

# Spis treści

Wstęp	13
<b>Część pierwsza. PODSTAWY TEORII FINANSÓW PUBLICZNYCH</b>	
<b>Rozdział 1. Przedmiot nauki o finansach publicznych</b>	19
1.1. Pojęcie nauki o finansach publicznych	19
1.2. Kategoria potrzeb zbiorowych	24
1.3. Dobro publiczne	27
1.4. Dobro społeczne	32
1.5. Finanse publiczne jako przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin	38
<b>Rozdział 2. Przegląd ważniejszych teorii finansów publicznych</b>	42
2.1. Znaczenie teorii finansów publicznych	42
2.2. Okres przedkapitalistyczny	43
2.3. Finanse publiczne w okresie powstawania kapitalizmu	45
2.4. Liberalna myśl finansowa	46
2.5. Ortodoksyjna teoria finansów publicznych	47
2.6. Pierwsze próby interwencjonizmu fiskalnego	51
2.7. Złota reguła finansów publicznych	53
2.8. Rewolucja keynesowska	55
2.9. Neokeynesowskie teorie finansów publicznych	56
2.9.1. Zalecenia A. H. Hansena	56
2.9.2. Koncepcja finansów funkcjonalnych A. Lerner	59
2.9.3. Teorie finansów publicznych według J. M. Buchanana	59
2.9.4. Kryzys państwa podatkowego według J. A. Schumpetera	61
2.10. Neoliberalizm i nowy konserwatyzm fiskalny	63
<b>Rozdział 3. Funkcje finansów publicznych</b>	66
3.1. Rodzaje funkcji	66
3.2. Funkcja alokacyjna	67
3.3. Funkcja redystrybucyjna	68
3.4. Funkcja stabilizacyjna	73
3.5. Problem sprzeczności między funkcjami finansów publicznych	77

<b>Rozdział 4. Elementy teorii wyboru publicznego</b>	79
4.1. Mechanizm alokacji dobra prywatnego i dobra publicznego	79
4.2. Cele i przedmiot wyboru publicznego	82
4.3. Istota wyboru publicznego	83
4.4. Sposoby wyrażania preferencji w sprawach publicznych	85
4.5. Kryterium kosztów i korzyści	90
4.6. Zasady ustalania wyników głosowania w sprawach publicznych	93
4.7. Paradoks wyborczy	94
<b>Rozdział 5. System finansów publicznych</b>	96
5.1. Sektor publiczny a finanse publiczne	96
5.2. Struktura systemu finansów publicznych	100
5.3. Budżet państwa	102
5.3.1. Pojęcie budżetu państwa	102
5.3.2. Rozwój budżetu państwa	104
5.3.3. Cechy budżetu państwa	115
5.3.4. Funkcje budżetu państwa	116
5.3.5. Problem zasad budżetowych	122
5.4. Finanse regionalne	126
5.4.1. Przesłanki decentralizacji finansów publicznych	126
5.4.2. Podział kompetencji władz podstawą decentralizacji finansów publicznych	128
5.4.3. Finansowe podstawy działalności władz regionalnych	137
5.4.4. Mechanizm kształtowania finansowych zasobów regionu	137
5.5. Finanse lokalne	139
5.5.1. Problem granic autonomii władz samorządowych	139
5.5.2. Finansowe podstawy autonomii władz samorządowych	141
5.5.3. Rodzaje publicznych funduszy lokalnych	144
5.6. Publiczne fundusze celowe	146
5.6.1. Pojęcie funduszu celowego	146
5.6.2. Funkcje funduszy celowych	148
5.6.3. Rodzaje funduszy celowych	150
5.7. Finanse ubezpieczeń społecznych	153
5.7.1. Kwestia obowiązków państwa w zakresie ubezpieczeń	153
5.7.2. Wpływ ubezpieczeń emerytalno-rentowych na gospodarkę i finanse publiczne	156
5.8. System finansowy ubezpieczeń zdrowotnych	160
5.9. Ubezpieczenie od bezrobocia	161
5.10. Finanse agencji władz publicznych	162
<b>Rozdział 6. Dochody publiczne</b>	165
6.1. Przyczyny gromadzenia dochodów publicznych	165
6.2. Rodzaje dochodów publicznych	169
6.3. Podatek	172
6.3.1. Pojęcie podatku	172
6.3.2. Rodzaje podatków	173
6.3.3. Technika podatkowa	177
6.4. Opłaty	184
6.5. Cła	186

<b>Rozdział 7. Gospodarcze i społeczne skutki podatków</b>	188
7.1. Zasady podatkowe	188
7.2. Podatek a alokacja zasobów w gospodarce rynkowej	192
7.3. Rynkowe reakcje podmiotów na podatek	194
7.4. Efekt podatkowego spustoszenia	199
7.5. Wpływ podatków na oszczędności i inwestycje	201
7.6. Redystrybucyjne skutki podatków	202
7.7. Problem granic opodatkowania	207
7.8. Przerzucalność podatków	209
7.9. Ucieczka przed podatkami	211
7.10. Etyczne aspekty podatku	213
7.10.1. Wprowadzenie	213
7.10.2. Istota etycznego postępowania w kwestiach podatkowych	214
7.10.3. Podatek w społeczeństwach transformujących ustrój gospodarzy – przypadek Polski	220
7.10.4. Warunki przestrzegania zasad etyki przez podatnika	221
7.10.5. Etyka aparatu skarbowego	225
7.11. Cechy współczesnego systemu podatkowego	227
<b>Rozdział 8. Wydatki publiczne</b>	233
8.1. Istota wydatków publicznych	233
8.2. Rodzaje wydatków publicznych	240
8.3. Problem racjonalizacji wydatków publicznych	244
8.3.1. Dwie płaszczyzny racjonalizacji wydatków publicznych	244
8.3.2. Efektywność wydatków publicznych	245
8.3.3. Oszczędności w wydatkach publicznych	257
8.4. Metody racjonalizacji wydatków publicznych	257
8.4.1. Metody kształtowania wydatków publicznych	257
8.4.2. Programowanie budżetowe – charakterystyka idei	261
8.4.3. Programowanie budżetowe	263
8.4.4. Metoda analizy kosztów i korzyści	264
8.4.5. Metoda budżetowania od zera	265
8.4.6. Budżet jako narzędzie zarządzania i racjonalizacji wydatków jednostek publicznych	267
8.4.7. Rodzaje budżetów stosowanych w zarządzaniu podmiotami publicznymi	270
8.5. Doświadczenia z metodami budżetowania wybranych krajów	277
8.5.1. Stany Zjednoczone	277
8.5.2. Wielka Brytania	281
8.5.3. Polska	293
<b>Rozdział 9. Równowaga budżetowa</b>	295
9.1. Istota równowagi budżetowej	295
9.2. Czynniki równowagi budżetowej	297
9.3. Mnożnik zrównoważonego budżetu	301
9.4. Rodzaje sald budżetowych	306
9.5. Standardowe metody obliczania deficytu budżetowego (GFS i ESA 95)	310
9.6. Mechanizm powstawania deficytu budżetowego	312
9.7. Ekonomiczne rodzaje deficytu budżetowego	314

9.8.	Równowaga budżetowa jako kryterium oceny działalności władz publicznych	317
<b>Rozdział 10. Dług publiczny</b>		<b>330</b>
10.1.	Ekonomiczna istota długu publicznego	330
10.2.	Rodzaje długu publicznego	331
10.3.	Przyczyny powstawania długu publicznego	336
10.4.	Dylematy związane z zaciąganiem pożyczek publicznych	339
10.5.	Instrumenty zaciągania długu publicznego	342
10.6.	Cele zarządzania długiem publicznym	346
10.7.	Rola banku centralnego w finansowaniu długu publicznego	349
10.7.1.	Przesłanki zaangażowania banku centralnego w finansowanie długu publicznego	349
10.7.2.	Relacje między bankiem centralnym a rządem	350
10.7.3.	Autonomia banku centralnego względem rządu	351
10.7.4.	Własność banku centralnego	352
10.7.5.	Przesłanki współpracy banku centralnego z rządem w zakresie długu publicznego	352
<b>• Rozdział 11. Polityka fiskalna</b>		<b>359</b>
11.1.	Istota i cel polityki fiskalnej	359
11.2.	Narzędzia polityki fiskalnej	361
11.3.	Instytucjonalne podstawy polityki fiskalnej	362
11.4.	Aktywna i pasywna polityka fiskalna	364
11.5.	Cechy „dobrej” polityki fiskalnej	365
<b>Część druga. FINANSE PUBLICZNE W POLSCE</b>		
<b>Rozdział 12. Budowanie systemu finansów publicznych</b>		<b>375</b>
12.1.	Podstawy budowania systemu finansów publicznych	375
12.2.	Konsekwencje zmiany treści kategorii finansowych	377
12.3.	Budowanie systemu finansów publicznych w Polsce	379
12.3.1.	Warunki	379
12.3.2.	Główne etapy	380
12.4.	Sektor finansów publicznych	390
12.4.1.	Sektor publiczny a sektor finansów publicznych	390
12.4.2.	Sektor finansów publicznych – ujęcie jakościowe	393
12.4.3.	Sektor finansów publicznych – ujęcie ilościowe	396
<b>Rozdział 13. System budżetowy</b>		<b>404</b>
13.1.	Istota systemu budżetowego	404
13.2.	Budżet państwa	406
13.2.1.	Warunki budowania budżetu	406
13.2.2.	Zakres ustawy budżetowej	407
13.2.3.	Procedura budżetowa i kalendarium budżetowe	408
13.2.4.	Klasyfikacja budżetowa	412
13.3.	Koncepcja środków publicznych	418
13.4.	System dochodów budżetu państwa	420
13.5.	System wydatków budżetu państwa	421
13.6.	Wynik budżetu państwa	424
13.7.	Formy organizacyjne gospodarki budżetowej	425

13.8.	Podstawowe zasady gospodarowania środkami budżetu państwa	429
13.9.	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	431
13.9.1.	Pierwszy krok ku samorządności terytorialnej – powstanie gmin w 1990 r.	431
13.9.2.	Eksperymenty w systemie finansowania zadań publicznych	434
13.9.3.	Radykalna reforma samorządowa z 1999 r.	436
13.9.4.	Zasady funkcjonowania budżetu samorządowego	441
13.10.	Dochody jednostek samorządu terytorialnego	444
13.10.1.	Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządowych	444
13.10.2.	Dochody jednostek samorządu terytorialnego od 2004 r.	451
13.10.3.	Dochody gminy	455
13.10.4.	Dochody powiatu	459
13.10.5.	Dochody województwa samorządowego	463
<b>Rozdział 14.</b>	<b>System podatkowy</b>	468
14.1.	Przesłanki rewolucji podatkowej	468
14.2.	Główne zasady i etapy budowania nowego systemu podatkowego	470
14.3.	Ordynacja podatkowa	473
14.4.	Skutki łagodnej rewolucji podatkowej	475
14.5.	Charakterystyka podatków centralnych	477
14.5.1.	Podatek dochodowy od osób fizycznych	477
14.5.2.	Podatek dochodowy od osób prawnych	491
14.5.3.	Podatek od towarów i usług (VAT)	497
14.5.4.	Podatek akcyzowy	510
14.5.5.	Inne podatki i opłaty centralne	513
14.6.	Podatki i opłaty lokalne	519
14.6.1.	Podatki lokalne	519
14.6.2.	Opłaty lokalne	523
14.7.	Co dalej z polskim systemem podatkowym?	528
<b>Rozdział 15.</b>	<b>Fundusze celowe i agencje władz publicznych</b>	532
15.1.	Reformowanie publicznych funduszy celowych	532
15.2.	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	536
15.3.	Fundusze ubezpieczeń społecznych w rolnictwie	543
15.3.1.	Fundusz Emerytalno-Rentowy	543
15.3.2.	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	547
15.3.3.	Fundusz Administracyjny	548
15.3.4.	Fundusz Składowy	549
15.4.	Fundusze rynku pracy	549
15.4.1.	Fundusz Pracy	549
15.4.2.	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	551
15.5.	Fundusze ekologiczne	552
15.5.1.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	552
15.5.2.	Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	553
15.6.	Pozostałe fundusze	554
15.7.	Agencje władz publicznych	557
15.7.1.	Ogólna charakterystyka	557
15.7.2.	Agencje władz publicznych powiązane z budżetem państwa 2004 r.	559
15.8.	Ocena funduszy celowych oraz agencji władz publicznych	564

<b>Rozdział 16. Wydatki budżetowe</b>	566
16.1. Charakterystyka wydatków sektora finansów publicznych	566
16.2. Wydatki publiczne w układzie przestrzennym	569
16.3. Wydatki budżetu państwa	574
16.3.1. Ogólna struktura wydatków	574
16.3.2. Wydatki sztywne i wydatki elastyczne	575
16.3.3. Wydatki budżetu według funkcji państwa	577
16.3.4. Wydatki budżetu państwa w układzie rodzajowym	584
16.4. Wydatki budżetu państwa na gospodarkę	584
16.4.1. Koncepcja wykorzystania budżetu państwa w restrukturyzacji gospodarki	584
16.4.2. Kwestia zakresu wydatków budżetowych na gospodarkę	586
16.4.3. Pośrednie finansowanie gospodarki z budżetu państwa	590
16.5. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego	594
16.5.1. Wydatki gmin	594
16.5.2. Wydatki powiatów	595
16.5.3. Wydatki miast na prawach powiatów	597
16.5.4. Wydatki województw	598
<b>Rozdział 17. Deficyt finansów publicznych i dług publiczny</b>	601
17.1. Ewolucja podejścia do równowagi budżetowej	601
17.2. Charakter deficytu budżetowego w Polsce	603
17.3. Zmiany dotyczące metody i źródeł finansowania deficytu budżetowego	608
17.4. Deficyt sektora finansów publicznych	614
17.5. Państwo na rynkach finansowych	617
17.5.1. Przyczyny emisji papierów wartościowych	617
17.5.2. Rodzaje papierów wartościowych emitowanych przez państwo	619
17.5.3. Działalność emisyjna państwa	620
17.5.4. Ocena działalności emisyjnej państwa	627
17.6. Dług publiczny	632
17.6.1. Powstanie instytucji długu publicznego	632
17.6.2. Państwowy dług publiczny	633
17.6.3. Dług krajowy i dług zagraniczny	637
17.6.4. Zagraniczny dług skarbu państwa	639
17.6.5. Dług skarbu państwa według instrumentów	641
17.7. Koszty obsługi długu publicznego	643
17.8. Potencjalne zobowiązania skarbu państwa	647
17.9. Należności skarbu państwa	649
17.9.1. Mechanizm powstawania należności skarbu państwa	649
17.9.2. Ekonomiczne skutki należności skarbu państwa	651
17.9.3. Kształtowanie się należności skarbu państwa	652
<b>Rozdział 18. Cechy polityki fiskalnej w okresie transformacji</b>	658
18.1. Periodyzacja okresu transformacji	658
18.2. Kryteria oceny polityki fiskalnej	662
18.3. Główne tendencje w polityce gospodarczej i fiskalnej	664
18.4. Kwestia nadmiernego fiskalizmu	671
18.4.1. Istota fiskalizmu w warunkach polskich	671
18.4.2. Fiskalizm w Polsce na tle innych krajów	672

18.4.3. Fiskalizm w Polsce na tle wybranych krajów transformujących gospodarke . . . . .	676
18.4.4. Nadmierny fiskalizm – próba oceny . . . . .	678
18.5. Polityka fiskalna a podział dochodów w społeczeństwie . . . . .	679
<b>Rozdział 19. Kryzysy finansów publicznych . . . . .</b>	<b>687</b>
19.1. Istota zjawiska . . . . .	687
19.2. Kryzys finansów publicznych z lat 1991–1992 . . . . .	692
19.3. Wychodzenie z kryzysu: lata 1993–1995 . . . . .	696
19.4. Stabilizacja finansów publicznych w latach 1996–1998 . . . . .	699
19.5. Załączki nowego kryzysu – reformy społeczne z 1999 r. . . . .	700
19.6. Kryzys z 2001–2002 r. i jego konsekwencje . . . . .	702
19.7. Instytucjonalne warunki bezpieczeństwa finansów publicznych . . . . .	704
19.7.1. Przegląd ogólny . . . . .	704
19.7.2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne . . . . .	707
19.8. Warunki przezwyciężenia kryzysu finansów publicznych . . . . .	708
<b>Rozdział 20. Reformy finansów publicznych w Polsce w okresie transformacji . . . . .</b>	<b>716</b>
20.1. Koncepcja reformowania finansów publicznych . . . . .	716
20.2. „Strategia dla Polski” z 1994 r. . . . .	718
20.3. „Biała księga podatków” z 1998 r. . . . .	720
20.4. „Średniookresowa strategia finansowa” z 1998 r. . . . .	725
20.5. „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego «Polska 2000–2010»” . . . . .	728
20.6. Program oddłużania przedsiębiorców z 2002 r. . . . .	731
20.7. „Narodowy plan rozwoju” na lata 2004–2006 . . . . .	735
20.8. „Program naprawy finansów Rzeczypospolitej” z czerwca 2003 r. . . . .	737
20.9. „Średniookresowa strategia finansów publicznych” z września 2003 r. . . . .	745
20.10. „Program uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych” z października 2003 r. . . . .	748
20.11. „Zielona księga” . . . . .	755
20.12. Przyczyny niepowodzenia reform finansów publicznych w Polsce i warunki ich naprawy . . . . .	756
<b>Rozdział 21. Finanse Unii Europejskiej . . . . .</b>	<b>761</b>
21.1. Ogólna charakterystyka UE . . . . .	761
21.2. Budżet UE . . . . .	764
21.2.1. Ogólna charakterystyka budżetu UE . . . . .	764
21.2.2. Procedura opracowywania i uchwalania budżetu UE . . . . .	764
21.2.3. Wykonywanie budżetu UE . . . . .	767
21.3. System dochodów budżetu UE . . . . .	768
21.4. „Perspektywa finansowa” 2000–2006 . . . . .	771
21.5. Wydatki strukturalne . . . . .	775
21.6. Rozliczenia Polski z UE . . . . .	778
21.7. Perspektywy koordynacji polityki fiskalnej w krajach członkowskich UE . . . . .	780
21.7.1. Przesłanki koordynacji . . . . .	780
21.7.2. Stopień harmonizacji polityki fiskalnej w UE przed rozszerzeniem . . . . .	782

21.7.3. Finanse publiczne nowych członków UE w świetle kryteriów zbieżności . . . . .	786
21.7.4. Harmonizacja systemów podatkowych w UE . . . . .	788
<b>Bibliografia</b> . . . . .	769
<b>Wykaz cytowanych aktów prawnych</b> . . . . .	804
<b>Indeks nazwisk</b> . . . . .	118
<b>Indeks rzeczowy</b> . . . . .	113