejskiej uzyskać, niż skąd pochodzą dochody unijnego budżetu. Zaczniemy więc od dochodów. Zadbano przede wszystkim o ich stabilność. Aktualnie pochodzą ze środków własnych, w tym sensie, że nie zależą od dobrowolnej decyzji państwa członkowskich. Ten system wprowadzono w 1970 roku, zastępując nim składki państw członkowskich. Najpierw były to opłaty z ceł i opłat cukrowych, od 1979 roku rozpoczęły się wpływy z tytułu VAT, z momentem dokonania harmonizacji tego podatku, o wpłatach opartych na DNB zdecydowano w 1988 roku, kiedy dalsze podnoszenie wpłat z tytułu VAT zagroziło niekorzystnym oddziaływaniem na konsumpcję.

**Tradycyjne zasoby własne** składają się z ceł, opłat rolnych i opłat wyrównawczych od cukru i izoglukozy, stanowią około **15%** dochodów z tytułu zasobów własnych. Pobierany **odsetek od szacowanego podatku VAT** daje do budżetu **12%** dochodów. **Zasoby własne oparte na DNB** stanowią około **72%** dochodów. Zasoby własne finansują 99% budżetu, który musi być zrównoważony, **nie może wykazywać deficytu**. Czwarte źródło (**1%**) to pozostałe dochody – podatek od zarobków pracowników UE, wpłaty państw spoza UE, ale mających dostęp do wspólnego rynku i z tego tytułu wspomagających określone programy, grzywy nakładane na przedsiębiorstwa naruszające przepisy o konkurencji oraz saldo przeniesione z poprzedniego roku (Parlament Europejski. *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home>; 30.08.2020). Łączne zasoby własne wpłacane do budżetu UE są limitowane – nie mogą przekroczyć określonego odsetka DNB całej Unii; ten odsetek zmienia się, poprzednio wynosił 1,24%, obecnie wynosi 1,20%. Jego wielkość jest trudna do wynegocjowania, ponieważ poziom rozwoju krajów członkowskich jest zróżnicowany, nie wszystkie kraje jednakowo korzystają ze wsparcia, wśród krajów członkowskich

są „płatnicy netto” i „beneficjenci netto”, jeżeli porównamy kwoty wpłacane do budżetu z kwotami otrzymywanymi przez dany kraj z tegoż budżetu. Sytuacja nie jest jednoznaczna, beneficjenci netto udostępniają płatnikom netto własny wewnętrzny rynek dla eksportu i inwestycji bezpośrednich, patrząc jednak z drugiej strony – beneficjenci nie tylko udostępniają, ale wręcz między sobą rywalizują o dopływ obcego kapitału.

Dochód Narodowy Brutto, nazywany również Produktem Narodowym Brutto jest miernikiem całkowitych dochodów uzyskiwanych w ciągu roku przez obywateli danego kraju, niezależnie od miejsca/kraju, w którym świadczą usługi ich czynniki produkcji. Prościej ujmując: DNB to PKB powiększony o transfery zagraniczne mierzone saldem przepływów dochodów między krajem a zagranicą; „brutto” oznacza, że w tych obliczeniach pominięto amortyzację czynników produkcji. W warunkach otwartej gospodarki, dzięki funkcjonowaniu handlu zagranicznego i swobodnego przepływu czynników produkcji, DNB pokazuje wzrost gospodarczy i rzeczywisty poziom życia mieszkańców ([Naukowec.org/wiedza/ekonomia/produkt-narodowy-brutto-pnb-\\_1444.html](http://Naukowec.org/wiedza/ekonomia/produkt-narodowy-brutto-pnb-_1444.html); 01.09.2020). Warto uzmysłowić relacje między PKB a PNB (DNB). W 2016 roku PKB Polski wyniósł 1 858 637 mln zł, DNB osiągnęła 1 789 001 mln zł, a dochód netto z zagranicy to -69 636 mln zł (Rocznik Statystyczny 2017, GUS, s. 692). Proporcje są oczywiste, ponieważ obcokrajowcy ulokowali w Polsce więcej czynników wytwórczych niż Polacy za granicą i transfery z Polski są większe od transferów do Polski.

W unijnej procedurze budżetowej uczestniczą (Owsiak, 2019, s. 1003-1004):

- Rada Europejska podejmuje decyzje strategiczne, na najwyższym szczeblu. W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, przewodniczący Komisji Europejskiej i ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich oraz, odpowiednio, członek Komisji Europejskiej. W tym składzie Rada Europejska jest organem nadrzędnym dla Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej.
- Rada Unii Europejskiej to kolejny organ. Uchwala europejskie akty prawne, koordynuje ogólną politykę gospodarczą, razem z Parlamentem Europejskim zatwierdza budżet UE.
- Komisja Europejska jest organem wykonawczym, wyposażonym w inicjatywę ustawodawczą, w którym każde państwo członkowskie ma swojego reprezentanta (ale nie więcej niż dwóch); funkcje doradcze pełnią: Komitet Społeczno-Ekonomiczny i Komitet Regionów.
- Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki dochodów i wydatków oraz prawidłowość zarządzania finansami.
- Parlament Europejski pełni władzę ustawodawczą, kontroluje władzę wykonawczą, ma uprawnienia budżetowe, które wykonuje we współpracy z Radą Unii Europejskiej.

Budżet ogólny jest powiązany w zasadzie wyłącznie ze wspólną polityką gospodarczą, nie obejmuje na przykład zdrowotnej, społecznej, obronnej, kulturalnej, pieniężnej – jeżeli państwo nie jest w strefie euro, przesądza o tym ustalony zakres integracji; poza polityką gospodarczą pozostałe polityki są finansowane

z budżetów narodowych, chociaż niektóre fundusze strukturalne mogą mieć wydźwięk nie tylko gospodarczy.

W traktacie z Lizbony (podpisany w 2007 roku, wszedł w życie w 2009 roku) potwierdzono zasadę finansowania budżetu w całości z dochodów własnych, jednocześnie utrzymano prawo Rady, pod warunkiem jednomyślności, do przyjęcia w porozumieniu z Parlamentem, decyzji tworzenia nowych kategorii zasobów własnych i uchylania istniejących. W 2014 roku, w powiązaniu z negocjacjami dotyczącymi Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020, powołano grupę wysokiego szczebla, z reprezentacją Parlamentu, Rady i Komisji, z zadaniem przeglądu systemu zasobów własnych. W 2018 roku Komisja przedłożyła propozycję koszyka nowych zasobów własnych, który miałyby objąć (Parlament Europejski. *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home>; 30.08.2020):

- „20% dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- stawkę poboru w wysokości 3% stosowaną do nowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (która będzie stopniowo wprowadzana po przyjęciu niezbędnych przepisów);
- wkład krajowy obliczany na podstawie ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi w każdym państwie członkowskim (0,80 EUR za kilogram)”.

Ponadto składka powiązana z DNB miałyby wzrosnąć z obecnych 1,20% do 1,29%, aby zniwelować skutki brexitu. Dodatkowo Europejski Fundusz Rozwoju byłby włączony do budżetu. Fundusz dysponujący na okres 2014-2020 kwotą 30,5 mld euro finansuje pomoc krajom spoza Unii Europejskiej. Warunek jednomyślności przy wprowadzaniu zmian stawia pod znakiem zapytania termin ich wprowadzenia, zwłaszcza w kontekście recesji wywołanej pandemią. Warto jednak tym zmianom przyjrzeć się dokładniej w aspekcie ich charakteru – na celowniku jest **ekologia i wyrównywanie warunków konkurencji**.

Budżet Unii Europejskiej nie może wykazywać deficytu. Blisko  $\frac{3}{4}$  jego dochodów generują zasoby własne oparte na DNB. Jest więc oczywistym fakt, że najbogatsze państwa mają największy udział w tworzeniu budżetu. W 2016 roku dwucyfrowy wkład wносиły cztery państwa: Niemcy – 21,2%, Francja – 15,4%, Wielka Brytania – 13,9%, Włochy – 11,2%. Jeszcze znaczący był udział Hiszpanii – 7,9% i Niderlandów – 5,6%. Jedenaście państw wносиło mniej niż 1%, zaś Polska – 3,2% (Owsiak, 2019, s. 1009). Po wyjściu Wielkiej Brytanii sytuacja musiała się zmienić, ale przy rozkładzie na 27 państw zapewne zmiany nie były znaczące, zaś pandemia spowoduje nowe rozdanie. Podobnie jak przy opracowaniu budżetu narodowego również przy opracowaniu budżetu unijnego obowiązuje rygorystyczna procedura wyznaczająca instytucjom unijnym (dysponentom środków), Komisji, Radzie, Parlamentowi zadania i terminy przedkładania propozycji i wyrażania opinii oraz mechanizm eliminowania rozbieżności. Za wykonanie przyjętego budżetu odpowiada Komisja Europejska. **Zasadniczo budżet unijny jest budżetem zadaniowym.**

Budżet jest podstawą **polityki spójności i wspólnej polityki rolnej**. W ramach polityki spójności wydzielany jest Fundusz Spójności oraz fundusze strukturalne. Fundusz Spójności jest dostępny dla państw członkowskich, w których DNB w przeliczeniu na mieszkańca jest mniejszy od 90% średniego DNB w Unii. Polska na ogólną kwotę środków unijnych otrzymanych od maja 2004 r. do 30 czerwca 2016 r., wynoszącą około 129 mld euro, w ramach Funduszu Spójności uzyskała około 25 mld euro. W latach 2014-2020 z tego funduszu korzystają państwa członkowskie przyjęte po roku 2004 oraz Grecja i Portugalia. Z definicji nie obejmuje on wszystkich państw członkowskich i dlatego najważniejsze w alokacji środków unijnych są fundusze strukturalne. Wśród nich wymienia się (Owsiak, 2019, s. 1013-1015):

- Europejski Fundusz Społeczny przeciwdziałający i zapobiegający bezrobociu oraz wykluczeniu społecznemu, promujący kształcenie ustawiczne i poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy, doskonalenie kadr i rozwój przedsiębiorczości,
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wspomagający lokalny rozwój i zatrudnienie, inwestycje produkcyjne stabilizujące zatrudnienie, małe i średnie przedsiębiorstwa, rozwój turystyki, inwestycje w dziedzinie kultury, poprawę infrastruktury, ochronę środowiska, wreszcie rozwój społeczeństwa informacyjnego,
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej promujący rozwój obszarów wiejskich i przekształcenie struktury rolnictwa i leśnictwa,
- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa służący doskonaleniu struktury rybołówstwa.

Do zadań Wspólnej Polityki Rolnej należy: zwiększanie wydajności rolnictwa przez postęp techniczny i optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zapewnienie godziwego dochodu osobom pracującym w rolnictwie przy rozsądnych cenach dla konsumentów, bezpieczeństwo żywnościowe ludności w aspekcie ilościowym i jakościowym, ochrona środowiska i zapewnienie dobrostanu zwierząt, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, pomoc rolnikom w modernizowaniu gospodarstw.

Z punktu widzenia realizowanych przez Unię Europejską polityk istotne dane dotyczą kwot wydatkowanych z poszczególnych funduszy. Z narodowego punktu widzenia państw członkowskich ważny jest bilans wpłat do budżetu unijnego i benefitów otrzymywanych z tego źródła. Owsiak (2019) podaje udział państw w tworzeniu budżetu w roku 2016 (s. 1009) i alokację zasobów własnych UE w 2015 roku (s. 1017). Budżet unijny jest zrównoważony, więc można porównać procentowe udziały poszczególnych w tworzeniu budżetu z udziałami w rozdysponowaniu dochodów; pewne przybliżenie porównania sugerują różne lata, jednak zsumowanie wyników korzyści (+) i niekorzyści (-) daje taki sam rezultat, więc zapewne przybliżenie nie jest znaczące. Zauważmy też, że porównywane lata mieszczą się w tej samej wieloletniej perspektywie finansowej 2014-2020. W tabeli podano różnice między udziałami w benefitach z budżetu a udziałami we wpłatach do budżetu.

Przedstawiona w tabeli redystrybucja świadczy o zadaniach, które stawia przed sobą Unia Europejska – poprawę spójności gospodarczej i społecznej na gruncie solidarności, ale też pewnego wyrachowania. Wyrachowania w pozytywnym znaczeniu, bez akcentu na egoizm. Oczywiście, każdy kraj zabiega przede wszystkim o swoje własne interesy. Ale już Adam Smith spostrzegł, że w ramach społecznego podziału pracy, przedsiębiorca troszcząc się o własne dobro, działa jednocześnie na rzecz dobra ogólnego. Spójność w Europie jest czynnikiem stabilizującym, łagodzącym międzypaństwową konkurencję polityczną oraz gospodarczą, także rywalizację społeczną wewnątrz krajową. Oznacza też zrównoważony rozwój i lepszą eliminację niedoskonałości rynku. Rozwój państw członkowskich jest rozwojem całej Unii. A to sprawia, że Europa może stawiać opór dyktatowi Azji czy Ameryki. Spójność stwarza też warunki lepszego funkcjonowania wszystkim państwom członkowskim; wymownym przykładem są międzynarodowe autostrady czy linie kolejowe przystosowane do szybkich pociągów, możliwości poprawy klimatu, hamowania pandemii czy kooperacji produkcyjnej.

**Tabela 21.** Beneficjenci netto (+) i płatnicy netto (-) w UE w latach 2016/2015

Lp.	Państwo	Różnica (+)	Lp.	Państwo	Różnica (-)
1.	Polska	7,1	1.	Niemcy	12,7
2.	Czechy	4,3	2.	Wielka Brytania	8,2
3.	Rumunia	3,9	3.	Francja	4,3
4.	Grecja	3,6	4.	Holandia	3,8
	Węgry	3,5	5.	Szwecja	2,0
6.	Hiszpania	2,6	6.	Włochy	1,7
7.	Słowacja	2,4		Austria	0,8
8.	Bułgaria	1,8	8.	Dania	0,8
9.	Belgia	1,4	9.	Finlandia	0,4
10.	Luksemburg	1,1	10.	Malta	0,0
11.	Portugalia	0,8			
12.	Łotwa	0,6			
13.	Litwa	0,4			
14.	Słowenia	0,4			
15.	Irlandia	0,3			
16.	Chorwacja	0,2			
17.	Estonia	0,1			
18.	Cypr	0,1			
	Razem	34,6		Razem	34,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Owsiak, 2019, s. 1009, 1017

Oprócz budżetu unijnego źródłem finansowania zagranicznego są niepodlegające zwrotom środki z mechanizmów finansowych zasilanych przez państwa członkowskie EFTA<sup>27</sup> – Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu: Norweskigo Mechanizmu Finansowego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>28</sup> (Woźniak, 2015, s. 49).

Finansowanie w Unii Europejskiej zapewniają: budżet ogólny, budżet operacyjny, Europejski Fundusz Rozwoju, na poziomie 1,2% PNB wspólnoty, co przekłada się na 203- 235 euro wydatków per capita. „Budżet unijny nie jest istotnym sposobem redystrybucji dochodów między państwa członkowskie. Z uwagi jednak na to, że z budżetu unijnego nie finansuje się tradycyjnych kosztów utrzymania państwa takich jak obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja, ochrona zdrowia, i inne, to środki, które trafią do krajów za pośrednictwem budżetu unijnego, mogą mieć duże znaczenie dla rozwoju dziedzin, na które są przeznaczone. Szczególne znaczenie środki te mają dla sektora rolnego oraz rozbudowy infrastruktury” (Adamowicz, 2010, s. 760).

Adamowicz (2017, s. 890) w kolejnej edycji dzieła podkreśla wyjątkowość tego instrumentu: „Budżet europejski trudno porównywać z budżetami krajowymi, gdyż stanowi on tylko około 1% PKB, jednak naliczany od łącznej sumy budżetów krajów członkowskich ma pokaźne rozmiary w wymiarze wartościowym. Jest jednym z najważniejszych instrumentów integracji europejskiej i zjawiskiem wyjątkowym w skali świata w sferze finansów publicznych. O sposobie pozyskania środków i o ich wydatkowaniu decydują organy wspólnotowe przy partycypacji rządów państw członkowskich. (...) Budżet stanowi podstawę realizacji takich zadań integracji, jak umacnianie jednolitego rynku, harmonizacja prawa, międzyrządowa koordynacja polityk i przestrzegani przyjętych standardów gwarantujących sprawne funkcjonowanie wspólnoty”.

---

<sup>27</sup> EFTA od 1960 roku tworzą cztery państwa nienależące do UE: Norwegia, Islandia, Szwajcaria, Lichtenstein.

<sup>28</sup> EOG tworzą wszystkie państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia, Lichtenstein; Szwajcaria odrzuciła ten projekt w referendum, ale praktycznie uczestniczy we wszystkich przedsięwzięciach, powstał w 1994 roku jako strefa wolnego handlu.

# VII

## Uwagi końcowe

Przytoczona w pracy opinia Gołębiewskiej, że ubezpieczenia społeczne są wyrazem kultury społecznej i moralnej oraz istotnym składnikiem gospodarki przemawiają za ujmowaniem poszczególnych zagadnień z całego zakresu finansów publicznych wieloaspektowo, w sposób systemowy, nie encyklopedyczny, gdzie każde hasło jest prezentowane odrębnie.

Literatura w zakresie finansów publicznych jest bardzo obszerna. W pracy podjęliśmy zadanie wskazania, na wybranych przykładach, bogatego uwarunkowana zjawisk i procesów w tej dziedzinie, zgodnie z frazą *co, jak, z czego, po co, w czym interesie wyrasta*. Pominęliśmy tematy, w których dominują kwestie proceduralne jak zamówienia publiczne czy absorpcja funduszy strukturalnych przez jednostki samorządowe.

W masmediach przekonująco brzmią opinie o nadchodzącym zmierzchu wolnego rynku, po największym interwencjonizmie państwowym od czasów II wojny światowej, spowodowanym pandemią COVID-19. Idea wolnego rynku nie zostanie pogrzebana, wolny rynek nie zniknie całkowicie, ale wiele rzeczy nie będzie jak było, nie wróci do stanu sprzed pandemii. Dwa lata temu niemieccy producenci energii zastosowali ceny ujemne – dopłacali odbiorcom za odbiór, bo paneli fotowoltaicznych nie sposób wyłączyć, a magazynowanie energii elektrycznej jeszcze nie jest rozwinięte. W roku 2020 inwestorzy, którzy mieli kontrakty terminowe na dostawę ropy naftowej w maju, płacili aby termin odbioru prolongować, bo popyt na ropę spadł, a możliwości magazynowania, łącznie z wykorzystaniem w tym celu tankowców, drastycznie się wyczerpały i podrożały.

To już nie jest rynek z czasów ekonomii klasycznej ukształtowanej poglądami Adama Smitha, nawet teorie Milтона Friedmana i Johna Maynarda Keynesa wymagają gruntownego przeglądu. Z powodu narastających ułomności rynku postępuje demarketyzacja, rozumiana jako wzrost znaczenia państwa w gospodarce, które otrzymuje do ręki nieograniczoną ilość pieniądza fiducjarnego. Na horyzoncie pojawia się nie tylko w teorii, ale i w licznych eksperymentach prowadzonych pod patronatem Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, pie-

niądź CBDC (Central Bank Digital Currency); bankom centralnym podoba się wizja uszczknięcia kawałka tortu komercyjnych usług finansowych. Już teraz pojawiają się opinie uznające bank centralny za instytucję sektora finansów publicznych.

Od paru lat w obiegu jest termin ujemne stopy procentowe, kiedy to faktycznie klienci płacą bankierom za przechowywanie ich pieniędzy, a inwestorzy godzą się na ujemne oprocentowanie obligacji państwowych niektórych państw bardziej ceniąc bezpieczeństwo kapitału niż niskie, a przy tym niepewne zyski. Znane w ekonomii efekty zewnętrzne najczęściej były uznawane za mankamenty rynku z powodu powodowanego rozdźwięku pomiędzy kosztami indywidualnymi a kosztami społecznymi, co można było zauważyć zwłaszcza w problematyce ekologicznej.

Zwraca też uwagę rosnąca popularność walut cyfrowych. Widzimy to jako nostalgię za złotym standardem pieniądza. Dostępna ilość złota jest ograniczone i kryptowaluty podlegają ograniczeniom. „Wydobywanie” bitcoina w świecie pochłania energię elektryczną w ilości wystarczającej na zaopatrzenie Argentyny. Sama technologia *blockchain* nakłada surowy limit wydobycia, które nie może przekroczyć 21 mln BTC. Technologia *blockchain* zyskuje nowe zastosowania, ponadto na jej bazie rozwijane są nowe pomysły jak NFT (*non-fungible tokens*), dzięki czemu możliwa jest nawet digitalizacja dzieł sztuki. To mocne podstawy technologiczne MMT (*Modern Monetary Theory*) Nowoczesnej Teorii Monetarnej, która kwestionuje ilościową teorię pieniądza i upowszechnia QE (*Quantitative Easing*) – luzowanie ilościowe, dzięki któremu bank centralny może kupować obligacje państwowe na rynku wtórnym.

Do uwag szczegółowych zaliczamy refleksję na temat podatkowy. Wspomnieliśmy w opracowaniu o wysokim w Polsce opodatkowaniu pracy. Jest zastanawiające dlaczego pomija się w dyskusjach kwestię kosztów pracy z punktu widzenia pracownika. Owszem w przepisach są różne koszty w zależności od tożsamości miejsca zamieszkania i miejsca wykonywania pracy, z pominięciem czasu i warunków dojazdu. To jednak w dobie rozwijania pracy zdalnej traci na znaczeniu. Przyjmujemy jako rzecz oczywistą, że wykonywanie „większej” pracy kosztuje pracownika więcej wydatków. Żeby nie zagłębiać się w szczegóły, powiemy wprost: normatywny koszt pracy powinien być wyższy w przypadku pracownika uzyskującego dochód mieszczący się w drugim progu podatkowym.

Druga uwaga dotyczy ubezpieczeń emerytalnych. Władza (kolejna) chętnie podejmuje temat kapitałowego filaru ubezpieczeń, unika jednak uzusowania ubezpieczeń rolniczych, co naszym zdaniem bardziej zasługuje na uwagę. Kapitałowy filar w Polsce miał zły początek. Był owocem konsensusu waszyngtońskiego, pomijamy uzasadnienie. Przypominamy jedynie, że wszystkim funduszom zagwarantowano prawnie 7,5% zysku od zgromadzonej składki, przez co „konkurencja” między funduszami skupiła się wyłącznie na akwizycji; trochę z konieczności, bo dla bezpieczeństwa ubezpieczonych fundusze mogły inwestować głównie w bezpieczne (państwowe) papiery wartościowe. Dalsze lata to ciąg pomysłów modyfikujących konstrukcję tego filaru z pomijaniem coraz większego zasięgu okresowego (tymczasowego) zatrudnienia oraz rosnącego samozatrudnienia.

W efekcie po zatoczeniu koła sprawa wraca w dużej mierze do ZUS. Tu na zakończenie optymistyczna opinia zawarta już w tytule: *ZUS zbankrutuje? OKO. Press: to jedno z największych kłamstw o emeryturach w Polsce*. Znane są obecny i przyszłe deficyty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, epatują miliardami, przemilczane są gwarancje budżetu państwa, budzące większe zaufanie niż niezbyt mocny rynek kapitałowy. W 2019 roku bank PKO BP odnotował przychody około 19 mld zł, natomiast dochód sektora finansów publicznych wyniósł 885 mld zł. Od 1989 roku w Polsce upadło 139 banków, ZUS wypłacał emerytury nawet w czasie okupacji. Sektor bankowy w Polsce suma summarum jest w przyzwoitej kondycji, ale fundusz gwarancyjny banków na koniec 2019 roku wynosił 15,4 mld zł, w relacji do środków objętych gwarancjami było to 1,8%. Deficyty FUS w kolejnych dekadach porażają. Jednak obecnie średnie miesięczne wynagrodzenie wynosi 5200 zł, a w 2080 roku będzie to już 90 tys. zł. Deficyt FUS w stosunku do PKB według prognozy wyniesie w 2040 roku 1,7% PKB, w 2060 – 1,2%, a w 2080 – 0,4%PKB, przy tym jak z uwzględnieniem COVID19 w 2021 roku ma wynieść 2,6% PKB. Według raportu KE średnie wydatki na emerytury, renty i pokrewne świadczenia w 2016 roku Polska przeznaczała 11.2% PKB, średnio w UE z wyłączeniem Wielkiej Brytanii – 11,9%, (pamiętajmy, że jak w przypadku wydatków na ochronę zdrowia ważkie są dwa parametry: wskaźnik procentowy w relacji do PKB oraz wysokość PKB). W roku 2040 wskaźnik dla UE – 12.7% PKB, dla Polski – 10,8% PKB, odpowiednio w 2070 roku 11,4% PKB dla UE i 10,2% PKB dla Polski (<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/czy-zus-zbankrutuje-jest-wyplacalny-czy-system-emerytalny-w-polsce-upadnie/b0b68xx>; dostęp 2021.05.09).

Co innego to wysokość emerytury. Stopa zastąpienia w 2016 roku wynosiła w Polsce 55%, w 2070 roku ma wynieść 25%. To efekt neoliberalnej reformy z 1999 roku, kiedy zmniejszono emerytury z ZUS, żeby „zrobić miejsce” dla OFE i innych form prywatnych. Godzi się podkreślić, że ani OFE, ani PPK nie biorą na siebie odpowiedzialności za wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego. Że zarządzający funduszem liczą na zyski i będą mieli ważny głos w podziale ogólnie wypracowanego zysku, a do uczestnictwa w podziale było Powszechne Towarzystwo Emerytalne oraz Otwarty Fundusz Emerytalny, w przypadku ZUS koszty całego zarządzania obejmującego emerytury, renty, zasiłki chorobowe, macierzyńskie, inne świadczenia nie przekraczają 2% zarządzanej kwoty; to wynika z badań Lidii Oręziak (<https://magazyn.wp.pl/finanse/artukul/prywatyzacja-emerytur-kto-zyskuje-a-kto-na-niej-traci>; dostęp 2021.05.09).

Warto też poprzez zmiany w budżecie państwa zweryfikować deklarację rządową odnośnie do celów polityki gospodarczej i społecznej.

**Tabela 22.** Dochody budżetu państwa (mln zł)

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	2019/2010 (%)
Ogółem	250303	289137	400535	160,0
Dochody podatkowe	222553	259674	367291	165,0
Podatki pośrednie	165190	187267	255624	154,7
VAT	107880	123121	180891	167,7
Akcyza	55684	62809	72396	130,0
Podatek dochodowy	57363	70853	105430	183,8
PIT	35593	45040	65445	183,9
CIT	21770	25813	39985	183,7
Dochody niepodatkowe	24502	27710	31379	128,1
Dywidendy z tytułu udziałów Skarbu Państwa (SP) w spółkach	4484	4594	2856	63,7
Wpłaty z zysku od przeds. państw. i spółek SP	493	544	289	58,6
Wpływy z cła	1664	2829	4409	264,4
Środki z UE i inne niepodlegające zwrotowi	3248	1753	1866	57,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, GUS

Po 2015 roku sztandarowym hasłem polityki podatkowej było domknięcie luki podatkowej w podatku VAT. „Przez cztery lata luka w VAT była pałąką do okładania opozycji. Rządowa propaganda niemal każdego dnia insynuowała, że opozycja przyzwalała na wyłudzenia VAT. Budżet miał na tym stracić w latach 2008-2015 według premiera Morawieckiego 200-250 mld zł.” ([andrzejrzonca.com/post/2019/11/01/skad-sie-bierze-luka-in-vat](http://andrzejrzonca.com/post/2019/11/01/skad-sie-bierze-luka-in-vat); dostęp 2021.09.05) Tymczasem, robiąc szum wokół luki w VAT, *zadbano o podatek dochodowy PIT oraz CIT*. W ciągu lat 2010–2019 wpływy do budżetu z tytułu VAT osiągnęły wskaźnik wzrostu 176,7%, zaś wpływy z podatku dochodowego PIT zwiększyły się o 183,9%, a z podatku CIT o 183,7%; w 2019 roku relacja wpływów z PIT do wpływów z CIT wyniosła 1,64:1, czyli większe wpływy zapewnili przede wszystkim pracownicy i drobni przedsiębiorcy.

Warto wyciągnąć wnioski z zestawienia trzech wskaźników dla prezentowanego okresu: Dochody ogółem – 160,0%, dochody podatkowe – 165,0%, dochody niepodatkowe – 128,1%. 2019 roku dochody podatkowe stanowiły 91,7% dochodów ogółem. W tymże okresie zmniejszyły się wpływy z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłaty z zysków od przedsiębiorstw państwowych i spółek Skarbu Państwa. W 2021 roku opcja rządząca zdecydowała o postawieniu tamy politycznemu nepotyzmowi przy obsadzie stanowisk w tych jednostkach, dotychczas trudno oceniać, jakie skutki to przyniesie, zbyt mało jest

informacji. Przy relatywnie niewielkim wolumenie największym wskaźnikiem wzrostu wynoszącym 264,4% szczył się wpływ z cła. Stopniowo maleją zasilające budżet środki z UE i inne niepodlegające zwrotowi. Wydatki budżetowe przedstawiono w kolejnej tabeli.

**Tabela 23.** Wydatki budżetu państwa (mln zł)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>	<b>2019/2010 (w %)</b>
Ogółem	294894	331743	414273	140,5
Dotacje i subwencje	145245	169049	233329	160,6
Dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	38112	42066	38925	102,1
Dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego	14936	17037	18511	123,9
Dotacje celowe dla gmin	14947	17944	48791	326,4
Dotacje celowe dla powiatów	4903	5471	5660	115,4
Dotacje celowe dla województw	967	1788	1039	107,4
Subwencja ogólna dla JST	46910	51049	61477	131,0
Świadczenia dla osób fizycznych	20892	24650	28365	135,8
Wydatki bieżące jedn. budżet.	53907	61944	78197	145,1
Wydatki majątkowe	15439	20056	18610	120,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	34143	29169	27336	80,1
Środki własne UE	14345	18196	21720	151,4
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	10923	8679	6714	61,5
Deficyt budżetu	-44591	-42607	-13738	30,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, GUS

Wskaźnik wzrostu wydatków w badanym okresie ogółem jest niższy (140,5%) od wskaźnika wzrostu dochodów ogółem (160,0%) a ponadto znacząco zmniejszył się deficyt budżetowy, identyfikowany wskaźnikiem 30,8%. Niestety, wskaźnik obsługi długu Skarbu Państwa wynosi 80,1% i to przy znacząco większych dochodach; niskie stopy procentowe nie stanowią wystarczającego bodźca do wychodzenia z długu. Poza tym w Unii Europejskiej jest spore przyzwolenie na trwanie w długu. Szybciej niż wydatki ogółem zwiększały się dotacje i subwencje (160,6% wobec 140,5%). Wskaźnik wzrostu dotacji celowych dla gmin wyniósł 326,4%; od następnego roku przewiduje się, że wypłaty w programie 500+ dokonywane będą przez ZUS, nie przez gminy. Można założyć, że nawet pomijając programy socjalne, dotacje celowe dla gmin rosły szybciej niż dotacje celowe dla powiatów, z kolei dla powiatów rosły szybciej niż dla województw.

Dość dynamicznie (151,4%) zwiększały się wydatki na rzecz środków własnych UE, co wynika głównie z wzrostu krajowego PKB. Środki zagraniczne nie podlegające zwrotowi zasilające dochody budżetowe charakteryzuje wskaźnik 57,4%, co zapisano w tab. 22. Ogólnie rzecz biorąc osłabia to pozycję beneficjenta netto zajmowaną przez Polskę w Unii Europejskiej, przedstawioną w tabeli 21.

**Tabela 24.** Dług publiczny krajów UE w I kwartale 2021 (w proc. PKB)

Grecja	209,3	Irlandia	60,5
Włochy	160,0	Słowacja	60,3
Portugalia	137,2	Polska	59,1
Cypr	125,7	Malta	59,0
Hiszpania	125,2	Holandia	54,9
Belgia	118,6	Rumunia	47,7
Francja	118,0	Łotwa	45,7
Strefa euro	100,5	Litwa	45,6
UE-27	92,9	Czechy	44,1
Chorwacja	91,3	Dania	40,7
Austria	87,4	Szwecja	40,3
Słowenia	86,0	Luksemburg	28,1
Węgry	81,0	Bułgaria	25,1
Niemcy	71,2	Estonia	18,5
Finlandia	70,3	(Polska – 1 389 miliardów zł)	

Źródło: [forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/8214163,dlug-publiczny-i-deficyt-budżetowy-w-ue-i-kwartal-2021-polska-eurostat.html](https://forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/8214163,dlug-publiczny-i-deficyt-budżetowy-w-ue-i-kwartal-2021-polska-eurostat.html); dostęp 2021.05.30

Dług publiczny w relacji do PKB, jaki obciąża Polskę (59,1%) jest wyraźnie poniżej wielkości średniej obliczonej dla krajów członkowskich UE (92,9%). Nie powinniśmy się pocieszać, że inne kraje mają relatywnie większy dług, bo nasz dług wynoszący przecież w I kwartale 2021 r. 1 389 miliardów to tyle, co 343 % całorocznych dochodów budżetu w 2021 roku. Sejm przyjął budżet na 2021 rok, zatwierdzając dochody ogółem w kwocie 404,5 miliardów oraz wydatki na sumę 486,8 miliardów, a więc akceptując deficyt wynoszący 82,3 miliardów (<https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-budzet-na-2021-r>; dostęp 2021.09.05).

# Bibliografia

## Literatura podstawowa

1. Adamowicz M., 2010, *Źródła finansowania wspólnot*, [w:] Podstawka M., (red.) *Finanse. Instytucje. Instrumenty. Podmioty. Rynki. Regulacje*, WN PWN, Warszawa
2. Adamowicz M., Wawrzonkiewicz M., 2011, *Alokacja środków publicznych na rolnictwo w nowej metodzie budżetowania w latach 2009-2011*, [w:] Siedlecka A., (red.) *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Państwowa Szkoła Wyższa im. Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
3. Adamowicz M., 2017, *Budżet Unii Europejskiej*, [w:] Podstawka M., (red.) *Finanse. Instytucje. Instrumenty. Podmioty. Rynki. Regulacje*. WN PWN, Warszawa
4. Berry R., D'Antonio L., 2014, *Finansowanie, budżetowanie i przepływy pieniężne*, [w:] Bolland E., Fletcher F. (red.) *Problemy biznesowe. Rozwiązania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
5. Ciak J.M., Kołosowka B., Piotrowska-Marczak K., 2019, *Podstawy finansów publicznych i ubezpieczeń społecznych*, CeDeWu, Warszawa
6. Dolata S., *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Wolters Kluwer SA, Warszawa, 2013
7. Daniłowska A., 2011, *Dług publiczny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] Siedlecka A., (red.) *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Państwowa Szkoła Wyższa im. Jana Pawła II w Białej Podlaskiej
8. Gaudemet P.M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa
9. Golinowska S., 2018, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warszawa
10. Gołębiwska A., 2015, *System ubezpieczeń społecznych*, [w:] Alińska A., Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa
11. Kosycarz E., 2015, *Polityka fiskalna*, [w:] Alińska A., Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa
12. Marczakowska-Proczka J., 2015, *System budżetowy*, [w:] Alińska A., Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa
13. Owsiak S., 2019, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa (3 dodruk wydania z 2017)
14. Pacud R., 2019, *Zakończenie*, [w:] Pacud R., (red.) *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Difin, Warszawa
15. Pacud R., 2019a, *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego jako przedmiot badań*, [w:] Pacud R., (red.) *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Difin, Warszawa
16. Pacud R., 2019b, *Zobowiązania ubezpieczeniowe oraz ich pokrycie w ubezpieczeniu społecznym* [w:] Pacud R., (red.) *Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego*, Difin, Warszawa
17. Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., 2003, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

18. Podstawka M., 2011, *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa
19. Podstawka M., 2017, *Inwestycyjny mnożnik zrównoważonego budżetu*, [w:] Podstawka M., (red.) 2017, *Finanse. Instytucje. Instrumenty. Podmioty. Rynki. Regulacje*. WN PWN, Warszawa
20. Rudowicz E., 2010, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Podstawka M., (red.) *Finanse. Instytucje. Instrumenty. Podmioty. Rynki. Regulacje*, WN PWN Warszawa
21. Sedlãček T., 2015, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Gilgamesza do Wall Street*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa
22. Sopoćko A., 2015, *Mit pieniądza. Świat realny wobec iluzji polityki pieniężnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa
23. Szlinder M., 2018, *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa
24. Waśniewski K., 2014, *Czy dług publiczny musi rosnąć? Analiza instytucjonalnych uwarunkowań polityki fiskalnej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa
25. Woźniak B., 2015, *Sektor finansów publicznych*, [w:] Alińska A., Woźniak B., *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa
26. Żurakowska-Sawa J., Siedlecka A., 2011, *Budżet zadaniowy jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zarządzania strategicznego* [w:] Siedlecka A. (red.) *Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania gospodarką narodową*, Państwowa Szkoła Wyższa im. Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

## Literatura uzupełniająca

1. Babones S., 2019, *Interesem rządu jest rządzenie, nie interesy*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 22-24 listopada
2. Bocheński J., 1993, *Historia filozofii*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków
3. Brzeziński B., Nykiel W., 2014, *Zasady ogólne prawa podatkowego* [w:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, TNOiK, Toruń
4. Budzyński T.M., 2016, *Wydatkowe reguły fiskalne w Polsce*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 294
5. Dixit A., 2012, *Ekonomiści jako doradcy polityczni i społeczni* [w:] Surdej A., (red.) *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
6. Forbes S., Amos E., 2014, *Pieniądz. Dlaczego niszczenie dolara zagraża światowej gospodarce i jak można temu zapobiec*, MT Biznes, Warszawa
7. Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Warszawa
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483
9. Mazur D., 2015, *Współpraca sektora nauki, biznesu i administracji publicznej jako główne wyzwanie współczesnej polityki rozwojowej miasta na przykładzie Krakowa*, *Zarządzanie Publiczne*, Nr 1(29), Uniwersytet Jagielloński, Kraków
10. Majone G., 2012, *Wiarygodność polityki dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć* [w:] Surdej A., (red.) *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
11. Mączyńska E., 2019, *Skończmy z doktrynerstwem*, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 22-24 listopada

12. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107
13. Ostaszewski J. (+9 innych autorów), 2010, *Finanse publiczne* [w:] Ostaszewski J., (red.) *Finanse, Difin, Warszawa*
14. Piketty T., 2015, *Ekonomia nierówności*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa
15. Piketty T., 2015, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa
16. Rabięga H., 2018, *Kiedy fiskus dowie się o zagranicznym koncie polskiego podatnika*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 30 kwietnia
17. *Rocznik Statystyczny 2017*, GUS
18. Skoczylas-Tworek A., 2013, *Budżet zadaniowy jako wyzwanie dla audytorów jednostek sektora finansów publicznych*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, Nr 766< *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 62
19. Skousen M., 2012, *Narodziny współczesnej ekonomii. Żyoty i idee wielkich myślicieli*, Fijorr Publishing Company, Warszawa
20. Sosnowski M., 2012, *Znaczenie zasad podatkowych dla systemu podatkowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, Nr 708, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 52
21. Surdej A., 2012, *Wstęp. Potencjał i ograniczenia w stosowaniu analizy ekonomicznej w polityce publicznej* [w:] Surdej A., (red.) *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
22. Wołowicz T., Reško D., 2012, *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, *Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA*, 5(2/2012)
23. Wójcicki W., 2017, *O czym mówi i nie mówi ekonomia*, Wydawnictwo PSW JPII, Biała Podlaska
24. Wójcicki W., 2018, *Wielkości i proporcje w ekonomii*, Wydawnictwo PSW JPII, Biała Podlaska
25. Wykrętowicz S., 2008, *Samorząd w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
26. Wyszyńska K., 2019, *Mapa wydatków w ochronie zdrowia 2018*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 20-22 grudnia, s. A3
27. *Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej w 2017 r.*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
28. Zawadzka-Pąk U.K., 2014, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zdaniowego we Francji i Polsce*, edu-Libri, Kraków-Legionowo
29. Żółciak T., 2020, *Problem pojawia się, gdy NGO blokują inwestycję zagrażającą interesom firmy*, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 28.08.2020

## Akty prawne

1. Ustawa Konstytucyjna z dnia 7 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966
4. Ustawa z dnia 8 marca 2017 roku o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, Dz. U. z 2017 r., poz. 648
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997 r., nr 137, poz. 926

6. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887
7. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r., o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002 r., nr 62, poz. 558
8. Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działań administracji rządowej budżet i finanse publiczne, Dz. U. 2016, poz. 781
9. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. nr 112, poz. 654

## Netografia

1. Bogusz K., *Odwołanie* [oddecyzjizus.pl/2014/12/23/funkcje-i-zasady-ubezpieczen-spoecznych](http://oddecyzjizus.pl/2014/12/23/funkcje-i-zasady-ubezpieczen-spoecznych); 2019.12.09
2. Bucior G., Gościński K., *Koncepcja budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, [http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior\\_gosciniak-koncepcje\\_budzetowania\\_w\\_jednostkach\\_samorzadu\\_terytorialnego.pdf](http://www.grzegorz.bucior.pl/cms/fck/uploaded/publikacje/bucior_gosciniak-koncepcje_budzetowania_w_jednostkach_samorzadu_terytorialnego.pdf); 2020.02.02
3. Ćwiek J. 2021, *Średnia długość życia Polaków się skraca. Efekt pandemii*, Rzeczpospolita, wydanie elektroniczne z dnia 2021.02.24
4. Cipiur J., *Starość nie radość i co z tym począć*, Obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/starość-nie-radosc-i-co-z-tym-poczac.html; 2020.03.03
5. Cichocki S., Kokoszczński R., *Ewolucja krzywej Laffera jako narzędzia analizowania unikania opodatkowania od prostych modeli teoretycznych do modeli DSGE*, <http://ekonomia.wne.uw.edu.pl/show/index/issues/45/786>; 2020.02.01
6. Doligalski P., Sroczynski G., *Czy „krzywa Laffera” obetnie głowy polskim bogaczom? Z nowych obliczeń wynika, że mogliby płacić dwa razy wyższe podatki*, <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,25539098,czy-krzywa-laffera-obetnie-glowy-polskim-bogaczom-z-nowych.html>; 2019.12.23
7. Dudek P., Zalewski Ł., *Fiskus coraz częściej przegrywa z podatnikiem. Pokazują to sądowe statystyki*, [podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1472440,decyzja-urzedu-skarbowego-odwolanie-do-sadu-statystyki.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1472440,decyzja-urzedu-skarbowego-odwolanie-do-sadu-statystyki.html); 2020.04.27
8. Dworakowska M., *Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy absorpcji funduszy unijnych*, <http://optimum.uwb.edu.pl/index.php/osj/article/view/247>; 2020.04.07
9. Frączyk J., *Jakie emerytury po koronawirusie? Pandemia zagraża systemowi*, [businessinsider.com.pl/biznes-covid/emerytury-po-covid-19-koronawirus-skladki-zus-tarcza-antykrzysowa-30/p3hhj33](http://businessinsider.com.pl/biznes-covid/emerytury-po-covid-19-koronawirus-skladki-zus-tarcza-antykrzysowa-30/p3hhj33); 2020.05.03
10. Gardias D., Głogowski M., *Górnicy protestują, ale rządzący mogą mieć więcej kłopotów. Jest problem z egzekwowaniem pieniędzy dla pielęgniarek*, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,171710,25706494,dorota-gardias-w-tok-fm-gornicy-sa-duza-grupa-zawodowa-i-ich.html>; 2020.02.18
11. Glapiak E., *Były prezes ZUS potwierdza czarny scenariusz – czeka nas obniżka emerytur*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/emerytura-w-polsce-bedzie-coraz-nizsza-chyba-ze-popracujemy-dluzej/11nhqfx>; 2019.11.07
12. Glapiak E., *OFE – zabezpieczenie emerytur na przyszłość – zostało zdemontowane. Oto co nas czeka*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/emerytura-w-polsce-bedzie-coraz-nizsza-chyba-ze-popracujemy-dluzej/11nhqfx>; 2019.11.19
13. Gwiazdowski R., *Stare/nowe zasady podatkowe*, <https://wei.wpcrafting.com/article/stare-nowe-zasady-podatkowe/>; 2019.11.17

14. Kłyta T., *Liczba urzędników spadła po raz pierwszy od 5 lat. A obowiązków przybyło*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/liczba-urzednikow-spadla-po-raz-pierwszy-od-5-lat-a-obowiazkow-przybylo,126958.html>; 2020.04.19
15. Kolany K., *10 lat cichej podwyżki podatku od pracy*, [bankier.pl/wiadomosc/10-lat-cichej-podwyzki-podatku-od-pracy-7638328.html](http://bankier.pl/wiadomosc/10-lat-cichej-podwyzki-podatku-od-pracy-7638328.html); 2019.01.24
16. Lubimow-Burzyńska I., *Finanse publiczne*, <http://www.wez.uz.zgora.pl/images/pliki/Iwona%20Lubimow-Burzy%C5%84ska%20-%20Finanse%20publiczne%20-%20skrypt.pdf>; 2019.09.29
17. Mikowski M., Otfinowska S., *Mały dług? To nie będzie egzekucji z nieruchomości*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Propozycja-zakazu-egzekucji-z-nieruchomosci-przy-dlugu-mniejszym-niz-1-20-7868423.html>; 2020.04.23
18. Motyka P., *Pozytywy płynące z pandemii? Przestaliśmy umierać z powodu smogu*; <https://wiadomosci.onet.pl/nauka/pozytywy-plynace-z-epidemii-przestalismy-umierac-z-powodu-smogu/673t7ft>; 2020.04.30
19. Padzik P., *Pracownicy socjalni alarmują: dochodzimy do granicy absurdu*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/system-pomocy-spoecznej-dochodzimy-do-sciany-absurdu/q68cmr0>; 2020.04.22
20. Parlament Europejski. Noty tematyczne o Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/home>; 30.08.2020
21. Pompowski T., 2010, *Izrael zwalcza ubóstwo podatkiem negatywnym*, [obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/Izrael-podatek-negatywny](http://obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/Izrael-podatek-negatywny); 2020.05.06
22. Radwan A., *Zamiast zwolnień niższe pensje? Trwa spór o redukcję etatów urzędników*, [Serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1469238,urzednicy-sluzba-cywilna-koronawirus-oszczednosci-zwolnienia-wynagrodzenia.html](http://Serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1469238,urzednicy-sluzba-cywilna-koronawirus-oszczednosci-zwolnienia-wynagrodzenia.html); 2020.04.18
23. Rudzki P., *Szwajcaria bez tajemnicy bankowej. Co to oznacza dla banków?* <https://www.rp.pl/Banki/310069985-Szwajcaria-bez-tajemnicy-bankowej-Co-to-oznacza-dla-bankow.html>; 2020.04.26
24. Tokarczuk O., *Czuły narrator*, <https://ksiazki.wp.pl/czuly-narrator-przemowa-noblowska-olgi-tokarczuk-6454153788634753a>; 2019.12.07
25. Warzecha L., *Warzecha ocenia konwencje Dudy: zatrważająca beztroška prezydenta*, [Fakt.pl/wydarzenia/polityka/warzecha-ocenia-konwencje-dudy/zfd0m0p](http://Fakt.pl/wydarzenia/polityka/warzecha-ocenia-konwencje-dudy/zfd0m0p); 2020.05.04
26. Wiatrak A.P., *Strategia gminy jako narzędzie rozwoju obszarów wiejskich*, Roczniki Naukowe, 2012, tom XIV, zeszyt 3; [researchgate.net/publication/301701053\\_Strategia\\_gminy\\_jako\\_narzedzie\\_rozwoju\\_obszarow\\_wiejskich](http://researchgate.net/publication/301701053_Strategia_gminy_jako_narzedzie_rozwoju_obszarow_wiejskich); 2020.06.01
27. Witwicka K., 2019, *Obniżka PIT i zwolnienie młodych z podatku. Co to oznacza dla podatników?* [Serwisy.gazetaprawna.pl/artykuly/1422920,obnizka-pit-i-zwolnienie-mlo-dych-z-podatku-co-to-oznacza-dla-podatnikow.html](http://Serwisy.gazetaprawna.pl/artykuly/1422920,obnizka-pit-i-zwolnienie-mlo-dych-z-podatku-co-to-oznacza-dla-podatnikow.html); 2020.09.26
28. Woś R., 2018, *Dziś „100 milionów” Wałęsy już nie brzmi dziwnie. PiS powinno zacząć mówić o 1000 plus*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1452854,rafal-wos-o-zwiekszeniu-dzietnosci.html>; 2020.05.06
29. Woś R., *Zwiększanie dzietności. Na Alasce się rodzi...* Dziennik Gazeta Prawna z dnia 27 lutego 2020 r., [biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1452854,rafal-wos-o-zwiekszeniu-dzietnosci.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1452854,rafal-wos-o-zwiekszeniu-dzietnosci.html);
30. Zalewski Sz., *„Pisz pan na Berdyczów”, czyli tam gdzie list pewno(nie) dojdzie*, [Kurierhistoryczny.pl/artykul/pisz-pan-na-berdyczow-czyli-tam-gdzie-list-na-pewno-nie-do-dzie,543](http://Kurierhistoryczny.pl/artykul/pisz-pan-na-berdyczow-czyli-tam-gdzie-list-na-pewno-nie-do-dzie,543); 2020.05.04

31. Zienkiewicz A., Bartnik B., *Specyfika budżetowa w jednostce sektora publicznego na przykładzie województwa podkarpackiego*, [Konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/17\\_2016.pdf](http://konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/17_2016.pdf); 2020.02.03
32. Zgliczyński S.W., *Polityka społeczna w państwach UE – wydatki i rozwiązania modelowe*, INFOS, nr 10 (233) Biuro Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1F477741D5BACEFDC12581980041F5DA/\\$file/Infos\\_233.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1F477741D5BACEFDC12581980041F5DA/$file/Infos_233.pdf); 2020.02.17
33. <https://finanse.wp.pl/podatek-od-psa-2020-kogo-obowiazuje-i-ile-wynosi-6470027931928193a> oraz: <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/podatki/>; 2020.01.28
34. [Encyklopedia.pwn.pl/haslo/byt;3882524.html](https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/byt;3882524.html); 2020.03.01
35. [Pl.wikipedia.org/wiki/Prawo\\_Wagnera](https://pl.wikipedia.org/wiki/Prawo_Wagnera); 2019.09.24
36. [Inlegis.pl/baza-wiedzy/bez-kategorii/Stowarzyszenia-i-fundacje](https://inlegis.pl/baza-wiedzy/bez-kategorii/Stowarzyszenia-i-fundacje); 2019.09.25
37. <https://dzieje.pl/artykuly-histeryczne/100-lat-temu-powstalo-polskie-towarzystwo-czerwonego-krzyza>; 2019.09.25
38. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowy\\_Ruch\\_Czerwonego\\_Krzy%C5%Bca\\_i\\_Czerwonego\\_P%C3%B3%C5%82ksi%C4%99%C5%BCyca](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowy_Ruch_Czerwonego_Krzy%C5%Bca_i_Czerwonego_P%C3%B3%C5%82ksi%C4%99%C5%BCyca); 2019.09.25
39. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Helsi%C5%84ska\\_Fundacja\\_Praw\\_Cz%C5%82owieka](https://pl.wikipedia.org/wiki/Helsi%C5%84ska_Fundacja_Praw_Cz%C5%82owieka); 2019.09.24
40. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Caritas\\_\(organizacja\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Caritas_(organizacja)); 2019.09.24
41. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka\\_Orkiestra\\_%C5%9Awi%C4%85tecznej\\_Pomocy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wielka_Orkiestra_%C5%9Awi%C4%85tecznej_Pomocy); 2019.09.24
42. [www.pah.org.pl](http://www.pah.org.pl); 2019.09.25
43. [Greenpeace.org/poland](https://www.greenpeace.org/poland); 2019.09.25
44. [Mfiles.pl/pl/index.php/Fundusze\\_celowe](https://mfiles.pl/pl/index.php/Fundusze_celowe); 2019.09.23
45. [Serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1431761,podniesienie-placy-minimalnej-w-2020-r-to-dla-samorzadow-koszt-16-mld-zl.html](https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1431761,podniesienie-placy-minimalnej-w-2020-r-to-dla-samorzadow-koszt-16-mld-zl.html); 2019.09.25
46. <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-placa-minimalna-w-krajach-ue-jakie-sa-roznice;2020.04.30>
47. <https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/placa-minimalna-w-unii-europejskiej-dane-eurostatu-ra1003440-4495545;2020.04.30>
48. [Ec.europ.eu/social/main.jsp?catId=4658&angld=pl;2020.04.20](https://ec.europ.eu/social/main.jsp?catId=4658&angld=pl;2020.04.20)
49. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/744843,ile-osob-zatrudnionych-jest-przez-panstwo-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie.html;2020.09.19>
50. [Pl.wikipedia.org/wiki/Superwizja\\_\(psychoterapia\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Superwizja_(psychoterapia)) 2020.04.22
51. <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/podatki-osobiste/sloownik/101870,Fiskus.html;2019.09.27>
52. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/fiskus.html;2019.09.27>
53. <https://inforfk.pl/cykle-tematyczne/tresc,inforfk,0611,INF000000000000676342,-Nowelizacja-ustawy-o-finansach-publicznych-nowa-regula-wydatkowa-stabilizujaca.html?pozycja=12;2019.06.15>
54. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/Nowa-regula-trzy-zagrozenia;2020.01.27>
55. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja\\_warszawska;2020.04.07](https://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja_warszawska;2020.04.07)
56. <https://www.metropoliagdansk.pl;2020.04.06>
57. [Pb.pl/metropolia-slaska-opublikowala-raport-o-swoim-potencjale-953492;2020.04.07](https://pb.pl/metropolia-slaska-opublikowala-raport-o-swoim-potencjale-953492;2020.04.07)
58. [Forsal.pl/artykuly/1466646,pie-luzowanie-ilosciowe-po-polsku-nbp-siegnal-po-nie-standardowe-srodki.html;2020.04.04](https://forsal.pl/artykuly/1466646,pie-luzowanie-ilosciowe-po-polsku-nbp-siegnal-po-nie-standardowe-srodki.html;2020.04.04)
59. [Forsal.pl/finansopedia/inne/haslo/911987,luzowanie-ilosciowe.html;2020.04.05](https://forsal.pl/finansopedia/inne/haslo/911987,luzowanie-ilosciowe.html;2020.04.05)

60. [obserwatorgospodarczy.pl/gospodarka/19-polska/1198-narodowy-bank-polski-pierwszy-raz-w-historii-wprowadza-luzowanie-ilosciowe-qe](https://obserwatorgospodarczy.pl/gospodarka/19-polska/1198-narodowy-bank-polski-pierwszy-raz-w-historii-wprowadza-luzowanie-ilosciowe-qe); 2020.04.15
61. [Businessinsider.com.pl/Kleszczow-najbogatsza-gmina-w-Polsce/3nzh8w6](https://businessinsider.com.pl/Kleszczow-najbogatsza-gmina-w-Polsce/3nzh8w6); 2020.04.01
62. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1470890,zmiany-w-janosikowym-koronawirus.html>; 2020.04.18
63. <https://polskieradio24.pl/42/273/Artykul/1244959>; 2014.09.30
64. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/GUS-pokazal-ukryty-dlug-Polski-7584464.html>; 2020.04.20
65. <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/systemy-emerytalne-w-polsce-i-na-swiecie-polska-na-21-miejscu/cpsbp9>
66. <https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Awi%C4%99topietrze>; 2019.11.16
67. [mfiles.pl/pl/index.php/Zasady\\_podatkowe\\_Adama\\_Smitha](https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasady_podatkowe_Adama_Smitha); 019.11.16
68. <https://www.money.pl/galerie/artykul/najdziwniejsze-podatki-swiatea,40,0,2238248.html>; 2019.11.16
69. [mfiles.pl/pl/index.php/Prakseologia](https://mfiles.pl/pl/index.php/Prakseologia); 2020.04.23
70. <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/aksjologia.html>; 2020.04.23
71. <https://www.pzu.pl/grupa-pzu/o-nas/prawo-ubezpieczeniowe>; 2020.02.10
72. <https://atea.pl/dzialy-i-grupy-ubezpieczen/>; 2020.02.19
73. [fem.put.poznan.pl>poliadmin>didactics/61091654ubezpieczenia\\_podstawowe%20pojacia.pdf](https://fem.put.poznan.pl>poliadmin>didactics/61091654ubezpieczenia_podstawowe%20pojacia.pdf); 2019.12.09
74. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/1454082,swiadczenie-przedemerytalne-komu-przysluguje.html>; 2020.02.15
75. <https://www.zus.pl/pl/pracujacy/system-ubezpieczen-spolecznych-w-polsce>; 2020.02.13
76. <https://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/zalatw-sprawe-krok-po-kroku/jak-ubezpieczyc-sie-dobrowolnie/>; 2019.12.09
77. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowa\\_Organizacja\\_Pracy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzynarodowa_Organizacja_Pracy); 2020.02.16
78. [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kraj%C3%B3w%20UE\\_Spis%20tresci.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spo%C5%82eczna%20kraj%C3%B3w%20UE_Spis%20tresci.pdf); 2020.01.27
79. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wydatki-na-opieke-zdrowotna-w-Europie-Wykres-dnia-7852445.html>; 2020.03.31
80. <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rada-statystyki/posiedzenia-plenarne/posiedzenie-30012017/>; 2020.05.04
81. <https://vizja.pl/jakie-jest-nasze-spoleczenstwo-wyniki-diagnozy-spolecznej-2015/>; 2020.05.01
82. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Prezydent-1200-dla-osob-ktore-stracily-prace-na-skutek-epidemii-7875420.html>; 2020.04.04
83. [Next.gazeta.pl/net/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-Polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniuous](https://next.gazeta.pl/net/7,151003,24944096,zyja-za-niecale-600-zlotych-miesiecznie-w-Polsce-wzroslo-skrajne-ubostwo.html#opiniuous); 2019.06.28
84. [Wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=4888](https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=4888); 2020.04.30
85. [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Sprawy\\_wewn%C4%99trzne](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Sprawy_wewn%C4%99trzne); 2020.05.17
86. [forsal.pl/artykuly/1470486,rpa-wprowadzi-jednorazowy-podatek-majatkowy.html](https://forsal.pl/artykuly/1470486,rpa-wprowadzi-jednorazowy-podatek-majatkowy.html); 2020.05.20
87. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/a%20contrario.html>; 2020.05.20
88. <https://historia.interia.pl/kartka-z-kalendarza/news-25-pazdziernika-1971-r-zniesienie-obowiazkowych-dostaw-zboz-nId,1541457>; 2020.05.20

89. [Subiektywnieofinansach.pl/hiszpania-przetestuje-po-calosci-universalny-dochod-podstawowy-ruszyly-doplaty-do-pensji/](http://Subiektywnieofinansach.pl/hiszpania-przetestuje-po-calosci-universalny-dochod-podstawowy-ruszyly-doplaty-do-pensji/); 25.08.2020
90. <https://next.gazeta.pl/next/7,168930,26228563,niemcy-przetestuja-dochod-podstawowy-przez-trzy-lata-uczestnicy.html>; 23.08.2020
91. [Bankier.pl/wiadomosc/Za-program-500-w-2020-r-zaplacimy-41-mld-zl-Sprawdz-zasady-500-7665816.html](http://Bankier.pl/wiadomosc/Za-program-500-w-2020-r-zaplacimy-41-mld-zl-Sprawdz-zasady-500-7665816.html); 27.08.2020
92. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wychowanie-dziecka-w-Polsce-kosztuje-srednio-200-tys-zl-7679827.html>; 02.06.2020
93. [Naukowiec.org/wiedza/ekonomia/produkt-narodowy-brutto-pnb-\\_1444.html](http://Naukowiec.org/wiedza/ekonomia/produkt-narodowy-brutto-pnb-_1444.html); 01.09.2020
94. [www.gov.pl/web/finanse/estonski-cit](http://www.gov.pl/web/finanse/estonski-cit); 03.09.2020
95. [Businessinsider.com.pl/aplikacje-krytyczne](http://Businessinsider.com.pl/aplikacje-krytyczne); 01.09.2020
96. <https://www.zadluzenia.com/stopa-zastapienia-system-emerytalny/>; 2020.09.19
97. <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,26313679,emerytury-znow-rozwazane-jest-rownie-swiadczenie-dla-wszystkich.html>; 2020.09.19
98. <https://tvn24.pl/biznes/pieniadze/podatki-2020-aleksander-laszek-leszek-balcero-wicz-o-osobach-w-drugim-progu-podatkowym-4692990>; 2020.09.22
99. [Wyborcza.pl/7,155287,26315646,2-tys-zl-na-reke-i-1-3-tys-w-podatkach-i-sklakach-panstwo.html#](http://Wyborcza.pl/7,155287,26315646,2-tys-zl-na-reke-i-1-3-tys-w-podatkach-i-sklakach-panstwo.html#); 2020.09.22
100. [Zarobki.pracuj.pl/kalkulator-wynagrodzen/2800-brutto](http://Zarobki.pracuj.pl/kalkulator-wynagrodzen/2800-brutto); 2020.09.26
101. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/czy-zus-zbankrutuje-jest-wypłacalny-czy-system-emerytalny-w-polsce-upadnie/b0b68xx>; dostęp 2021.05.09
102. <https://magazyn.wp.pl/finanse/artukul/prywatyzacja-emerytur-kto-zyskuje-a-kto-na-niej-traci>; dostęp 2021.05.09
103. [Businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/czternasta-emerytura-obejście-stabilizującej-reguly-wydatkowej/m3m89hy](http://Businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/czternasta-emerytura-obejście-stabilizującej-reguly-wydatkowej/m3m89hy); dostęp 2020.02.26
104. [Businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/dlug-panstwa-jedna-czwarta-pozza-kontrola-wydatki-wypchnie-pozza-budzet/q5d5ps6](http://Businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/dlug-panstwa-jedna-czwarta-pozza-kontrola-wydatki-wypchnie-pozza-budzet/q5d5ps6); dostęp 2021.08.30
105. <https://wyborcza.biz/biznes/7,179195,27332452,inflacja-nie-rusza-ani-prezesa-nbp-ani-jego-ekipy-wazne-ze.html>; dostęp 2021.08.30
106. <https://dorzeczy.pl/ekonomia/196621/inflacja-statystyczna-a-odczuwalna-sadowski-jest-przepasc.html>; dostęp 2021.08.30
107. [Forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/821463,dlug-publiczny-i-deficyt-budzetowy-w-ue-i-kwartal-2021-polska-eurostat.html](http://Forsal.pl/gospodarka/finanse-publiczne/artykuly/821463,dlug-publiczny-i-deficyt-budzetowy-w-ue-i-kwartal-2021-polska-eurostat.html); dostęp 2021.05.30
108. [Andrzejrzonca.com/post/2019/11/01/skad-sie-bierze-luka-w-vat](http://Andrzejrzonca.com/post/2019/11/01/skad-sie-bierze-luka-w-vat); dostęp 2021.09.05
109. <https://www.gov.pl/web/finanse/sejm-przyjal-budzet-na-2021-r>; dostęp 2021.09.05

# Spis tabel

Tabela 1. Dane do obliczenia limitu i kwoty wydatków na rok 2016. . . . .	29
Tabela 2. Pracujący według sekcji w gospodarce narodowej na dzień 31.12. 2017 r. (w tys.). . . . .	36
Tabela 3. Skumulowane etapy procedury budżetowej. . . . .	47
Tabela 4. Różnice między budżetem w układzie tradycyjnym i zadaniowym. . . . .	50
Tabela 5. Korzyści i zagrożenia związane z układem zadaniowym budżetu . . . . .	52
Tabela 6. Główne cechy instytucji budżetu i instytucji funduszu celowego. . . . .	54
Tabela 7. Wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce według stanu na dzień 2015.12.30 . . . . .	58
Tabela 8. Udział poszczególnych systemów emerytalnych w długu ukrytym według stanu na dzień 2015.12.30 77 . . . . .	59
Tabela 9. Wiek emerytalny w państwach Unii Europejskiej i EFTA [lat, miesiące] . . . . .	62
Tabela 10. Świadczenia przyznawane w ramach poszczególnych metod zabezpieczenia społecznego . . . . .	96
Tabela 11. Wydatki na opiekę zdrowotną w Europie w 2017 r. [%PKB per capita] . . . . .	103
Tabela 12. Wydatki w ochronie zdrowia w Polsce w 2018 roku (mln zł) . . . . .	104
Tabela 13. Płaca minimalna w Europie (euro) . . . . .	106
Tabela 14. Granice ubóstwa dla gospodarstw 1-osobowych w latach 2015-2018 (zł) . . . . .	110
Tabela 15. Granice ubóstwa dla gospodarstw 4-osobowych; 2 osoby dorosłe, 2 dzieci do lat 14, w latach 2014-2018 (zł) . . . . .	108
Tabela 16. Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego (kwoty wykonane w mln zł) . . . . .	125
Tabela 17. Środki finansowe przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w związku z realizacją programów i projektów unijnych (kwoty wykonane w mln zł) . . . . .	125
Tabela 18. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2016 (kwoty wykonane w mln zł) . . . . .	126
Tabela 19. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016-2018 (kwoty wykonane w mln zł) . . . . .	127
Tabela 20. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego [%] . . . . .	127
Tabela 21. Beneficjenci netto (+) i płatnicy netto (-) w UE w latach 2016/2015 . . . . .	137
Tabela 22. Dochody budżetu państwa (mln zł) . . . . .	142
Tabela 23. Wydatki budżetu państwa (mln zł) . . . . .	143
Tabela 24. Dług publiczny krajów UE w I kwartale 2021 (w proc. PKB) . . . . .	144

