

Sławomir Presnarowicz
Uniwersytet w Białymstoku
s.pres@wp.pl
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-3578-8638>

Eugeniusz Ruśkowski

Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania

Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2018, ss. 303

1. Recenzowana praca E. Ruśkowskiego pt. „*Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*” przedstawia kompleksowe ujęcie problematyki finansów publicznych jako zjawiska społeczno-gospodarczego, które ma charakter wieloaspektowy i złożony. Jak słusznie zauważa autor w swojej pracy, finanse publiczne mogą być opisywane i badane zarówno od strony ich poszczególnych płaszczyzn, jak też w ujęciu całościowym. Może to stanowić podstawę do rozróżnienia nauk o finansach publicznych, gdzie płaszczyźnie jurystycznej będzie odpowiadać prawo finansowe i prawo finansów publicznych, płaszczyźnie ekonomicznej – finanse publiczne, płaszczyźnie socjo-politycznej będzie odpowiadać polityka finansowa, a organizacji i zarządzaniu – nauka o organizacji i zarządzaniu finansami publicznymi. W ostatnim okresie w ujęciu kompleksowym dyscyplina finansów publicznych rozwijała się w szczególności we Francji. Niejednokrotnie nazywano ją kontynentalną nauką finansów publicznych lub nauką finansów publicznych. Na jej wzór powstały w Polsce pierwsze podręczniki, zatytułowane „Finanse i prawo finansowe” (zob. na przykład J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977 r.), a potem „*Finanse publiczne i prawo finansowe*”, gdyż pojęcia „finanse” i „finanse publiczne” „zajęte” już były przez nauki ekonomiczne. Można zaryzykować stwierdzenie, że w ten sposób zaczęła kształtować się w Polsce dyscyplina „Finanse publiczne i prawo finansowe”, będąca odpowiednikiem kontynentalnej nauki „Finanse publiczne”. W moim przekonaniu recenzowana monografia wychodzi na-

przeciw potrzebom tych wszystkich, którzy oczekują rzeczowej, kompetentnej i odpowiedzialnej odpowiedzi na pytania, co składa się na pojęcie „dyscyplina finansów publicznych” i „prawo finansowe” oraz jakie możemy wyróżnić instrumenty prawno-finansowe oraz jakie są warunki ich stosowania.

2. Tę gwarancję rzeczowej, kompetentnej i odpowiedzialnej odpowiedzi na powyższe pytania daje autor recenzowanej monografii prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski, kierownik Katedry Finansów Publicznych i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E. Ruśkowski jest autorem oraz redaktorem naukowym około 400 publikacji z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego, w tym kilkudziesięciu opracowań w językach obcych, długoletnim dydaktykiem na wielu uczelniach, w tym również zagranicznych. Ponadto autor jest Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz przewodniczącym rad naukowych krajowych i zagranicznych wielu czasopism naukowych.

3. Recenzowana publikacja to dzieło o objętości 303 stron. Podstawą rozważań w pracy są dane statystyczne z lat 2015-2016, z zaznaczeniem istotnych zmian i tendencji, które zarysowały się w okresie późniejszym. Monografia opiera się na stanie prawnym obowiązującym w dniu 31 marca 2018 r. Składa się z trzech części. W części I zaprezentowano zagadnienia natury ogólnej, w części II zostały opisane zewnętrzne i wewnętrzne warunki podejmowania rozstrzygnięć w zakresie finansów publicznych, natomiast w części III zostały omówione prawno-organizacyjne instrumenty realizacji polityki finansowej.

Autor pracy w części I (zagadnienia natury ogólnej) skupia się na próbach definicji pojęć: finanse publiczne a finanse niepubliczne, omówieniu ich cech i struktury na przykładzie Polski oraz specyfice finansów publicznych jako przesłance ich wyodrębnienia. W sposób nowatorski została przedstawiona w recenzowanej publikacji ewolucja pojęcia „finanse publiczne” oraz pojęć pokrewnych (wykres: struktura systemu budżetowego w Polsce – str. 28). Mówiąc o funkcjach finansów publicznych (funkcje: redystrybucyjna, stabilizacyjna, stymulacyjna oraz kontrolna), autor konkluduje stwierdzając, że „...zakres (wielkość) finansów publicznych zależy głównie od rozwoju ich funkcji redystrybucyjnej, natomiast rola finansów publicznych sprowadza się do optymalnego wykorzystania ich wszystkich funkcji, przy dominacji – co wydaje się oczywiste – funkcji redystrybucyjnej”. W ujęciu syntetycznym zostały przedstawione kryteria oceny polityki finansowej oraz bariery prawidłowej polityki finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli ministra finansów w polityce finansowej, na przykładzie Polski. Autor monografii podkreśla, że „...w klasycznym ujęciu, powinien on inicjować i kreować jej założenia, koordynować działania, analizować jej rezultaty i opracowywać stosowne wnioski w tym zakresie. Nawiązując do

praktyki, minister finansów albo realizuje postulowany model (mocny minister finansów) lub jego niektóre elementy (średnia pozycja ministra), albo pełni funkcję głównego księgowego budżetu (słaby minister finansów). Według prowadzonych badań, pozycja ministra finansów w Polsce jest słaba ustrojowo. O tym, czy w praktyce polski minister finansów odgrywa większą, czy mniejszą rolę w polityce finansowej świadczą dodatkowe czynniki, wśród których podstawowe znaczenie mają: pełnienie funkcji wiceprezesa rady ministrów (a wyjątkowo nawet jej Prezesa) oraz – rzutująca także na pierwszy czynnik – osobista pozycja ministra finansów, związana głównie z jego merytorycznym i politycznym statusem. Określone znaczenie ma tu także czynnik długości czasu pełnienia funkcji” (zob. str. 44).

Autor monografii w części II (zewnętrzne i wewnętrzne warunki podejmowania rozstrzygnięć w zakresie finansów publicznych) omawia takie instytucje finansów publicznych, jak: prawo walutowe, prawo dewizowe oraz bank centralny, pojęcie „deficyt” i „dług publiczny”, zagadnienia odnoszące się do decentralizacji finansów publicznych, instytucje sektora finansów publicznych, jak również zasady organizacji i funkcjonowania administracji finansowej. Pisząc o prawie walutowym odnosi się do pojęcia „pieniądz”. Zdaniem autora pracy „pieniądz”, czyli materialny bądź niematerialny środek płatniczy, który można wymienić na usługę lub towar, można podzielić na pieniądz gotówkowy, bezgotówkowy, międzynarodowy i elektroniczny. W ostatnim czasie coraz częściej wymienia się także kryptowaluty (np. *bitcoin*), chociaż ich relacje z pieniądzem tradycyjnym dopiero się kształtują i wymagają dalszych badań. W tej części publikacji na szczególną uwagę zasługują zagadnienia traktujące o wejściu Polski do strefy euro. Pomimo faktu, że problem wprowadzenia euro w Polsce został przesądzony traktatowo, to czas realizacji tego przedsięwzięcia oraz jego skutki pozostają kwestią otwartą. Niewątpliwie znamy obecnie zakres realizacji przez Polskę warunków wprowadzenia euro. Autor pracy stwierdza, że „...dzisiaj Polska spełnia większość kryteriów konwergencji, z wyjątkiem kryterium prawnego i walutowego. Spełnienie pierwszego wymagałoby zmiany Konstytucji oraz licznych ustaw; ten ostatni warunek wypełniany jest często poprzez wydanie tzw. ustawy horyzontalnej. Spełnienie drugiego warunku wymaga natomiast dwuletniego udziału w mechanizmie ERM II. Pomyślnie zakończenie tych czynności wymaga okresu od 3 do 5 lat od podjęcia w omawianej sprawie kierunkowej politycznej decyzji o przystąpieniu do strefy euro. Polskę oczekuje więc jeszcze okres poważnych przygotowań do wstąpienia do strefy euro i nie można w tym zakresie liczyć na fakt, że wykonają się one same, zaś okres oczekiwania na przyjęcie ulegnie nadzwyczajnemu skróceniu. Natomiast przy podejmowaniu ostatecznej decyzji politycznej o wprowadzeniu euro decydujące znaczenie ma koncepcja dalszego rozwoju Unii Europejskiej (Europa zmierzająca do federacji, czy też Europa ojczyzn) i wzajemnego zaufania między władzami Unii i krajów członkowskich. Można więc stwierdzić, że o rozszerzaniu strefy euro będzie decydował w przyszłości nie tylko rachunek ekonomiczny tej operacji (aspekty ekonomiczne) oraz prawne warunki jej przeprowadzenia, lecz także co naj-

mniej, a może nawet głównie, zjawiska natury politycznej i psychologicznej” (zob. str. 56-57). W sposób niezwykle przejrzysty autor pracy analizuje zagadnienia odnoszące się do prawa dewizowego. We wprowadzeniu do tej tematyki podkreśla się, na czym polega istota i filozofia prawa dewizowego. Prawo dewizowe zajmuje się ustrojem i obrotem pieniądzem zagranicznym, a także złotem i platyną dewizową. Zaprezentowano modele prawa dewizowego oraz ich uwarunkowania, jak również podstawowe pojęcia i ogólne zasady obowiązującego w Polsce prawa dewizowego. Odrębnego omówienia doczekały się również zagadnienia w postaci działalności kantorowej. W tym rozdziale autor monografii osobne miejsce poświęca problematyce banku centralnego, jego istocie i funkcjom, w szczególności poddając analizie regulacje prawne odnoszące się do Narodowego Banku Polskiego. Czym się różni deficyt budżetowy od długu publicznego, jakie są metody jego liczenia oraz prawne metody ich ograniczania – to problematyka kolejnego fragmentu tej części pracy. W uporządkowany i przejrzysty sposób, autor pracy omawia zagadnienia ze sfery decentralizacji finansów publicznych. W tabelach przedstawiono wskaźniki decentralizacji w Polsce. W ocenie autora monografii, wskaźnik decentralizacji w Polsce wyraźnie spadł w porównaniu z 2010 r., jednak ciągle kształtuje się na względnie wysokim poziomie, co sytuuje Polskę na 6. miejscu w UE. Wydaje się, że w różnych krajach, w tym także w Polsce, wielkość decentralizacji finansowej zbliża się do optymalnego poziomu, zaś główny problem dotyczy jej jakości, nie zaś jej rozmiarów. W następnym rozdziale została zaprezentowana geneza, istota, cele i podstawowe zasady prawne funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce. Ostatni rozdział tej części pracy został poświęcony szeroko rozumianej administracji finansowej. Główne akcenty autor monografii kładzie na przedstawieniu celów i podstawowych rozwiązaniach reformy Krajowej Administracji Skarbowej. Omawia szanse i zagrożenia reformy Krajowej Administracji Skarbowej, zauważając, że na ostateczną ocenę tej reformy decydujący wpływ będzie miała praktyka stosowania nowych przepisów.

Autor publikacji w części III (prawno-organizacyjne instrumenty realizacji polityki finansowej) skupia się na omówieniu ewolucji planowania finansowego w okresie transformacji, budżecie państwa, budżecie i uchwale budżetowej, stosowaniu prawa finansowego, umowach w prawie finansowym oraz kontroli finansów publicznych. Jednym z bardziej istotnych zagadnień odnoszących się do prawa budżetowego jest problematyka zasad budżetowych. Autor monografii podkreśla, że pod pojęciem „zasady budżetowe” rozumie się „...postulaty nauki mające na celu racjonalną konstrukcję i funkcjonowanie budżetu. Ich adresatem jest ustawodawca i praktyka. Do niedawna poświęcano im dużo miejsca, w ostatnim okresie zainteresowanie nimi ulega jednak zmniejszeniu. Wiąże się to z faktem zindywidualizowanego (autorskiego) charakteru poszczególnych zasad budżetowych, zmianami budżetu w kierunku weryfikacji pewnych zasad (np. zasada zupełności, zasada roczności) lub wypracowywania ich nowej treści (np. zasada równowagi budżetowej), a także odchodzeniem od zasad budżetowych na rzecz zasad Sektora Finansów Publicznych.

Różny jest też zakres stosowania zasad budżetowych przez ustawodawcę i praktykę; czasami woluntaryzm tych ostatnich z trudem objaśnia nauka”. Z uwagi na wagę i częstotliwość występowania problemów naukowych i praktycznych, w pracy zostały omówione następujące zasady budżetowe: jawności, roczności, zupełności, jedności, równowagi budżetowej i szczególowości. W tej części pracy na uwagę zasługują zaprezentowane w sposób bardzo przystępny zagadnienia odnoszące się do budżetu zadaniowego, jego pojęcia, rodzajów, zalet i wad. Autor publikacji analizując status budżetu zadaniowego w Polsce i jego perspektywy zauważa, że w Polsce istnieje aktualnie prezentacyjny budżet zadaniowy, wzbogacający tradycyjny budżet państwa. W ocenie autora monografii przez najbliższe lata należy utrzymać istniejące w tym zakresie rozwiązania, jednocześnie doskonaląc jakość mierników oraz upowszechniać wśród polityków i społeczeństwa zainteresowanie zarządzaniem zadaniowym środkami publicznymi. W sposób bardzo syntetyczny autor publikacji przedstawia zagadnienia odnoszące się do umów w prawie finansowym. Między innymi zostały omówione tzw. umowy dotacyjne, jako typowe umowy administracyjne oraz umowy w sprawie korzystania ze środków publicznych. Ostatni rozdział tej części pracy został poświęcony kontroli finansów publicznych, gdzie między innymi w oparciu o schemat przedstawiono system kontroli finansowej (str. 251). Kontrola została podzielona na: zewnętrzną kontrolę finansową (parlamentarna i prezydencka, NIK-u, RIO, celno-skarbowa, podatkowa, dewizowa i inne) oraz wewnętrzną kontrolę finansową (głównego księgowego, zarządczą, audyt wewnętrzny i inne).

4. W recenzowanej pracy E. Ruśkowski powołuje w przypisach liczne publikacje znanych i uznanych autorów, zarówno polskich, jak również zagranicznych, przedstawicieli doktryny prawa finansowego oraz praktyków. Znajdziemy tu zatem nie tylko polskich autorów, ale również amerykańskich, francuskich, czeskich, czy rosyjskich. Monografię wzbogacają liczne rysunki, wykresy i tabele. Umieszczenie ich w kontekście omawianej problematyki, na danej stronie, pomaga w przyswojeniu przekazywanych treści oraz zrozumieniu niejednokrotnie trudnego zagadnienia. W ostatniej części publikacji została przytoczona bardzo obszerna bibliografia w układzie alfabetycznym, co bardzo ułatwia odszukanie danego autora oraz jego dzieła z danej tematyki. Na końcu publikacji został również zamieszczony indeks rzeczowy (z dodatkowymi podhasłami), także w układzie alfabetycznym z podaniem numerów stron w pracy, co powoduje, że bez najmniejszego problemu można praktycznie w jednej chwili odszukać potrzebną instytucję, czy zagadnienie.

5. W konkluzji chciałbym podkreślić, że recenzowana praca E. Ruśkowskiego pt. „*Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*” powinna być wykorzystywana przede wszystkim w pracy dydaktycznej, zwłaszcza do nauki finansów publicznych i prawa finansowego na wydziałach prawa i administracji oraz ekonomii i zarządzania. W monografii jej autor stara się

także odpowiedzieć na pytanie, jaka wiedza finansowa niezbędna jest w pracy zawodowej pracownika administracji, a zwłaszcza pracownika administracji finansowej w sferze rządowej i samorządowej. Za pomocną należy ją również uznać do wykorzystania w pracy między innymi przez sędziów, prokuratorów, asesorów, pracowników urzędów gmin i miast, doradców podatkowych, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz pracowników służb skarbowych, asystentów sądowych oraz prokuratorskich. Z powodzeniem może także stanowić literaturę podstawową lub uzupełniającą na zajęciach dla aplikantów sędziowskich, prokuratorskich, notarialnych, radcow-
skich oraz adwokackich.