

Wprowadzenie

Zmiany, jakie zachodzą w systemie finansów publicznych, stanowią odzwierciedlenie procesów, zdarzeń i sytuacji mających miejsce w gospodarce kraju i jej otoczeniu. Sektor finansów publicznych, obok sfery realnej gospodarki, stanowi podstawę do rozwoju i wzrostu gospodarczego. Finanse publiczne to także dyscyplina nauk ekonomicznych, która odzwierciedla przyjęte strategie działania oraz decyzje podejmowane przez państwo i pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Współczesne finanse publiczne nie ograniczają się jedynie do badania gospodarki funduszami publicznymi, ale wyjaśniają podstawowe zjawiska ekonomiczne i społeczne związane z funduszami publicznymi, zmierzając do zidentyfikowania zasadniczych związków przyczynowo-skutkowych zachodzących między gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych oraz zjawiskami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi, które mają miejsce w gospodarce rynkowej.

Finanse publiczne postrzegamy jako wartość zasobów środków publicznych i operacji finansowych wykonywanych przez władze publiczne z poziomu centralnego, samorządowego oraz przez inne jednostki wyszczególnione w ustawie o finansach publicznych, jak również regulacjach prawnych określających te zasady. Są tą przede wszystkim operacje w zakresie gromadzenia dochodów publicznych, dokonywania wydatków publicznych, finansowania deficytów oraz operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym na poziomie centralnym i samorządowym.

Główną przesłanką do podjęcia decyzji o przygotowaniu podręcznika akademickiego pt. *Współczesne finanse publiczne* była chęć przedstawienia zagadnień dotyczących zmian w podstawowych kategoriach ekonomicznych, finansowych i prawnych związanych bezpośrednio z sektorem finansów publicznych oraz wskazania na zmiany w otoczeniu, które w efekcie wpływają na stan i zarządzanie środkami publicznymi. Współczesne finanse publiczne stanowią obraz aktualnego stanu i potrzeb uczestników procesów gospodarczych, odzwierciedlają przyjęte kierunki podejmowanych działań oraz pokazują zakres nowych inicja-

tyw o charakterze publicznym w kontekście możliwości i wyzwań rynkowych. Nie należy zapominać, że sektor finansów publicznych jest elementem systemu finansowego, który realizuje ważne zadania z zakresu polityki publicznej. Polityka publiczna odnosi się do najważniejszych obszarów aktywności państwa, jednostek samorządu terytorialnego, instytucji ubezpieczeniowych oraz wielu innych podmiotów gospodarczych, istotnych z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego. Wyniki prowadzonych obserwacji, analiz i oceny zjawisk oraz procesów zachodzących w obszarze szeroko pojętych finansów publicznych koncentrowały się w ostatnich latach na zaprezentowaniu przede wszystkim wpływu zachodzących zmian rynkowych oraz skutków światowego kryzysu finansowego i gospodarczego na sektor finansów publicznych w Polsce. Jednocześnie podkreślić należy, że polska gospodarka i jej system finansowy należały do grupy państw, w których uruchamiane były na szeroką skalę publiczne pakiety pomocowe i podejmowano nadzwyczajne działania o charakterze stabilizacyjnym. Wiele krajów na świecie dotkniętych zostało załamaniem aktywności gospodarczej, co miało bezpośrednie przełożenie na wartość uzyskiwanych dochodów publicznych i skalę wydatkowanych środków budżetowych, a także na wielkość wskaźników o charakterze syntetycznym, a mianowicie poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego liczonego w relacji do produktu krajowego brutto. Następstwa i skutki światowego kryzysu finansowego spowodowały jednak konieczność wprowadzenia zmian także w polskim systemie gospodarczym, w tym w zakresie i formie prowadzonej polityki fiskalnej oraz obowiązujących regulacjach prawnych, co znalazło odzwierciedlenie w wartościach obrazujących stan finansów publicznych w Polsce. Kondycja finansów publicznych jest niezwykle ważna z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, w skład którego wchodzi rynkowy system finansowy i publiczny system finansowy. Stabilny system finansowy to podstawa wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Niniejszy podręcznik powstał na bazie doświadczeń zdobytych podczas prowadzenia zajęć dydaktycznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie z takich przedmiotów, jak: finanse publiczne, finanse jednostek samorządu terytorialnego, systemy podatkowe, polityka budżetowa i składa się z pięciu zasadniczych części. Układ i zakres omawianych zagadnień stanowi odzwierciedlenie podziału sektora finansów publicznych na trzy zasadnicze podsektory stanowiące elementy składowe finansów publicznych, tj. podsektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeniowy.

Rozdział pierwszy poświęcony został przedstawieniu podstawowych pojęć i zagadnień związanych z wyjaśnieniem roli i znaczenia sektora finansów publicznych w gospodarce. W rozdziale drugim scharakteryzowano system budżetowy w podziale na zagadnienia dotyczące procedury budżetowej, stanu dochodów i wydatków budżetu państwa oraz poziomu deficytu budżetowego

i długu publicznego. W podobnej konwencji zaprezentowano treść rozdziału trzeciego, który poświęcony został problematyce specyfiki i efektów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Kolejny, czwarty rozdział podręcznika, zawiera treści, które obrazują zasady organizacji, elementy składowe i finansowanie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Ostatni rozdział pracy poświęcony został omówieniu istoty i kierunków prowadzonej w ostatnich latach polityki fiskalnej.

Koncepcja podręcznika jest podporządkowana logice wykładu akademickiego. Opiera się na zasadzie prezentacji w pierwszej kolejności publicznej części systemu finansowego, jego elementów, instytucji, instrumentów i zasad funkcjonowania. Następnie przedstawiono politykę fiskalną, jako tę część polityki finansowej państwa, która jest związana z realizacją jego zadań na szczeblu rządowym i samorządowym. Polityka fiskalna jest bowiem prowadzona przy wykorzystaniu konkretnych instytucji i instrumentów, które trzeba poznać, aby zrozumieć i ocenić działania państwa związane z zarządzaniem środkami publicznymi. Między innymi dlatego horyzont czasowy przy omawianiu polityki fiskalnej jest szerszy. Obejmuje lata poprzedzające perspektywę finansową 2007-2013, jak i lata następne.

Zamysłem autorów wszystkich rozdziałów była chęć prezentacji zaobserwowanych zjawisk i zdarzeń, jakie miały miejsce w ostatnich siedmiu latach. Dane statystyczne pokazują zmiany i stan finansów publicznych w Polsce w okresie 2007-2013, tj. w latach poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Obejmują ostatni rok dobrej koniunktury przed światowym kryzysem finansowym i kolejne lata funkcjonowania gospodarki polskiej w niestabilnym otoczeniu zewnętrznym. Okres ten zamykają ostatnie dostępne w trakcie przygotowania podręcznika dane statystyczne, obrazujące stan na koniec 2013 roku, pochodzące głównie ze Sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w kolejnych latach. Pozwoliło to na ujednoczenie danych statystycznych i zaprezentowanie stanu finansów publicznych, w tym wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Podręcznik jest adresowany do szerokiego grona odbiorców: przede wszystkim studentów kierunków ekonomicznych i praktyków gospodarczych, administracji skarbowej oraz pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Jako autorzy niniejszej publikacji pragniemy złożyć serdeczne podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej publikacji. Serdeczne podziękowania kierujemy do Pana Dziekana Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Profesora Joachima Osińskiego, za wsparcie w realizacji całości przedsięwzięcia oraz mobilizację do pracy naukowej i badawczej. Cenne uwagi i sugestie ze strony recenzentów: Pani Profesor Krystyny Piotrowskiej-Marczak oraz Pana Profesora Eugeniusza Sob-

czaka, pozwoliły na wzbogacenie wartości merytorycznej opracowania. Bardzo dziękujemy Panu Profesorowi Bogusławowi Pietrzakowi i wszystkim pracownikom Katedry Skarbowości SGH za inspiracje, udział w licznych merytorycznych dyskusjach oraz pomoc w realizacji kolejnych etapów prac przygotowawczych i organizacyjnych związanych z wydaniem podręcznika.

Niniejsza publikacja powstała w ramach prac prowadzonych przy realizacji projektu badawczego w latach 2014-2016 pt.: *Mechanizmy pomocy finansowej w warunkach niestabilności systemu finansowego*¹.

*Agnieszka Alińska, Barbara Woźniak
wraz z Zespołem Autorów*

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610.