

ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Joanna M. Salachna

Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0001-5748-0170
e-mail: salachna@uwb.edu.pl

Dr Marcin Tyniewicki

Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-2993-3982
e-mail: tyniewicki@uwb.edu.pl

Wpływ norm moralnych na kształtowanie się prawa wydatków publicznych — polska perspektywa

The influence of moral norms on shaping the public expenditure law — the Polish perspective

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie zakresu zależności/reacji pomiędzy treścią norm moralnych a stanowiącym w Polsce prawem wydatków publicznych, jak również określenie oddziaływania tego prawa na kształtowanie postaw obywateli. Problematyka ta ma interdyscyplinarny charakter, wymaga bowiem uwzględnienia punktu widzenia (poglądów) prawników, socjologów i ekonomistów. Z wykorzystaniem opracowanego przez autorów schematu zostały sformułowane następujące tezy: z jednej strony normy moralne, w tym zasady społeczne wynikające z uniwersalnych wartości chrześcijańskich, powinny bezpośrednio oraz pośrednio silnie oddziaływać/wpływać na tworzone prawne regulacje z zakresu wydatków publicznych, jak również na edukację oraz postawy obywatelskie; z drugiej zaś — i jest to proces odwrotny — dokonywane wydatki publiczne w określonym stopniu mają wpływ m.in. na kształtowanie postaw obywatelskich, a także mogą mieć wpływ na treść samych norm moralnych. Do weryfikacji tych tez wykorzystano dwa zrealizowane badania pilotażowe.

Ponadto realizacji powyżej wskazanych celów posłużyła dokonana w artykule analiza tworzenia prawa wydatków publicznych w kontekście teorii wyboru publicznego i teorii agencji oraz weryfikacja oceny społecznej w zakresie związku pomiędzy treścią norm moralnych a wybranymi decyzjami z zakresu wydatkowania środków publicznych.

Słowa kluczowe: moralność, wydatki publiczne, wybór publiczny, teoria agencji, społeczeństwo polskie

Abstract

The aim of this article is to determine the extent of dependence/reaction between moral norms and public expenditure law established in Poland as well as to determine the impact of this law on the formation of citizenship. These issues have interdisciplinary nature, as they require to take into consideration the point of view (opinions) of lawyers, sociologists and economists. Elaborated diagram by the Authors has been a base for creation the following theses: on the one hand — moral norms, including social rules arising from universal Christian values, should directly and indirectly strongly influence legal regulations in the scope of public expenditure as well as education and citizenship; and on the other hand, and this is a reverse process — public spending may to a certain extent impact the content of moral norms. These theses have been verified on the basis of two pilot researches.

Moreover, the article, due to its aim, analyses the formation of public expenditure law in the context of public choice theory and principal-agent problem as well as verifies social evaluation of the connection between the content of moral norms and selected decisions concerning public expenditure.

Keywords: morality, public expenditure, public choice, principal-agent problem, Polish society

JEL: A13, E62

Wprowadzenie

Do tej pory zarówno w literaturze polskiej, jak również międzynarodowej powstało wiele publikacji podejmujących tematykę ogólnych relacji pomiędzy moralnością a prawem, moralnego obowiązku przestrzegania prawa czy też wartości chronionych normami prawnymi¹. Jednak wpływ norm moralnych na kształtowanie się prawa wydatków publicznych nie stanowił jeszcze przedmiotu analiz o charakterze interdyscyplinarnym. Analiza moralności dokonywana była do tej pory głównie w odniesieniu do prawa karnego, jak również podejmowano problematykę zasad moralnych chronionych przez prawo lub relacji pomiędzy moralnością a prawem (Lande, 1959, s. 198 i n.)². Nie występują natomiast szczegółowe opracowania dotyczące wpływu norm moralnych na kształtowanie prawa finansowego, w tym podejmowanie decyzji o charakterze wydatkowym w sektorze publicznym. Prawo, a w szczególności prawo wydatków publicznych, jest odzwierciedleniem aktualnych trendów polityki społecznej danego państwa. Niemniej jednak prawo to powinno także wpływać na kształtowanie kultury społecznej, w tym postaw obywatelskich. Nie jest to jednak możliwe bez uwzględnienia norm moralnych. Społeczny aspekt w sferze wydatków publicznych, obok kwestii ekonomicznych i prawnych, wydaje się dominujący, ponieważ dotyka istoty finansów publicznych, tzn. celu, w jakim się gromadzi środki publiczne, którym jest dostarczanie różnych dóbr publicznych, co z kolei oznacza ponoszenie wydatków publicznych.

Mając więc na uwadze ten społeczny aspekt finansów publicznych, celami prezentowanego artykułu są:

- po pierwsze, ustalenie zakresu zależności/relacji pomiędzy treścią norm moralnych prezentowanych przez polskie społeczeństwo a uchwalanym w Polsce prawem wydatków publicznych;
- po drugie, określenie oddziaływania tworzonego w Polsce prawa wydatków publicznych na kształtowanie postaw obywateli (społeczeństwa obywatelskiego i moralnego — *civil and moral society*).

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że uzasadnienia społecznej analizy wydatków publicznych należy doszukiwać się również w przesłankach ekonomicznych. W szczególności chodzi tu o dwie tendencje. Po pierwsze, zauważalny jest proces wzrostu wydatków publicznych w relacji do produktu krajowego brutto. O ile w latach 2014–2019 w Polsce wskaźnik ten zgodnie z danymi Eurostatu³ kształtował się w przedziale od 41,1% do 42,6%, o tyle w latach 2020–2021 wyniósł odpowiednio 48,2% oraz 44,2%. Po części ta tendencja wzrostowa była uzasadniona wydatkami związanymi z walką z pandemią COVID-19. Po drugie w obecnej polityce fiskalnej państwa nasilają się procesy debudżetyzacji finansów publicznych, w których środki publiczne nie tylko są wyłączone poza budżety państwa i samorządów, ale — co gorsza — poza cały sektor finansów publicznych — tzw. debudżetyzacja zewnętrzna (Tyniewicz & Koziół, 2021, s. 62–64). W tym drugim przypadku dzieje się to m.in. poprzez tworzenie funduszy w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego.

W efekcie powyższych procesów, skutkiem których jest zmniejszenie roli kontroli parlamentarnej, istotnego zna-

czenia powinna nabierać tzw. kontrola społeczna, przejawiająca się w dokonywanej przez obywateli ocenie sposobu gospodarowania finansami publicznymi przez rządzących. Należy przy tym nadmienić, że niniejszy artykuł ze względu na podejmowaną interdyscyplinarną, a tym samym złożoną problematykę ma charakter wstępny i pilotażowy. Dla pełnej realizacji wskazanych celów niezbędne jest prowadzenie dalszych pogłębionych badań.

Uzasadnienie interdyscyplinarnych badań nad moralnością i sferą wydatków publicznych — nowe podejście do problematyki

W literaturze naukowej, także polskiej (Modzelewski, 2006; Kozłowski & Szyszkowska, 2001; Sutor, 1994), problematyka relacji moralności i polityki podlega ciągłym analizom, niezależnie od głoszonych często haseł o współczesnej niemoralności polityki. Pozostaje ona jednak domeną politologów lub filozofów. Prawnicy natomiast (w zasadzie wyłącznie teoretycy prawa) skupiają się w swoich badaniach na zależnościach pomiędzy moralnością a prawem (Fuller, 2004; Radbruch, 2009, s. 44 i n.). Oczywiście jest przy tym, że jakkolwiek kategorie prawa oraz moralności mogą być analizowane odrębnie, to z perspektywy zasad prawotwórstwa czy stosowania prawa rozdzielić się ich nie da. I z aksjologicznego punktu widzenia nie powinno się tego robić. Ponadto prawo, a w szczególności prawo wydatków publicznych, jest z jednej strony odzwierciedleniem aktualnych trendów polityki społecznej, z drugiej zaś powinno wpływać na kształtowanie postaw obywatelskich. Wskazuje się bowiem, że „finanse publiczne odzwierciedlają indywidualne spojrzenie społeczeństwa, w którym dominują reguły rynkowe” (Musgrave, 2000, s. 72), a „efektywność wykorzystania środków publicznych zależy od prawidłowego odczytania preferencji społeczeństwa” (Malinowska-Misiąg, 2007, s. 147). Społeczny aspekt w sferze wydatków publicznych wydaje się być dominujący obok aspektów ekonomicznego i prawnego, ponieważ dotyka istoty finansów publicznych, tzn. celu, w jakim się je gromadzi. Celem tym w sensie ogólnym jest dostarczenie dóbr publicznych (Owsiak, 1998, s. 24 i n.; Buchanan, 1997, s. 29), przy czym zakres i sposób jego realizowania oraz zamierzone lub osiągnięte w związku z tym skutki należą do sfery społecznej, ekonomicznej, jak i prawnej. Podstawą zaś powyższych założeń jest akceptacja nowoczesnej koncepcji wydatków aktywnych i przeciwstawianie jej liberalnej koncepcji wydatków neutralnych (Gaudemet & Molinier, 2000, s. 57). W zarysowanym kontekście należałoby się przyjrzeć procesowi podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym i ich oddziaływaniu społecznemu. Przy czym chodzi tu przede wszystkim o decyzje prawotwórcze, a w konsekwencji — sposób ich wykonywania. Jak wiadomo, szczególnie te pierwsze są kreowane przez polityków/decydentów (w tym organy jednostek samorządu terytorialnego). Zważywszy dodatkowo, że decyzje finansowe podmiotów publicznych, w tym decyzje normotwórcze władz publicznych, mają znaczne oddziaływanie społeczne, czy to w skali całego kraju, czy to lokalnie, zasadne wydaje

się przeprowadzenie poszerzonych badań nad problematyką roli norm moralnych w procesie podejmowania szeroko rozumianych decyzji finansowych. Potrzebę wskazania norm moralnych, którymi powinien się kierować „człowiek organizacji” (np. pracownik samorządowy), podkreślała M. Ossowska już w połowie ubiegłego stulecia (Ossowska, 2000, s. 199). Niemniej, pomimo ważkiego znaczenia tej problematyki, badania w tym obszarze nie były dotąd prowadzone.

Autorzy, podejmując problem relacji pomiędzy normami moralnymi a wydatkowaniem środków publicznych (decyzjami finansowymi), przeprowadzili wstępne sondáže społeczne⁴, które wskazały, że być może postrzeganie oraz realizacja danych norm moralnych różnią się w zależności od tego, czy przebiegają na poziomie mikro (np. w ramach rodziny, małej grupy społecznej, jak np. grupa przyjaciół), mezo (grupa społeczności lokalnej, w tym miasta lub gminy), czy makro (społeczeństwo kraju). Ustalenie tej kwestii ma istotne znaczenie dla zakreślenia — prawdopodobnie odmiennych — przesłanek i ram podejmowania słusznych oraz akceptowalnych społecznie decyzji prawotwórczych na szczeblu lokalnym oraz państwowym.

Realizując badania pilotażowe, autorzy wyszli z założenia, że moralność rozumiana jako uznawany (i stosowany) system norm o charakterze uniwersalnym jest niezbędnym elementem nie tylko procesu decyzyjnego w sektorze publicznym, ale także kształtowania postaw obywatelskich. Uzyskane wyniki badań wskazały m.in., iż mocodawcy władzy publicznej (grupowo: społeczeństwo) są zainteresowani w sposób szczególnie wydatkowaniem tych środków, które mogą dotyczyć ich osobiście, przy jednoczesnym braku skłonności do przedkładania interesu ogółu (społeczeństwa jako takiego) nad interes własny oraz braku odzwierciedlenia praktycznego zastosowania deklarowanych norm moralnych (Salachna i in., 2018, s. 29–40). Te wstępne wyniki uprawniają do twierdzenia, że istnieje potrzeba podjęcia pogłębionych badań nad przyjętym założeniem o zależności pomiędzy moralnością (normami moralnymi) a procesami podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym i w konsekwencji — wydatkowania środków publicznych. Tym bardziej, że wprowadzono już do obrotu prawnego instytucje, które umożliwiają wpływ społeczny (na razie na szczeblu lokalnym), w ograniczonym oczywiście stopniu, na sferę wydatkowania środków publicznych. Mamy tu na myśli zwłaszcza budżet obywatelski⁵, w ramach którego społeczność lokalna podejmuje decyzje o przeznaczeniu określonych środków finansowych (a zatem decyduje o pewnej puli wydatków publicznych), a poniekąd także fundusz sołecki⁶.

Podjęcie niniejszych badań ma istotną wartość naukową, wychodzi bowiem naprzeciw wymogom analizy instytucji prawnych (ich tworzenia, stosowania) nie tylko w kontekście systemowym, ale także (a może nawet przede wszystkim) społecznym. Szczególnie, jeśli uwzględni się jeden z ogólnych postulatów tworzenia norm prawnych, tj. ich społecznej akceptacji (zgodności z powszechnymi przekonaniami/poglądami o słuszności). Prawo jest przecież formą/instrumentem organizacji życia społecznego, istnieje za-

tem bardzo silna potrzeba odzwierciedlenia/wyrażenia norm moralnych w przepisach prawnych (w tym tych, które regulują sferę wydatkowania publicznego). Każde państwo poprzez sferę wydatkowania publicznego *de facto* artykułuje, jakiego rodzaju politykę prowadzi. Chodzi tu więc także o istotną z punktu widzenia każdej — większej lub mniejszej — grupy politykę społeczną. Wnioskując na podstawie usystematyzowania sfery wydatkowania publicznego, można wskazać, jakiego rodzaju wartości/normy moralne i w jakim zakresie są lub powinny być realizowane. Trzeba również nadmienić, że normy moralne pełnią funkcję usuwania lub minimalizowania bezpodstawnej wrogości oraz mechanizmu selekcji konfliktów społecznych (dopuszczanie bądź rozstrzygnięcie konfliktu), które dotyczą hierarchii wartości (Ossowska, 1985, s. 170–171).

Uwzględniając dodatkowo szczególne oddziaływanie prawa finansów publicznych na życie społeczne i gospodarce oraz potencjalne oddziaływanie społeczne na tworzone prawo finansowe (efekt sprzężenia zwrotnego) (Salachna & Tyniewicki, 2016, s. 16–20), badania w tym zakresie prowadzone łącznie przez prawników i socjologów oraz po części ekonomistów są pożądane.

Ustalenie kształtowania się relacji (zależności) pomiędzy treścią norm moralnych a prawem wydatków publicznych (jego tworzeniem) ma ważne merytoryczne znaczenie w następujących obszarach:

a) teorii prawa oraz dogmatyki prawa (prawo finansowe), ponieważ tematyka ta z jednej strony wpisuje się w nurt nauki o zasadach racjonalnego tworzenia prawa jako takiego, z drugiej strony zaś będzie kreować nowoczesną naukę o zasadach racjonalnego (i moralnego) tworzenia prawa wydatków publicznych z uwzględnieniem problemu racjonalizacji wydatkowania publicznego; poczynione ustalenia naukowe w tym względzie mają podstawowe znaczenie dla kształtowania oddziaływania wydatkowania publicznego w sferze nauk społecznych, w tym ekonomicznych;

b) generalnie nauk społecznych (w tym przede wszystkim socjologii prawa), ponieważ oczywiste jest założenie, że prawo, zwłaszcza w tak newralgicznej sferze jak wydatki publiczne (tj. otrzymywanie korzyści materialnych przez pewne kategorie/grupy społeczne) powinno być akceptowalne społecznie; trzeba przy tym nadmienić, że prawnie określana sfera świadczeń (wydatków) publicznych bezpośrednio wpływa na kształtowanie się określonej kultury społecznej, a w konsekwencji wpływa na formowanie określonych postaw obywatelskich;

c) nauk ekonomicznych — gdyż kierunki wydatków publicznych (zakres przedmiotowy prawa wydatków publicznych) podstawowo determinują zakres sektora publicznego, a także świadczą o przyjętym (promowanym) przez władze publiczne modelu polityki gospodarczej państwa; te zaś kwestie mają pierwszorzędne znaczenie dla kondycji gospodarczo-finansowej państwa (jej oceny, kształtowania czy prognozowania).

W kontekście powyższych rozważań podkreślenia wymaga, że normy moralne faktycznie oddziałują na interpretację dokonywane przez prawników. Mianowicie, powszechnie uznawana i powoływana zasada sprawiedliwości społecznej,

niezależnie od jej ewoluującej historycznie treści, jest wypełniana m.in. różnymi zasadami współżycia społecznego, które przecież bazują lub powinny bazować na normach moralnych. Poza tym podstawą interpretacji zasady sprawiedliwości społecznej jest zawsze kwestia rozumienia równości/nierówności społecznych (w odniesieniu do pewnych uwarunkowań). Ustalenia w tym obszarze zaś w oczywisty sposób oddziałują na dopuszczalną i akceptowalną (społecznie) dystrybucję dóbr publicznych, w tym sferę wydatkowania publicznego (prawa wydatków publicznych).

W związku z tym autorzy sformułowali następujące tezy ogólne:

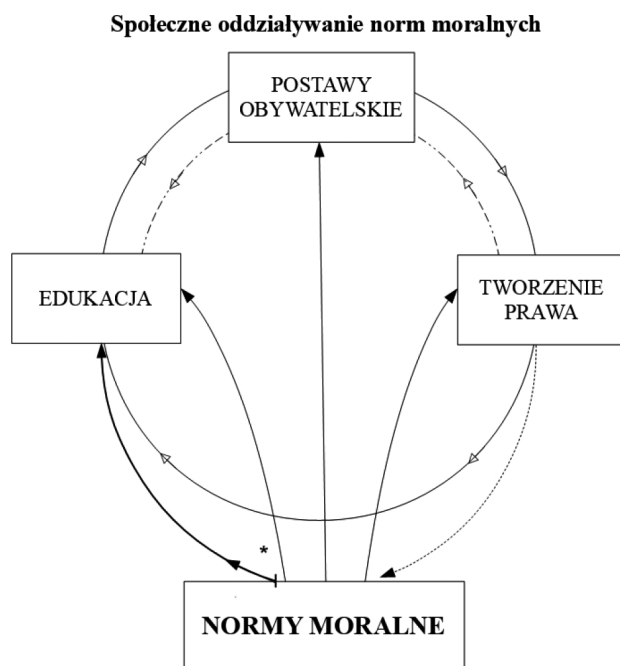
- normy moralne, w tym stanowiące zasady społeczne wynikające z uniwersalnych wartości chrześcijańskich, powinny bezpośrednio oraz pośrednio silnie oddziaływać/wpływać na tworzone prawne regulacje wydatków publicznych, jak również na edukację i postawy obywatelskie;

- prawo wydatków publicznych w określonym zakresie ma wpływ m.in. na kształtowanie postaw obywatelskich, jak też może mieć wpływ na zmieniającą się w czasie i zależną od aktualnych trendów oraz uwarunkowań szczegółową treść norm moralnych.

Zależności wynikające z powyższych tez zostały odzwierciedlone na rysunku 1.

Rysunek 1

Społeczne oddziaływanie norm moralnych



* początek cyklu oddziaływania norm moralnych

Źródło: opracowanie własne.

W ogólnym zakresie prezentowany schemat określa modelowe (teoretyczne) oddziaływanie norm moralnych na funkcjonowanie społeczeństwa w fundamentalnych sferach jego aktywności (edukacja i prawo) oraz na kształtowanie postaw obywatelskich. Oddziaływanie norm moralnych (ich

szczegółowych treści) ma dwojaki charakter. Z jednej strony bezpośrednio wpływają one na edukację, postawy obywatelskie i tworzone prawo. Z drugiej strony zaś zapoczątkują zamknięty cykl szeroko pojętej aktywności społeczeństwa. W związku z tym rola norm moralnych jest kluczowa. W każdej sferze aktywności społecznej muszą być one obecne w takim znaczeniu, że są przestrzegane i/lub stanowią punkt odniesienia. W efekcie społeczeństwo powinno funkcjonować optymalnie, a tworzone prawo powinno być akceptowalne społecznie. Co więcej, wskazane sfery, oddziałując na siebie, powodują efekt sprzężenia zwrotnego (oznaczony linią przerywaną). Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Mianowicie autorzy nie wykluczają oddziaływania tworzonego prawa na normy moralne, w tym ich szczegółową treść oraz znaczenie (oznaczenie linią kropkowaną), nie przesądzając jednak o charakterze tego wpływu (pozytywny czy negatywny).

Oznacza to, że w toku interdyscyplinarnych badań konieczne będzie udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: jaka jest zależność pomiędzy treścią norm moralnych a tworzonego prawem wydatków publicznych oraz w jaki sposób prawo wydatków publicznych oddziałuje na kształtowanie postaw obywatelskich?

Rola prawa w systemie społecznym i ekonomicznym. Prawo wydatków publicznych a teoria wyboru publicznego i teoria agencji

Prawo traktowane jest m.in. w kategorii systemu kontroli oraz organizacji społeczeństwa (życia społecznego), od którego oczekuje się konkretnego zachowania w konkretnych okolicznościach. Decydenci w procesie tworzenia prawa dążą do osiągnięcia stanu homeostazy, polegającego na ochronie interesów poszczególnych grup społecznych oraz ochronie bądź stymulowaniu do zmiany określonych stosunków społecznych (Bunikowski, 2010, s. 97). Ma to także zastosowanie do kreowania norm w zakresie wydatków publicznych i w dalszej kolejności ich realizacji, a więc procesów dokonywania tych wydatków.

W opinii autorów artykułu wskazywany stan homeostazy, do którego dążą decydenci kreujący oraz realizujący prawo wydatków publicznych, tzn. rozdysponowujących środki publiczne, wydaje się być nawet istotniejszy niż w innych przypadkach tworzenia prawa zaspokajającego interesy poszczególnych grup społecznych. O ile bowiem przyznanie pewnych praw (np. wyrażonego w Konstytucji RP⁷ prawa wolności zrzeszania się) może wydawać się abstrakcyjne, ponieważ nie każdy z obywateli z nich skorzysta lub spełni warunki uprawniające do takiego skorzystania, o tyle uzyskanie określonych świadczeń w wymiarze materialnym (finansowym, w tym niejednokrotnie także pieniężnym) stanowi realną, odczuwalną korzyść, jakiej doświadczają jej beneficjenci. Tym bardziej istotna jest tu rola norm moralnych jako swego rodzaju „bezpieczników” i jednocześnie ogólnych „gwarantów” racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, które mają służyć całemu społeczeństwu, a nie

tylko wybranym grupom interesu — szczególnie tym, które stanowią stabilny elektorat władzy publicznej i/lub skutecznie potrafią lobbować za swoimi interesami. Przykładem, którym można posłużyć się w tym wypadku, jest zmiana ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego dokonana 9.03.2017 r.⁸, zgodnie z którą związkowcom górniczym przyznano prawo do skorzystania z urlopów górniczych na cztery lata przed emeryturą w przypadku, gdy ich kopalnia zostanie zlikwidowana. Wcześniej prawo to przysługiwało tylko górnikom dołowym. Projekt ustawy w tej sprawie został złożony z inicjatywy posłów, którzy byli reprezentowani przez posła należącego do jednego z górniczych związków zawodowych. Prace nad samą ustawą trwały tylko jeden dzień, a powyższy przywilej został nawet skrytykowany przez samo środowisko górnicze (Zasuń, 2017).

Dla rozważań nad tworzeniem prawa (w tym prawa wydatków publicznych) istotne są ustalenia N. Luhmanna. Wynika z nich m.in., że prawo, zmuszając jednostki do odgrywania ról, służy ewolucji społecznej. Jednak, aby odgrywane role (np. posługiwanie się prawem we własnym celu) nie stanowiły przeszkody w tej ewolucji, konieczne jest odniesienie decydentów do tzw. kodów prawnych tłumaczących ich zachowanie oraz zdolność decydowania, jakie to będzie prawo (Turner, 2008). Jednym ze sposobów tłumaczenia rzeczonych kodów prawnych może być odwołanie się do zasad moralnych. To wszystko nadaje prawu niezbędną refleksyjność.

W odniesieniu do prawa wydatków publicznych refleksyjność ta powinna sprowadzać się do następującego pytania: jak właściwie wydatkować środki publiczne, a w szczególności na podstawie jakich reguł (zasad) należy tego dokonywać? Z aksjologicznego punktu widzenia źródło tego problemu wydaje się oczywiste zarówno w kontekście finansów publicznych, jak i niepublicznych. Wynika on z podkreślane go w naukach ekonomicznych współistnienia dwóch przeciwstawnych zjawisk — nieograniczoności potrzeb ludzkich oraz ograniczoności zasobów, które te potrzeby mają zaspokajając. W efekcie pojawia się tzw. zjawisko rzadkości (*theory of scarcity*) (Eklund & Hebert, 2007, s. 30–32; Murherjee, 2005, s. 81–82; Perelman, 1987, s. 32).

Co istotne, w obszarze finansów publicznych zjawisko rzadkości ma silniejsze oddziaływanie niż w sektorze prywatnym, ponieważ środki publiczne są gromadzone (przejmowane) jako część dochodów, które wytwarzają i posiadają podatnicy. Pomimo tego zjawisko rzadkości nie ogranicza procesu rozrastania się sektora publicznego, co przejawia się w chęci władzy publicznej do powiększania zakresu alokacji i redystrybucji środków publicznych oraz zagwarantowania określonym grupom społecznym udziału w podziale tych środków. Wyrazem tych tendencji jest z jednej strony prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, zwane prawem Wagnera, jakkolwiek przyczyny takiego stanu rzeczy mają różnorodny charakter: socjologiczny, historyczny, polityczny oraz ekonomiczno-społeczny (Gaudemet & Molinier, 2000, s. 102–106). Z drugiej strony zaś w sferze stania prawa pojawia się zjawisko tzw. wydatków sztywnych (*mandatory spending*) (Kosikowski, 2011, s. 29, 120), a więc prawnie zdeterminowanych. Jak podkreśla T. Dębowska-Romanowska, instytucja wydatków sztywnych w kontekście praw-

noustrojowym stanowi wyjątek od dwóch kluczowych zasad współczesnego państwa: zasady swobody politycznej władzy państwa legitymizowanych swobodnymi wyborami oraz zasady, że każda z władz publicznych korzysta swobodnie z suwerenności finansowej w granicach przypadających jej konstytucyjnie atrybutów (Dębowska-Romanowska, 2007, s. 282). Paradoksalnie władza publiczna, rozszerzając zakres swoich kompetencji w określonych dziedzinach życia poprzez ustawowe przyznanie prawa do środków finansowych (będących wydatkami publicznymi) jakiejś grupie społecznej (beneficjentom), w konsekwencji tego w istocie rzeczy swoje kompetencje ogranicza.

Oba zjawiska, tj. wzrost wydatków publicznych oraz tworzenie wydatków sztywnych, skupiają się wokół alokacji publicznych zasobów pieniężnych, która w obliczu tych zjawisk napotyka na dwa zasadnicze — tylko z pozoru błaha — problemy, mianowicie:

1) Kogo w istocie reprezentują decydenci (władza publiczna) i w czyim interesie pełnią swoje funkcje?

2) Jakimi kryteriami kierują się decydenci (władza publiczna), zarządzając środkami publicznymi — alokując dobra publiczne i społeczne? (Owsiak, 1998).

Wskazane kwestie są przedmiotem zainteresowania liberalnych teorii dóbr publicznych i wyboru publicznego (fiskalnego) — *public choice* (Kiefer, 1997, 15–16; Musgrave & Musgrave, 1989, s. 87 i n.; Buchanan, 1997, s. 213–221; jak również publikacje w całości poświęcone tej problematyce, np. Lee, 2012; Buchanan & Musgrave, 2005), a także węższego zagadnienia — racjonalizacji wydatków publicznych. W opinii autorów niniejszego artykułu zarówno w przypadku *public choice*, jak i racjonalizacji wydatków publicznych elementem dla nich wspólnym i spajającym powinny być normy moralne, których funkcjonowanie wywołuje wspomniany wcześniej efekt sprzężenia zwrotnego. Zasadniczo to normy moralne powinny stanowić podstawę podejmowanych decyzji (Salachna & Tyniewicki, 2017).

Tu jednocześnie należy podkreślić, że kwestia znaczenia norm moralnych jest w nauce prawa finansowego (finansów publicznych) zupełnie niedoceniana, co też m.in. wpłynęło na decyzję autorów co do zasadności prowadzenia analiz i badań w tym obszarze. Znacznie chętniej i szerzej nauka podejmuje problematykę podatków w kontekście prawnego i moralnego obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych przez obywateli (McGee, 2004, s. 15 i n.). Można nawet stwierdzić swego rodzaju „popularność” tematyki podatkowej podejmowanej w badaniach naukowych, nie tylko zresztą w Polsce. Jednakże problematyka stanowienia i realizacji prawa wydatków publicznych w kontekście moralności jest bardziej skomplikowana. Po pierwsze, w każdym budżecie publicznym występuje znacznie więcej tytułów wydatkowych (zadań, które są finansowane ze środków publicznych) niż tytułów dochodowych, w tym podatkowych (źródeł dochodów). Po drugie, wydaje się, że wydatki publiczne mają większe oddziaływanie społeczne. O ile bowiem nie każdy ponosi ciężary podatkowe (nie chodzi tu tylko o uchylanie czy unikanie podatków, ale także o fakt, że nie każdy jest podatnikiem z przyczyn obiektywnych, np. dziecko), o tyle każdy obywatel w mniejszym lub większym stopniu korzysta

z dóbr publicznych (społecznych), nawet jeżeli nie jest tego świadomy. Do tego rodzaju dóbr należą np. obrona narodu, bezpieczeństwo wewnętrzne, publiczna ochrona zdrowia, publiczna edukacja, transport i drogi publiczne.

Wracając do teorii wyboru publicznego, zasadniczo zajmuje się ona problemami sposobu wyboru alokacji dóbr i redystrybucji dochodów. Innymi słowy treścią tej teorii są kwestie rodzaju, ilości i jakości dóbr publicznych oraz sposobu płacenia za nie. Decydować o tym mają obywatele w drodze demokratycznych wyborów, przez co ograniczają oni arbitralność i dowolność decyzyjną władz publicznych. Taki sposób wyrażania własnych preferencji wyborczych wpisuje się w znaną w literaturze teorię agencji, stanowiącą swego rodzaju model funkcjonowania sektora publicznego (Weingast & Moran, 1984, s. 147–192; Moe, 1984, s. 739–777). W modelu tym mocodawcą (*a Principal*) jest społeczeństwo/obywatele, a agentem (*an Agent*) — politycy. Autorzy założyli, że aby mocodawca (społeczeństwo) czuł się odpowiedzialny za sprawy publiczne oraz — co jest z tym związane — mógł skutecznie motywować polityków do podejmowania decyzji, musi być społeczeństwem obywatelskim, opartym na wartościach moralnych. Podstawowym wymogiem jego istnienia w demokratycznych państwach jest odpowiednia edukacja na temat spraw publicznych, w tym finansów publicznych, aczkolwiek równie ważne w tym kontekście są przyjęte w tym społeczeństwie normy moralne (ich treść oraz znaczenie).

Kwestią wysoce dyskusyjną pozostaje, czy rzeczywiście wyborcy są w stanie ocenić „ofertę wyborczą” polityków w zakresie polityki społeczno-gospodarczej i na tej podstawie wskazać swoich przedstawicieli. Czy jednak, nie posiadając wystarczającej wiedzy ekonomicznej, kierują się innymi kryteriami, w wyniku czego, dokonując wyboru władzy publicznej i tym samym określając zakres sektora publicznego, bazują na innych (nieekonomicznych) przesłankach. Bez względu na te kontrowersje uniwersalne znaczenie w teorii wyboru publicznego powinny odgrywać normy moralne, ponieważ w istocie niwelują one efekt zniekształcenia rezultatów dokonywanych przez obywateli wyborów władzy publicznej.

Wstępna weryfikacja oceny społecznej związku pomiędzy normami moralnymi a decyzjami wydatkowania środków publicznych

W celu wstępnej weryfikacji postawionych tez autorzy przeprowadzili dwa komplementarne badania pilotażowe. Pierwsze z nich — o charakterze ilościowym — zostało zrealizowane na przełomie maja i czerwca 2016 r. za pomocą metody sondażu diagnostycznego, przy użyciu anonimowego kwestionariusza ankiety internetowej wśród mieszkańców jednego z miast wojewódzkich⁹. Zawierała ona dziewięć pytań merytorycznych: pięć o charakterze zamkniętym (ze wskazaną kafeterią odpowiedzi) oraz cztery pytania otwarte (respondenci sami wpisywali swoje opinie). Otrzymano 220 wypełnionych ankiet. Wśród respondentów było:

54% studentów, 20% pracowników administracji, 24% osób zatrudnionych poza administracją oraz 2% osób bezrobotnych. Według kryterium płci ankiety wypełniło 31% mężczyzn i 69% kobiet.

Chcąc dowiedzieć się, które z wartości moralnych w odczuciu społecznym są kluczowe w szeroko pojętym kontekście wydatkowania pieniędzy publicznych, w przeprowadzonej ankiecie sformułowano jedno kluczowe pytanie o znaczenie wartości moralnych przy wydatkowaniu pieniędzy publicznych. Analiza stanowisk wszystkich respondentów pozwoliła wyróżnić 46 rodzajowych odpowiedzi. Ze względu na podobieństwo udzielonych odpowiedzi, dla większej przejrzystości wyników autorzy dokonali ich stypizowania. Największe znaczenie przypisano wartościom moralnym przedstawionym w tabeli 1.

Tabela 1
Wartości moralne w wydatkowaniu środków publicznych

Lp.	Kategoria wartości moralnej	Udział w odpowiedziach [%]
1.	Uczciwość	66,29
2.	Troska o dobro publiczne	42,13
3.	Gospodarność	24,72
4.	Rzetelność	22,47
5.	Rozsądek	9,55
6.	Solidarność (społeczna)	5,06
7.	Polityka–moralność (w opozycji)	4,49
8.	Zasady religijne	3,37
9.	Pozostałe (inne)	15,17

Źródło: www.statista.com (15.02.2020).

Kolejne badanie pilotażowe zostało zrealizowane na przełomie 2016 i 2017 r. wśród 211 studentów białostockiej i łomżyńskiej uczelni (w badaniach udział wzięli studenci kierunków prawo i administracja). W tym przypadku również posłużono się metodą sondażu diagnostycznego, zaś narzędzie stanowił anonimowy kwestionariusz ankiety internetowej. Kwestionariusz składał się z 16 pytań zamkniętych, których celem było poznanie opinii badanych na temat zasad: dobra wspólnego, sprawiedliwości, solidarności oraz pomocniczości w zakresie wydatkowania środków publicznych. Wszystkie pytania skonstruowano w taki sam sposób: podano przykład konkretnej sytuacji obrazującej realizację w praktyce przywołanych wyżej zasad. Respondenci zaś oceniali zasadność każdej z nich, wybierając jedną z następujących odpowiedzi: zdecydowanie się zgadzam, raczej się zgadzam, raczej się nie zgadzam, zdecydowanie się nie zgadzam. Wśród badanych przeważały kobiety (73% w stosunku do 27% mężczyzn). Ze względu na stopień kształcenia studenci studiów jednolitych (40%) i studiów I stopnia (37%) byli liczniejsi od studentów studiów II stopnia (23%).

Na podstawie wyników wykonanych badań autorzy dokonali weryfikacji następujących szczegółowych tez badawczych:

1) Oparcie systemu prawnego na normach moralnych, zarówno w sferze tworzenia prawa, jak i jego stosowania, determinuje efekt sprzężenia zwrotnego. Z jednej strony normy moralne implikują oczekiwania społeczne wobec decydentów (polityków), którzy powinni podejmować decyzje optymalne ekonomicznie oraz społecznie. Z drugiej strony zaś prawo wydatków publicznych stanowione i egzekwowane z respektowaniem norm moralnych wzmacnia zarówno poczucie odpowiedzialności decydentów/polityków, jak i całego społeczeństwa (kształtowanie się kultury społecznej) oraz przyczynia się do wzmocnienia jego obywatelskości (i moralności).

2) Postrzeganie oraz realizacja danych norm moralnych różni się w zależności od tego, czy przebiega na poziomie:

- mikro (postrzeganie indywidualne, w ramach małych grup społecznych, jak np. rodzina, grupa przyjaciół),
- mezo (pryzmat społeczności lokalnej) czy
- makro (przez społeczeństwo polskie jako takie).

Jak bowiem deklarowali badani, zastosowanie norm moralnych (np. zasady sprawiedliwości czy dobra wspólnego) przy wydatkowaniu środków publicznych jest w ich przekonaniu bardzo istotne na poziomie makro. Jednak w przypadku, gdy prawo respektujące te normy nie przynosi korzyści samym badanym (na poziomie mikro bądź mezo), badani nie widzieli już tak silnej potrzeby realizacji deklarowanych norm w praktyce.

W związku z poczynionymi rozważaniami hipotetycznie i wstępnie można wnioskować, że w sferze wydatków publicznych istnieje rozbieżność pomiędzy deklarowanym przestrzeganiem norm moralnych (moralność deklarowana) a ich faktyczną realizacją (moralność praktyczna). Zjawisko to może się odnosić zarówno do obywateli jako beneficjentów środków publicznych, jak i do decydentów, którzy dysponują środkami publicznymi. Wydaje się, że w przypadku obywateli podstawą wskazanej rozbieżności jest poczucie zagrożenia interesu osobistego, a w przypadku decydentów — obawa o utratę poparcia elektoratu, w związku z czym decydują oni o wydatkach oczekiwanych przez ten elektorat.

Wskazana rozbieżność w odniesieniu do obywateli wynika również z badań przeprowadzonych w marcu 2019 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) (CBOS, 2019). Dotyczyły one reakcji społeczeństwa polskiego na kilka propozycji, głównie o charakterze socjalnym, zaproponowanych przez lidera partii rządzącej (tzw. Nowa piątka PiS). O ile popierało je od 73 do 84% badanych (w zależności od propozycji), o tyle już „tylko” 45% uważało, że państwo polskie stać na ich realizację, przy 38% badanych przeciwnych. Co więcej, jednocześnie w tym samym badaniu 60% ankietowanych było zdania, że wydatki z budżetu państwa nie powinny przekraczać połowy jego dochodów, a 27% dopuszczało powstanie deficytu, jeżeli brakuje pieniędzy na ważne cele społeczne.

Wnioski z przeprowadzonych badań

Uzyskane wyniki badań reaktywnych pozwoliły na sformułowanie następujących wstępnych wniosków:

- po pierwsze: mocodawcy (badani) wykazują zainteresowanie i odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych, jednak nie w każdym przypadku decyzje dotyczące przeznaczenia owych środków powinny być (w przekonaniu badanych) podejmowane zgodnie z wartościami moralnymi (przykład pomocniczości i solidarności);

- po drugie: mocodawcy wykazują szczególne zainteresowanie sposobem wydatkowania przede wszystkim tych środków, które mogą dotyczyć ich w sposób bezpośredni;

- po trzecie: mocodawcy nie są specjalnie skłonni do przedłożenia interesu ogółu nad własne zyski/korzyści;

- po czwarte: deklarowana religijność mocodawców w warunkach polskich oraz kierowanie się zasadami moralnymi, jak również zgoda (oczekiwanie) na to, aby te wartości były uwzględniane przy wydatkowaniu środków publicznych, nie znajduje odzwierciedlenia w praktycznym postrzeganiu tych zasad.

W kontekście przeprowadzonych wcześniej teoretycznych rozważań na temat wpływu norm moralnych na wydatkowanie środków publicznych można ponadto wskazać kilka dodatkowych zjawisk o charakterze generalnym, które stanowią obszary dalszych szczegółowych badań.

Tak jak autorzy wcześniej wykazywali, wpływ norm moralnych na podejmowanie decyzji w sektorze publicznym, w tym tworzenie prawa wydatków publicznych, w warstwie teoretycznej wydaje się pożądany, ponieważ respektowanie norm moralnych nie tylko determinuje lub powinno determinować racjonalne wydatkowanie środków publicznych, ale również przyczynia się do większej świadomości procesów rozdysponowania tych środków. Należy przy tym zauważyć, że procesy te są niezwykle skomplikowane zarówno dla osób nieposiadających wykształcenia w tym zakresie, jak i dla profesjonalistów. Tym samym trzeba stwierdzić, że uwzględnianie norm moralnych w sferze zarządzania finansami publicznymi wymaga wiedzy. A zatem, skoro dane społeczeństwo normy te zalicza do swego systemu wartości (choćby ze względów historyczno-kulturowych) i chce się nimi kierować w różnych sferach funkcjonowania, to także w sferze finansów publicznych obywatele powinni być odpowiednio wyedukowani. Oczywiście nie należy oczekiwać, że każdy z nich będzie posiadał dogłębną wiedzę w tym zakresie, ale wydaje się, że powinien ją posiadać w stopniu podstawowym, przy czym należy przekazywać ją na różnych poziomach edukacji.

W dalszej konsekwencji mechanizm oddziaływania norm moralnych na wydatkowanie środków publicznych będzie widoczny, po pierwsze — w preferencjach i decyzjach wyborczych obywateli, a w szczególności w ocenie oferty wyborczej przedstawianej przez polityków. Ponadto, wskutek większej aktywności obywateli w procesie wyborczym, a w szerszym kontekście — bezpośredniego (realnego) oddziaływania społeczeństwa i kontrolowania władz publicznych przy rozdysponowaniu środków publicznych, na znaczeniu zyskuje koncepcja społeczeństwa obywatelskiego oraz będących formami jego działalności organizacji społecznych.

Z kolei w warstwie praktycznej, tj. w codziennym funkcjonowaniu sektora publicznego oraz społeczeństwa, można mieć wiele wątpliwości, czy wskazany mechanizm wpływu

norm moralnych faktycznie działa. Innymi słowy, pomimo jego słuszności nie da się go praktycznie zastosować, a więc jest to tylko swego rodzaju mit. Z jednej strony ogólne odczucie (przeświadczenie) ludzkie, a może stereotyp, zdają się prowadzić do takiego wniosku, z drugiej jednak pierwsze z przeprowadzonych pilotażowych badań jednoznacznie dowodzi, że przynajmniej w sferze oczekiwań ankietowanych istnieje potrzeba uwzględniania w procesie wydatkowania środków publicznych takich wartości jak: uczciwość, troska o dobro publiczne, rzetelność, gospodarność itp. Skoro więc takie są oczekiwania, to może jednak wartości te mają realne znaczenie. Jeżeli tak, to pojawia się pytanie, w jakim stopniu oraz poprzez zastosowanie jakich narzędzi (form) proces ten się odbywa? W konsekwencji problemy te stanowią pierwszy i podstawowy z obszarów dalszych szczegółowych badań.

Wyniki drugiego z przeprowadzonych badań pilotażowych, na co wskazują autorzy, dowodzą że istnieje problem z praktycznym zastosowaniem/postrzeganiem omawianych wartości. O ile bowiem na poziomie makro występuje zgodność co do tego, że władze publiczne powinny kierować się zasadami moralnymi, wydatkując środki publiczne, o tyle na poziomie mikro nie ma już takiej powszechnej akceptacji. Zarysowuje się więc ważna kwestia do rozważenia: z jakich przyczyn występuje taki mechanizm? Wbrew pozorom, oczywista skądinąd odpowiedź, że to zjawisko rzadkości powoduje, że człowiek nie akceptuje działań polegających na pozbawianiu go otrzymanych przywilejów (także materialnych), wydaje się zbyt powierzchowna. Być może ten brak akceptacji w sferze funkcjonowania finansów publicznych jest powodowany brakiem odpowiedniej wiedzy (edukacji).

A może są jeszcze inne tego przyczyny? Kwestie te powinny stanowić kolejny z obszarów pogłębionych badań.

Niezależnie jednak od wskazanych wyżej zagadnień problemowych, które dodatkowo pojawiały się w związku z prowadzonymi badaniami, a które powinny podlegać dalszemu rozpoznaniu naukowemu, należy odnieść się do teoretycznych celów badawczych wyrażonych na wstępie. Otóż przeprowadzone rozważania, jak się wydaje, pozwalają na wskazanie, iż:

1) Interakcje pomiędzy treścią norm moralnych a prawem wydatków publicznych są relewantne i zależą od:

- poziomu ich rozpoznawania (skala mikro, mezo czy makro);
- ewentualnego istnienia realnych instrumentów prawnych, których zastosowanie daje pewnym grupom społecznym możliwość wpływu na decyzje wydatkowe władz;
- skłonności decydentów (władz publicznych) do przedkładania doraźnego interesu politycznego nad stosowanie określonych wartości moralnych (mających znaczenie w dłuższej perspektywie).

2) Brak istnienia realnych w sensie praktycznym interakcji (aczkolwiek jest to założenie wynikające z codziennej obserwacji) pomiędzy prezentowanymi wartościami moralnymi a prawem wydatków publicznych jest prawdopodobnie w znaczącej części spowodowany niedostateczną komunikacją pomiędzy decydentami a społeczeństwem. Przy czym owa niedostateczność dotyczy artykułowania realnych motywów decyzji wydatkowych. Stan taki oznacza zaś, iż kształtowanie „pożądanych” postaw obywatelskich (tzn. nienakierowanych wyłącznie lub przede wszystkim na interes własny) nie jest optymalne.

Przypisy/Notes

¹ Literatura w tym zakresie została przytoczona w dalszej części opracowania.

² Wskazana publikacja traktuje o tych problemach w ujęciu ewolucyjnym.

³ Zgodnie z metodologią Eurostatu we wskazanej relacji uwzględniono wydatki tzw. sektora *general government*, który ma zakres szerszy niż sektor finansów publicznych, przez co lepiej oddaje się skalę finansowania zadań publicznych (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/112b3aa5-70a8-4194-bab0-92f-e49a8b077?lang=en>). W związku z tym powoływane dane różnią się od danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

⁴ Analiza jednego z przeprowadzonych sondaży (o którym zresztą będzie jeszcze mowa) została zawarta w artykule J. M. Salachny, A. Szafranek i M. Tyniewickiego (2018).

⁵ Wprowadzony ustawowo w styczniu 2018 r. (w drodze zmian w przepisach tzw. samorządowych ustaw ustrojowych), ale praktykowany w Polsce przez niektóre samorządy lokalne już od 2011 r.

⁶ Pierwsza z ustaw regulujących zagadnienia funduszu sołeckiego była uchwalona w roku 2009, obecnie zaś ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim Dz.U. 2014, poz. 301. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000301/T/D20140301L.pdf>

⁷ Zob. art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU-19970780483/U/D19970483Lj.pdf>

⁸ Ustawa z 9.03.2017 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz.U. 2017, poz. 628, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU-20170000628/T/D20170628L.pdf>

⁹ Ankieta przeprowadzona poprzez serwis www.interankiety.pl. Szeroka analiza tego badania została zawarta w artykule J. M. Salachny i in. (2018, s. 29–40).

Bibliografia/References

- Buchanan, J. M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (2005). *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*. Wydawnictwo Sejmowe.
- Bunikowski, D. (2010). *Podstawowe kontrowersje dotyczące ingerencji prawa w sferę moralności*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- CBOS (2019). *Reakcje społeczne na rozwiązania tzw. Nowej Piątki PiS*. Centrum Badania Opinii Społecznej, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_045_19.PDF
- Dębowska-Romanowska, T. (2007). Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa. W: J. Głuchowski, J. Szołno-Koguc, & A. Pomorska (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych (279–292)*. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Ekelund, R. B., & Hébert, R. F. (2007). *A history of economic theory and method*. Waveland Press.

- Fuller, L. L. (2004). *Moralność prawa*. Wydawnictwo ABC.
- Gaudemet, P. M., & Molinier, J. (2000). *Finanse publiczne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Głuchowski, J., Szołno-Koguc, J., & Pomorska, A. (red.) (2007). *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kiefer, D. (1997). *Macroeconomic policy and public choice*. Springer.
- Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Temida 2.
- Lande, J. (1959). *Studia z filozofii prawa*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Lee, D. R. (2012). *Public choice, past and present: The legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*. Springer.
- Malinowska, E., & Misiąg, W. (2007). *Finanse publiczne w Polsce*. LexisNexis.
- McGee, R. W. (2004). *The philosophy of taxation and public finance*. Springer Science & Business Media.
- Modzelewski, E. (2006). *Etyka a polityka*. AlmaMer.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777. <https://doi.org/10.2307/2110997>
- Mukherjee, S. (2005). *Modern economic theory*. New Age International.
- Musgrave, R. A. (2000). *Public finance in a democratic society: The foundations of taxation and expenditure*. Edward Elgar Pub.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill Book Company.
- Ossowska, M. (1985). *Normy moralne. Próba systematyzacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowska, M. (2000). *Normy moralne. Próba systematyzacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (1998). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Perelman, M. (1987). *Marx's crises theory: Scarcity, labor, and finance*. Praeger.
- Radbruch, G. (2009). *Filozofia prawa*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Salachna, J. M., & Tyniewicki, M. (2017). The principle of substantial transparency of public finance and creation of the active citizenship. W: M. Radwan, J. Gliniecka, T. Sowiński, & P. Mrkvyka (red.), *The financial law towards challenges of the XXI century* (conference proceedings) (71–85). Masaryk University. <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8516-2017>
- Salachna, J. M., & Tyniewicki, M. (2016). Moralność jako element podejmowania decyzji finansowych w sektorze publicznym. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 4(3), 9–23. <https://doi.org/10.12775/pbps.2016.012>
- Salachna, J. M., Szafranek, A., & Tyniewicki, M. (2018). Selected moral values and their influence on financial decision making within the public sector: A case study of Poland. *Zarządzanie Publiczne*, 2(44), 29–40. <https://doi.org/10.15678/zp.2018.44.2.02>
- Sutor, B. (1994). *Etyka polityczna: Ujęcie całościowe Na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*. Wydawnictwo Kontrast.
- Szyszkowska, M., & Kozłowski, T. (red.). (2001). *Polityka a moralność*. Liber.
- Turner, J. H. (2008). *Struktura teorii socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tyniewicki, M., & Kozielec, M. (2021). Current problems of financial law in Poland and in the Czech Republic including effects of the COVID-19 pandemic. *Białostockie Studia Prawnicze*, 26(4), 53–71. <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04>
- Weingast, B. R. (1984). The congressional-bureaucratic system: A principal agent perspective (with applications to the SEC). *Public Choice*, 44(1), 147–191. <https://doi.org/10.1007/bf00124821>
- Zasuń, R. (2017). *Marchewka dla górniczych działaczy*. WysokieNapiecie.pl, 10.03.2017, <https://wysokienapiecie.pl/2127-marchewka-dla-gorniczych-dzialaczy/> (pobrano 16.09.2020).

Prof. dr hab. Joanna M. Salachna

Profesor nauk prawnych, kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w problematyce finansów samorządu terytorialnego, teorii odpowiedzialności prawnofinansowej, ustrojowego prawa finansowego, metodologii nauk prawnych, jak również w problematyce społecznych aspektów finansów publicznych, w szczególności aspektów moralności i stosowaniu mediacji w prawie publicznym. Jest członkiem Międzynarodowego Centrum Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego (<https://www.centeroffinance.org>).

Prof. dr hab. Joanna M. Salachna

Professor of Financial Law, Head of the Department of Public Finance and Financial Law, Faculty of Law, University of Białystok. The author specializes in local government finance, financial legislation, theory of legal and financial accountability, constitutional financial law, methodology of legal sciences, as well as social aspects of public finance, particularly moral aspect and application of mediation in public law. The author is the member of the International Center of Public Finance and Tax Law Research (<https://www.centeroffinance.org>).

Dr Marcin Tyniewicki

Adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalizuje się w problematyce finansów samorządu terytorialnego, zarządzania długiem publicznym, finansów publicznych UE, ustrojowego prawa finansowego, jak również w problematyce społecznych aspektów finansów publicznych, w szczególności aspektów moralności i podejmowania decyzji finansowych przez władzę publiczną. Członek Zarządu stowarzyszenia Międzynarodowego Centrum Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego (<https://www.centeroffinance.org>).

Dr Marcin Tyniewicki

Doctor of Financial Law, Adjunct in the Department of Public Finance and Financial Law, Faculty of Law, University of Białystok. The author specializes in local government finance, EU public finance, public debt management, constitutional financial law, as well as social aspects of public finance, particularly moral aspect and taking financial decisions by public authority. The author is the member of the Board of the International Center of Public Finance and Tax Law Research (<https://www.centeroffinance.org>).