

Jarosław Wierzbicki*

Rozwój polskiego prawa finansowego w świetle współczesnych koncepcji zarządzania publicznego

Development of financial law in Poland in light of contemporary public management theories: The article looks at the relations between the financial law in Poland and various public management theories. The author claims that institutional design of the Polish financial law seems to be rooted in administrative law and orthodox conceptions of bureaucracy, although new ideas and institutions that are implemented might stem from the New Public Management. The author argues that such implementation without prior substantial systemic changes may result in counter-productive effects. Although changes are unquestionably necessary, current reform proposals lack holistic vision of the public finance sector and aim at short-term political benefits.

Słowa kluczowe: *administracja publiczna, biurokracja, prawo finansowe, zarządzanie publiczne, reforma*

Keywords: *public administration, bureaucracy, financial law, public management, reform*

* Doktor nauk ekonomicznych, starszy wykładowca w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; e-mail: jwierz@sgh.waw.pl.

Wstęp

Konieczność reformowania polskiego prawa i sektora finansowego stanowi współcześnie swoisty *leitmotiv* wystąpień naukowych tak w naukach prawnych, jak i ekonomicznych¹. Różnie jednak w tym zakresie rozkładają

¹ K. Piotrowska-Marczak, *Reforma finansów publicznych w Polsce – potrzeba czy konieczność?* [w:] *Eseje o finansach publicznych. Księga Jubileuszowa z okazji 80. rocznicy urodzin Prof. dr hab. H. Sochackiej-Krysiak*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2011;

się akcenty wypowiedzi pochodzących ze sfery praktyki politycznej i rządowej, odmienne argumenty podnoszone są zaś w wystąpieniach naukowych². Jakkolwiek w wypowiedziach polityków wydaje się pobrzmiewać częstokroć aprobatą dla podejmowania reform, to w praktyce mamy do czynienia ze zmianami już to podejmowanymi dla zaznaczenia zainteresowania koncepcją zmiany, acz niekoniecznie jej faktycznym wprowadzeniem, już to z przeprowadzaniem zmian punktowych, których rzeczywiste uzasadnienia pozostają wielokrotnie niejednoznaczne. Rozdźwięk pomiędzy deklaracjami a możliwymi do przewidzenia skutkami zmian, sugerujący istnienie celów ukrytych, pozwala się względnie często zauważyć w ingerencji ustawodawczej dotyczącej sfer normatywnych finansów publicznych.

Taka sytuacja indukuje zasadność zastanowienia się, czy i jeśli tak, to na ile, wprowadzane do polskiego systemu prawa finansowego zmiany układają się w możliwie całościową i być może jednolitą koncepcję rozwojową polskiego prawa i instytucji finansów publicznych; na ile charakter zmian wprowadzanych w systemie prawa koresponduje z koncepcjami nauki finansów publicznych i zarządzania publicznego, jak również otoczeniem instytucjonalnym finansów publicznych?

Jak się wydaje, powinien być to konieczny punkt wyjścia dla ewentualnych wnioskowań dotyczących potencjału organizacyjnego i funkcjonalnego polskiego systemu finansowego. Te właśnie jego cechy będą w najbliższych latach poddawane poważnym testom na pewno na poziomie wewnętrznym wynikającym ze zbliżających się napięć związanych z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego (przekształcanego już kilkakrotnie pod hasłami odbiegającymi od celów rzeczywistych) czy finansowaniem świadczeń opieki zdrowotnej. Pośrednio problemy te wpłynąć będą na mechanizmy systemu planowania finansowego, strukturę dochodów publicznych i wydatków, a w efekcie także długu publicznego. Łącznie źródła dysfunkcji poddadzą testowi funkcjonowanie systemu odpowiedzialności w finansach publicznych. Na poziomie zewnętrznym polski system finansów publicznych mogą wystawiać na próbę niestabilności generowane przez rozliczne, nie zawsze możliwe do jednoznacznego zidentyfikowania obecnie, bodźce zewnętrzne.

C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12, s. 3. Wypowiedzi politycznych czy realizowanych na potrzeby polityczne nie ma w opinii autora niniejszego opracowania potrzeby przytaczać, jako że weszły one na trwałe do słownika wypowiedzi politycznych i stanowią nie tyle ich sedno, ile ornament, gdyż uzasadniają najdziwniejsze zmiany i przekształcenia.

² Zestawienie koncepcji naprawy finansów publicznych oraz ich ocena ekspercka została zawarta w publikacji C. Kosikowskiego, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 52–59.

O ile przeciwdziałanie negatywnym tendencjom zewnętrznym nie jest możliwe na poziomie krajowym, o tyle należy przyjąć, że w obliczu rosnących ryzyk konieczne jest identyfikowanie, w jakim stopniu istniejący system finansowy w sferze finansów publicznych ma charakter wewnętrznie spójny, dopasowany do przyjmowanych dla niego założeń, korespondujący również z współczesnymi ujęciami nauki finansów publicznych. Na ile zatem można się spodziewać, że problemy w sferze finansowej nie będą w najbliższym czasie miały charakteru endogenicznego.

Podjęciu takiej próby na poziomie technicznym, tj. abstrahującym od skądinąd interesujących i wielkiej wagi elementów aksjologicznych, poświęcony będzie niniejszy artykuł. Jakkolwiek aksjologia indukuje zasady i przyjmowane dla ich realizacji cele, to jednak narzędzia – konkretne instytucje prawne służące osiągnięciu celów – będą w istocie determinować możliwości operacyjne, w tym i zakres skutecznej realizacji władztwa publicznego. To one stanowią bezpośrednie warunki brzegowe, w których funkcjonują podmioty administrujące. Administracja publiczna, w ramach wiążącego ją prawa, będzie stosować poszczególne instytucje prawne służące realizacji polityki fiskalnej. W świetle teorii racjonalnego wyboru będzie się to odbywało przy jednoczesnym dążeniu do maksymalizacji własnej użyteczności struktur obsługujących władzę wykonawczą³. Najszczytniejsze cele będą realizowane przez pryzmat indywidualnego interesu administracji wyznaczany przez uwarunkowania instytucjonalne. Nie należy się spodziewać, że zakładane cele polityczne i systemowe zostaną osiągnięte w warunkach wynagradzających zachowania, które im zaprzeczają. W tym kontekście lokuje się cel niniejszej analizy jako głos w kierunku oceny, czy przekształcenia podejmowane w finansach publicznych wpisują się w uwarunkowania systemowe administracji publicznej w Polsce.

Współczesne teorie zarządzania publicznego

Ujęcia teoretyczne finansów publicznych nie mają obecnie jednolitego charakteru, podobnie jak sama dyscyplina finansów publicznych i prawa finansowego. Są one silnie warunkowane założeniami poszczególnych szkół ekonomicznych, jak również czynnikami politycznymi i prawnymi, znajdującymi nierzadko odzwierciedlenie w założeniach przyjmowanych przy

³ W kontekście stosunków ogólnospołecznych będzie to odmiana problemu państwa (ang. *principal-agent problem*). Szeroko o tym zagadnieniu zob. K. Zuba, *Biurokracja, jako podmiot polityczny w demokracji* [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, K. Zuba (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 116–119.

definiowaniu sektora finansów publicznych, w istocie pochodnych, niekiedy jednoznacznie niezwerbalizowanej, koncepcji organizacji państwowej, której działalność ma być sfinansowana.

Sytuacja ta wynika z rozmaitych uwarunkowań. Z jednej strony mamy do czynienia z systemem instytucjonalnym i dyscypliną naukową rozwijającymi się w ramach wyznaczników społecznych, silnie zróżnicowanych w poszczególnych państwach. Z drugiej zaś strony problemy może rozdzielić zakres przewidywanych dla nich zadań, jak i zmienność warunków, w jakich funkcjonują współczesne finanse i praktyka dostosowywania *ad hoc* rozwiązań instytucjonalnych, w tym przede wszystkim prawnych, do zmian makrootoczenia, niekiedy zaś nawet kwestii koniunkturalnych w polityce gospodarczej. Wszystko to nie sprzyja rozwojowi spójnych koncepcji systemowych na poziomie finansów publicznych, podobnie zresztą jak i w sferze zarządzania publicznego, podążającego niekiedy w poszukiwaniu koncepcji rozwojowych za mirażami wynikającymi z rozwoju środków komunikacji międzyludzkiej. Na ilustrację tego ostatniego zjawiska dość będzie wspomnieć rozbudowywane podejście do mechanizmów zarządzania elektronicznego znanych jako *e-government* czy *e-administracja*. O ile można wykazywać istnienie ułatwień funkcjonalnych związanych z powstaniem nowej platformy komunikacji, o tyle w ograniczonym stopniu można identyfikować ją z powstawaniem nowych wartości społecznych modyfikujących ład aksjologiczny i instytucjonalny. Istniejące rozwiązania bez wątpienia będą przyspieszać procesy społeczne, zwiększać być może przejrzystość informacyjną, jednak same w sobie nie wpłyną na pojawienie się istotnie nowych instytucji, w tym w sferze finansów publicznych. Do podobnych wniosków prowadzi obserwacja tendencji rozwojowych nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu, w których niekiedy pokładano duże nadzieje w rozwoju nowych mediów. Poza wzrastającym tempem przepływu informacji w istocie niewiele nowych zjawisk zidentyfikowano.

Najlepsza technika nie wydaje się zatem modyfikować w sposób istotny mechanizmów społecznych i ekonomicznych. Może natomiast przyspieszając ich przebieg, wypuklać problemy systemowe trapiące funkcjonowanie organizacji. Przywiązywanie nadziei na poprawę jakości rządzenia do nowinek technicznych wydaje się jednak zjawiskiem względnie częstym w naukach społecznych⁴.

⁴ W odniesieniu do nauk o administracji wspomina o takich zjawiskach H. Izdebski, zob. *idem*, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, LIBER, Warszawa 2010, s. 1, 3, i powołana tam literatura.

Niezależnie jednak od nowinek sezonowych w ujęciach teoretycznych, podobnie jak w zachowaniach twórców prawa w poszczególnych państwach, pozwalają się identyfikować pewne generalne podejścia do organizowania sfery publicznej, w tym również systemu finansów publicznych, pozwalające się klasyfikować w ujęcia korespondujące zwykle z mechanizmami przyjmowanymi szerzej w sferze „organizatoryki administracyjno-prawnej”, z której zresztą finanse publiczne, w tym również prawo finansowe, biorą swój początek⁵. Sytuacja ta wynika wprost z organizacyjnych i kompetencyjnych związków finansów publicznych i administracji, której funkcjonowanie zapewniają, z drugiej strony, znajduje odzwierciedlenie w związkach natury prawnej. W tym zakresie wspomina się również w literaturze o immanentnym związku prawa finansowego, jako gałęzi, z prawem administracyjnym⁶.

Podstawowe ujęcia pozwalają sklasyfikować się w dwie grupy koncepcji teoretycznych – ujęcia tradycyjne zogniskowane na dorobku Maxa Webera i koncepcji biurokracji, a także ujęcia skoncentrowane na założeniach wpisujących się w bardziej ekonomiczny i prorynkowy aspekt nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) czy na afirmowaniu mechanizmów partycypacyjnych w zarządzaniu publicznym (*Public Governance*)⁷. Partycypacyjność w zarządzaniu publicznym traktowana

⁵ C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego* [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 15 i n.

⁶ Rozważania dotyczące związków prawa administracyjnego i skarbowego/finansowego można znaleźć tak w opracowaniach prekursorów współczesnej nauki prawa administracyjnego, odmawiających naukowych podstaw dla oddzielania prawa skarbowego od prawa administracyjnego, a upatrujących fakt wydzielenia w przesłankach praktycznych, jak również w opracowaniach współczesnych, zaznaczających związki tych gałęzi prawa z wyjątkami w zakresie prawa bankowego i podatkowego jako związanego przede wszystkim z prawem prywatnym. Tak: J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003, s. 81–84; z naciskiem na samodzielność prawa finansowego o związkach prawa administracyjnego i finansowego, szczególnie w zakresie ustrojowym i w mniejszym stopniu proceduralnym: C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 19; R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), LEX a Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 39–41. Omówienie argumentacji w wymienionym zakresie z punktu widzenia przedstawicieli nauki prawa administracyjnego: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne a pozostałe wybrane gałęzie (działy) prawa* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 187 i n.

⁷ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, K. Zuba (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 42 i n.

jest współcześnie w literaturze jako rozwinięcie i uzupełnienie nowego zarządzania publicznego⁸. Podział ten, na poziomie systemowym w istocie dychotomiczny, znajduje również uzasadnienie w kulturowym podziale koncepcji zarządzania publicznego – kontynentalnym i anglosaskim, pokrywającym się w zasadniczym zrębie z podziałem poprzednim. W sferze prawa publicznego będzie to odnoszone przede wszystkim do form kierownictwa instytucjonalnego, opartego na stosunkach władczych, i funkcjonalnego, opartego przede wszystkim na szeroko ujmowanych w ramach systemu decyzyjnego elementach koordynacyjnych (pozwalających zaliczyć się do tzw. modeli ubogich⁹).

Uwarunkowania polskiego sektora publicznego a finanse publiczne

Administracja, z którą mamy do czynienia w Polsce, wpisuje się bardzo silnie w klasyczny, racjonalny model biurokratyczny, oparty na prawie¹⁰. Zasadniczo należy wskazać, że otoczenie prawne administracji w Polsce nie wyszło jak dotąd poza racjonalne uzasadnienie władztwa biurokratycznego, obudowanego zabezpieczeniami praw podmiotowych podmiotów administrowanych i związaną z tym gwarancyjną zasadą państwa prawnego. Jakkolwiek można to uznać za nie w pełni odpowiadające współczesnemu poziomowi rozwoju myśli administracyjno-prawnej, sytuacja taka ma silne uzasadnienie historyczne. Należy przyjąć, iż zdefiniowały ją w tym kształcie dziedzictwo poprzedniego systemu, do którego odnosili się reformatorzy z okresu transformacji, jak również zasadnicze wartości związane z ideologią państwa prawa przyjęte przez Konstytucję RP. W szczególności dotyczy to podstawowych wartości ustrojowych, które w reakcji na patologiczne zjawiska systemu demokracji ludowej oparto na wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego i precyzowanej w zasadzie legalizmu formalnego zasadzie nieomal bezwzględnej wiązania prawem działalności administracji publicznej w sferze zewnętrznej. W efekcie doprowadziło to do wzmocnienia określoności administracji, a w dalszej

⁸ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011 r., s. 17.

⁹ F. Longchamps de Brier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr XII, s. 48, cyt. [za:] E. Kносала, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 34.

¹⁰ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 52–56.

konsekwencji przeniosło się na sferę ustrojową i proceduralną sektora finansów publicznych.

Następstwa tak przyjętego rozwiązania dostrzegalne są we współczesnym funkcjonowaniu instytucji prawnych. Przewidywalność działań administracji, wynikająca z konieczności wyraźnego określenia kompetencji i procedur umożliwiających realizację zadań publicznych, ale i zakresu ingerencji w sferę wolności jednostki, zdefiniowała w istocie w Polsce klasyczny model biurokratyczny, utrwalając jego podstawowe założenia również w sferze zasad odpowiedzialności urzędniczej. W sytuacji, w której system instytucjonalny wykazuje głęboką obawę przed nadużyciami prawa przez władze publiczne, nie ma na ogół miejsca dla działań zarządczych wyznaczanych i rozliczanych przede wszystkim przez zasady efektywności.

Równoległe dostrzegane w naukach społecznych, pogłębiające się stale zawodności systemu administracji opartego na mechanizmie biurokratycznym skłaniają przedstawicieli nauki prawa, ekonomii i administracji publicznej do poszukiwania rozwiązań mających umożliwić poprawę efektywności funkcjonowania państwa. Trend stanowiący współczesną przeciwwagę dla biurokracji, odchodzący od ściśle określonych prawem zasad i procedur zarządzania biurokratycznego, określany jako nowe zarządzanie publiczne, pojawił się w Polsce wraz z rozwojem poszukiwań ukierunkowanych na poprawę efektywności w sektorze publicznym. W dalszej konsekwencji ewoluujący do kategorii zarządzania partycypacyjnego, znalazł odzwierciedlenie w krzepnących obecnie koncepcjach zarządzania sieciowego. W pewnym uproszczeniu ewolucja biegła od modelu władczego, poprzez model oparty na założeniach rynkowych dostawca usług publicznych – klient (*New Public Management*), kojarzony dość często z nową ekonomiką instytucjonalną, aż po oddziaływanie mechanizmu interaktywnego zakładającego wspólność celów po stronie administracji i obywatela, prowadzących do uznania obywateli za podmioty współzrządzające. W tym ostatnim zakresie widać dodatkowo przejście od mechanizmów technokratycznych, wzbogaconych ewentualnie o elementy analizy ekonomicznej, do odniesień związanych z poszukiwaniem wartości społeczeństwa obywatelskiego, poprzez wspólność wartości dla administrujących i administrowanych tworzących interakcję w zarządzaniu publicznym.

W Polsce rozwój sektora publicznego pozostaje nieco z boku koncepcji ekonomicznych rozwoju administracji, jak również odbiega od trendów występujących w państwach zachodnich. Już w opracowaniach powstających w okresie transformacji systemowej podkreślano, że praktyka i teoria silnie determinowanej przez myśl prawną w Polsce nauki administracji odbiega zarówno od ujęć *stricte* interwencjonistycznych, jak i liberal-

nych¹¹. W konsekwencji utrwalenia się tego podejścia również w ujęciach najnowszych podkreślany jest silnie biurokratyczny charakter administracji w Polsce, co w szczególności dotyczy administracji rządowej¹². Podejście do administracji i jej silnie sformalizowany charakter nie stanowią natomiast, w ocenie teoretyków, przeszkody do prowadzenia polityki gospodarczej przez państwo¹³. Sytuacja ta wydaje się sygnalizować m.in. dość ograniczone przygotowanie ustrojowe naszego państwa na przyjmowanie nowości organizacyjnych i instytucjonalnych związanych z nowymi koncepcjami w zakresie zarządzania publicznego.

Niezależnie w literaturze przedmiotu zaprezentowana została koncepcja łączenia zasad nowego zarządzania publicznego z administracją typu biurokratycznego, jaka obecna jest w Polsce¹⁴. Podejście to, nacechowane znaczną dozą optymizmu, może napotykać problemy zwłaszcza w kontekście wyjątkowo silnego przywiązania administracji do szczegółowego określania zasad jej działania prawem i tym samym wyraźnego, a nawet jednoznacznego zdefiniowania zakresu odpowiedzialności. Obserwacje przedstawicieli nauki prawa, starających się o wpisanie zasad nowego zarządzania publicznego i zarządzania partycypacyjnego w istniejący system administracji w Polsce, podkreślają przede wszystkim konieczność stosowania nowych koncepcji administracyjnych przy wypracowywaniu zasad i strategii zarządzania publicznego¹⁵. Oznacza to również, że koncepcje nowego zarządzania publicznego nie są postrzegane jako elementy definiowania zadań czy kompetencji organów publicznych.

Rozwój polskiego prawa finansowego

Polskie prawo finansowe przeszło interesujący cykl rozwojowy. Poczynając od okresu przejściowego i dostosowań prowadzących od systemu

¹¹ K. Sobczak, *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Municipium, Warszawa 1993, s. 33.

¹² M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna*, op. cit., s. 52–56.

¹³ K. Sobczak, *Administracja publiczna*, op. cit., s. 34.

¹⁴ B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. J. Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 393–405.

¹⁵ A. Bosiacki, *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa: cele i kierunki ewolucji* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, LIBER, Warszawa 2010, s. 56–57.

nakazowo-rozdzielczego do współczesnej gospodarki rynkowej prawo finansowe w istotnym stopniu ewoluowało po roku 1981¹⁶. System finansów publicznych, poza materiałami podatkowymi, ominęły rozwiązania rewolucyjne, podobnie jak bezwzględne działania oczyszczające. Sytuacja ta skutkuje niedokończeniem procesu reform prawa finansowego i brakiem dostosowania go do wymogów współczesnego ustroju społeczno-gospodarczego¹⁷. Jakkolwiek zasilane instytucjami nieznanymi wcześniej planowaniu finansowemu związanemu z funkcjonowaniem państwa demokracji ludowej, polskie finanse publiczne zachowały ciągłość instytucjonalną. Największe, rewolucyjne zmiany prawa finansów publicznych dotyczyły w Polsce materii podatkowych, względnie najsilniejszą ewolucję przechodziły postanowienia dotyczące sfery podmiotowej finansów publicznych, jak również postanowienia dotyczące planowania budżetowego, które najdalej idące zmiany przeszło wraz z wejściem w życie obowiązującej ustawy o finansach publicznych¹⁸. Właśnie planowanie finansowe, zarówno w perspektywie rocznej, jak i dłuższej, przedstawia sobą zagadnienie, które, również w oczach polityków, wydaje się uzyskiwać nową rangę, zasadniczą dla działalności współczesnego państwa.

Do systemu finansów publicznych w całym okresie posttransformacyjnym wprowadzano na bieżąco rozwiązania w większości zapożyczone, identyfikowane jako ważne i korzystne społecznie. Jakkolwiek jednak prowadzone w ten sposób działania skutkowały adaptowaniem do polskich warunków nowych rozwiązań, często nieposiadających odniesień w istniejących instytucjach, adaptowane rozwiązania uzyskiwały w praktyce samostanny charakter, dość szybko oddzielając się od wzorców, z których zostały zapożyczone. W ten sposób praktyka funkcjonowania systemu dobitnie zilustrowała myśl o silnie indywidualnym kształcie systemu finansów publicznych, warunkowanym przez czynniki składające się na specyfikę społeczną i gospodarczą państwowości, w jakich przychodzi funkcjonować instytucjom publicznym¹⁹.

¹⁶ Rozwój prawa finansów publicznych w przededniu transformacji ustrojowej omówiony jest szczegółowo w opracowaniu: C. Kosikowski, J. Matuszewski, W. Witkowski, *Przekształcenia w zakresie zarządzania finansami publicznymi i administracji skarbowej, jako element rozwoju ustrojowego prawa finansowego* [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 162.

¹⁷ C. Kosikowski, *Naprawa*, *op. cit.*, s. 60.

¹⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.

¹⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 19 i n.

Obowiązująca obecnie ustawa o finansach publicznych przyniosła zmiany systemowe w regulacji finansów publicznych. Zostały one skoncentrowane na stronie planistycznej i częściowo wydatkowej²⁰. Chociaż interesujące, to nie zmieniły modelu rozwiązań prawnych w sferze prawa finansowego. Zarówno administracja finansowa na poziomie organizacyjnym, jak i zasady podejmowania działań, w tym oddziaływań władczych, związane procedurami, zasady i zakres egzekwowania odpowiedzialności, poświęcone administrowaniu środkami publicznymi pozostały niezmiennione lub wprowadzane zmiany nie naruszały rozwiązań systemowych.

Na tym tle względnie nowym, identyfikowanym w prawnej literaturze przedmiotu trendem rozwojowym polskiego prawa finansowego pozostawać ma tzw. jego ekonomizacja. Zjawisko to postrzega się jako wprowadzanie do prawa pojęć ekonomicznych wynikające z wdrażania nowych kategorii ekonomicznych w prawie²¹. Zasadność wyróżnienia tego zjawiska jawi się jako nieco kontrowersyjna i niewątpliwie powinna być przedmiotem dalszych analiz, zwłaszcza że w przedstawionym kształcie nie może być ono traktowane jako szczególna nowość z uwagi na historycznie trwałe i silne związki pomiędzy prawem a ekonomią w samej materii finansów publicznych, w której ramach często oddzielenie instytucji prawnych i ekonomicznych może nastęrczać poważne trudności. Wspomniane obserwacje należałoby chyba wiązać przede wszystkim z pojawianiem się nowych rozwiązań prawnych i z problemami pojęciowymi, jakie często powstają w takich sytuacjach. Podjęcie próby identyfikacji tego zjawiska należy jednak postrzegać w kontekście procesów poszukiwania nowego kształtu systemu instytucjonalnego finansów publicznych, w tym zabezpieczenia jego racjonalności i wewnętrznej spójności. Może zatem stanowić ilustrację problemów, jakie rodzi niepodbudowane systemowo wprowadzanie nowych rozwiązań miejscowych dla zdefiniowanego i opartego na jasnych zasadach systemu finansów publicznych.

Stały problem w kontekście dążenia do wprowadzania instytucji związanych z nowym zarządzaniem publicznym do polskiego prawa finansowego stanowią zasady odpowiedzialności za realizację zadań w sferze finansów publicznych. Istniejący model oparty na odpowiedzialności powszechnej, regulowanej w aktach powszechnie obowiązującego prawa, wspomagany jest przez sformalizowany mechanizm odpowiedzialności wewnętrznej,

²⁰ C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce*, op. cit., s. 5 i 6.

²¹ K. Nizioł, *Ekonomizacja prawa finansowego – nowy trend w polskim i unijnym prawie finansowym* [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), CeDeWu, Warszawa 2015, s. 536.

który łączy w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ze stosunku pracy/służby. Jego charakterystyka wiąże się silnie z modelem biurokratycznym, chroniąc odpowiedzialność za naruszenie regulacji wewnętrznych, w niewielkim stopniu pozwala na egzekwowanie odpowiedzialności opartej na braku realizacji przesłanek ekonomicznych czy politycznych²².

Spojrzenie na polskie prawo finansowe pozwala dostrzec wiele cech specyficznych wskazujących na szczególny charakter pośród gałęzi prawa publicznego²³. W jego ramach zaznaczają się trendy emancypacyjne, dotyczące prawa podatkowego, jednak w pozostałym zakresie, obejmowanym przez prawo finansowe, mamy do czynienia z działaniami dotyczącymi przede wszystkim normowania sfery wewnętrznej działalności administracji, które, na poziomie deklaratywnym, ukierunkowane są na zwiększenie efektywności funkcjonowania sektora publicznego. Na ile działanie takie ma miejsce w rzeczywistości, powinno pozwolić przeanalizowanie zmian instytucjonalno-prawnych, jakim poddaje się sferę prawa finansowego.

Obowiązująca ustawa o finansach publicznych wprowadzała jako istotne *novum* do finansów publicznych elementy nowego zarządzania publicznego, jakie w założeniach jej twórców miały prowadzić do usprawnienia zarządzania finansami publicznymi, obejmując m.in. finansowe planowanie zadaniowe, tak roczne jak i średniookresowe, wraz z elementami kompleksowego zarządzania ryzykiem. Miało to również dotyczyć zmian w zakresie organizacji jednostek sektora finansów publicznych ukierunkowanych na ograniczenie ryzyka związanego z miękkim ograniczeniem budżetowym w dotychczasowej działalności gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, państwowych zakładów budżetowych i włączenia tej aktywności w działalność jednostek budżetowych czy wprowadzenia w to miejsce wyposażonych w osobowość prawną instytucji gospodarki budżetowej. Rozwiązania te optymistycznie bywają identyfikowane niekiedy w literaturze przedmiotu jako elementy procesu tzw. konsolidacji fiskalnej, a więc procesu, w którego ramach dochodzić będzie do wzmocnienia jakości finansów publicznych, ograniczenia deficytu i długu publicznego²⁴. Skutki przypisywane wprowadzonym zmianom pozwalają się identyfiko-

²² K. Sobczak, *Administracja publiczna*, op. cit., s. 52.

²³ W. Nykiel, *Normy prawa finansowego*, rozdz. 2 [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 35 i n.

²⁴ M. Postuła, *Zmiany w organizacji oraz zasadach gospodarki finansowej sektora finansów publicznych a procesy konsolidacji fiskalnej* [w:] *Celowość i oszczędność wydatków publicznych*, H. Kuzińska (red.), Poltext, Warszawa 2015, s. 146.

wać w ograniczonym zakresie. Dają się natomiast szerzej obserwować sytuacje, kiedy zmiany są wprowadzane i promowane dla zyskania kapitału społecznego związanego z podejmowaniem działań reformatorskich, co nie stanowi nowości w warunkach polskich²⁵.

Interesujący wydaje się fakt, że nie zmienia się, również w nauce prawa finansowego, paradygmat podejścia do sfery normatywnej finansów publicznych. Również w tych wypowiedziach, w których identyfikowane są nowe zjawiska prawne, takie jak wspomniana wyżej koncepcja ekonomizacji prawa finansowego, postulaty wpisują się w ciąg konstrukcyjny prawa postrzeganego w sposób bardzo formalny i bardzo tradycyjny. Wniosek dotyczący konieczności definiowania wykorzystywanych kategorii ekonomicznych na poziomie ustawowym, jakkolwiek osadzony w identyfikowanym wzroście skomplikowania tekstu prawnego, wydaje się wskazywać, że nadal dla przedstawicieli nauki prawa zasadnicze znaczenie ma przewidywalność i bezpieczeństwo prawne²⁶, znajdujące odzwierciedlenie m.in. w zakresie zasad podstawowych finansów publicznych, jakie stanowią postulaty jawności i przejrzystości.

Należy zatem *mutatis mutandis* przyjąć, że nie ma właściwie możliwości oddzielenia polskiego prawa finansowego od uwarunkowań wynikających z prawa administracyjnego, a organizacji sektora finansowego od administracji publicznej. W efekcie zatem trudno jest również żywić nadzieje, iż przeszczepiane na grunt instytucjonalny rozwiązania z zakresu nowego zarządzania publicznego będą funkcjonować w oderwaniu od warunków prawnych sektora publicznego w Polsce, zwłaszcza że przenoszone są rozwiązania o charakterze instytucji szczególnych, niekorespondujące z zasadami ogólnymi polskiego prawa finansowego.

O stanie systemu wydaje się świadczyć najlepiej sytuacja, kiedy w literaturze pojawiają się głosy identyfikujące prawo – instytucję służącą ochronie stabilności warunków funkcjonowania finansów publicznych – jako jedną z podstawowych barier w ich reformowaniu²⁷. W takich właśnie wypowiedziach można się również dopatrywać przejawów wystąpienia konfliktu między rozwiązaniami systemowymi i dobieranymi do nich konkretnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.

²⁵ K. Sobczak, *Administracja publiczna, op. cit.*, s. 65.

²⁶ K. Nizioł, *Ekonomizacja prawa finansowego, op. cit.*, s. 542.

²⁷ J. Sarnowski, *Uwarunkowania reformy finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2010, nr 53, s. 91; C. Kosikowski, *Bariery prawne w procesie naprawy finansów publicznych*, 2006, s. 6, maszynopis powielany.

Wnioski

W państwach, w których procesy rozwojowe administracji publicznej i prawa administracyjnego nie zostały przerwane, formalne instytucje ochrony praw mogą się wykształcać nawet z opóźnieniem, i to znacznym, w relacji do stopnia rozwoju instytucji nieformalnych²⁸. Odmienności pojawiające się w państwach, w których instytucje ochrony praw społecznych i jednostkowych wprowadzane były całkowicie *de novo*, w następstwie istotnych przewartościowań, rozwiązania formalne pełnią funkcję szczególnie – zapewniają zaufanie społeczne do organizacji państwowej.

Z taką szczególną sytuacją mamy do czynienia w Polsce. Rozwiązania prawne poświęcone funkcjonowaniu sektora publicznego oparto na założeniu konieczności ograniczenia potencjalnej groźby samowoli władzy wykonawczej i służącej wykonawczej stronie polityki administracji. Wynikła z tego konstrukcja z jednej strony oparła prawne wyznaczniki funkcjonowania administracji publicznej na zawartej w art. 7 Konstytucji RP²⁹ zasadzie legalizmu formalnego, z drugiej również w sferze finansów publicznych przyniosła – powtarzającą się jak mantra w poświęconym finansom publicznym rozdziale X Konstytucji RP – zasadę ustawowej regulacji materii należących do finansów publicznych także wtedy, kiedy z punktu widzenia prawa administracyjnego dotyczą sfery wewnętrznej działalności administracji.

Funkcjonowanie wskazanych wyżej wyznaczników doprowadziło do jednakowego traktowania przepisów prawa administracyjnego i finansowego w praktyce interpretacyjnej. Skutkuje to objęciem przepisów i norm prawa finansowego przez mechanizmy funkcjonowania organizacji biurokratycznej. Krytykowanej i często niedocenianej w literaturze, posługującej się jednak w sposób przewidywalny mechanizmami prawnymi przy realizacji celów własnych i publicznych. Organizacja biurokratyczna generuje własne dysfunkcje i ryzyka, a przede wszystkim jest w pełni zdolna w miejsce deklarowanych interesów państwa i społeczeństwa dokonywać subsumcji interesów własnych³⁰.

²⁸ Interesujące obserwacje w tym zakresie dotyczące Wielkiej Brytanii, można znaleźć m.in. w pracy: E. Nowackiej, *Nowe tendencje w rozwoju administracji publicznej w Wielkiej Brytanii* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 537–541. Dotyczy to zagadnień sądowej kontroli administracji czy formy zasad działania administracji czy systemach kontroli w administracji publicznej.

²⁹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³⁰ K. Sobczak, *Administracja publiczna, op. cit.*, s. 56.

Jakkolwiek może prowadzić to do pogłębiania problemów systemowych, stanowi również ilustrację postulatów związanych z koniecznością zdeterminowania docelowego modelu normatywnego finansów publicznych. Nie chodzi tu o przesądzanie pożądanego zakresu właściwości sektora finansów publicznych czy jego wielkości. Konieczne jest raczej stwierdzenie, czy administracja publiczna, w tym również administracja finansów publicznych, powinna docelowo funkcjonować w ramach mechanizmów biurokratycznych, nowego zarządzania publicznego czy zarządzania partycypacyjnego. W przeciwieństwie do obecnej sytuacji będzie to prowadzić do ograniczania kosztów punktowych reform o dyskusyjnych efektach, do których dopasowuje się organizacja biurokratyczna, tworząc lepsze lub gorsze fikcje ich stosowania. Jasna koncepcja sektora finansowego może pozwolić na wypracowanie adekwatnych mechanizmów egzekwowania już to ekonomicznych efektów działalności, już to prawa do współdecydowania przez obywateli. Ewentualne pozostanie przy modelu biurokratycznym opartym na bezpieczeństwie prawnym podmiotów zarządzanych będzie rodziło konieczność analizowania mechanizmów proceduralnych, ograniczających ryzyko systemowe. Dopiero jednak wypracowanie modelu docelowego pozwoli obudować go niezbędnymi kompetencjami i zasadami egzekwowania odpowiedzialności, które przeniesione zostaną do administracji finansów publicznych.

Najgorszą opcją wydaje się pozostawienie stanu obecnego, w którym organizacja biurokratyczna zobowiązana zostaje do wprowadzenia i obsługi instytucji zaliczanych do nowych trendów w zarządzaniu publicznym, a w ramach ochrony interesów własnych (przede wszystkim unikania ryzyka odpowiedzialności) włączania niepasujących do modelu instytucji procesów swojego funkcjonowania. W efekcie tracona jest możliwość usprawnienia mechanizmu biurokratycznego, brak jest korzyści wynikających z mechanizmów należących do nowego zarządzania publicznego, a dysfunkcje identyfikowane w działalności publicznej ulegają pogłębieniu.

Problemem polskich finansów publicznych, podobnie jak regulującego je prawa, nie wydają się zatem konkretne rozwiązania, ale brak koncepcji – modelu organizacji i zarządzania, do którego wypracowania należy dążyć. Tenże pozwoli zdefiniować, które z narzędzi mogą być przydatne w jego stosowaniu.

Bibliografia

- Bosiacki A., *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa: cele i kierunki ewolucji* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz,

- Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, LIBER, Warszawa 2010.
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, K. Zuba (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, LIBER, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Legislacja finansowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 12.
- Kosikowski C., Matuszewski J., *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego* [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., Matuszewski J., Witkowski W., *Przekształcenia w zakresie zarządzania finansami publicznymi i administracji skarbowej jako element rozwoju ustrojowego prawa finansowego* [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Zakamycze 2003.
- Longchamps de Bérier F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964, nr XII.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Mastalski R., *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), LEX a Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Nowacka E., *Nowe tendencje w rozwoju administracji publicznej w Wielkiej Brytanii* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. J. Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

- Nykiel W., *Normy prawa finansowego*, rozdz. 2 [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, C. Kosikowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Reforma finansów publicznych w Polsce – potrzeba czy konieczność?* [w:] *Eseje o finansach publicznych. Księga Jubileuszowa z okazji 80. rocznicy urodzin Prof. dr hab. Hanny Sochackiej-Krysiak*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2011.
- Postuła M., *Zmiany w organizacji oraz zasadach gospodarki finansowej sektora finansów publicznych a procesy konsolidacji fiskalnej* [w:] *Celowość i oszczędność wydatków publicznych*, H. Kuzińska (red.), Poltext, Warszawa 2015.
- Sarnowski J., *Uwarunkowania reformy finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2010, nr 53.
- Sobczak K., *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Municipium, Warszawa 1993.
- System prawa administracyjnego*, t. I, *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.), C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.
- Zuba K., *Biurokracja jako podmiot polityczny w demokracji* [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, K. Zuba (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.