

Redakcja naukowa

Władysław Grześkiewicz

FINANSE PUBLICZNE

Z ELEMENTAMI PRAWA PODATKOWEGO



Difin

FINANSE PUBLICZNE

Z ELEMENTAMI PRAWA PODATKOWEGO

Copyright © Difin SA
Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Autorzy

Magdalena Ajchel

Rozdział 2 i 3

Andrzej Błaszczak

Rozdział 1

Władysław Grześkiewicz

Rozdział 4, 5, 6, 7

Recenzent

prof. zw. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak

Korekta

Zofia Firek

Projekt okładki

Mikołaj Miodowski

Redaktor prowadząca

Maria Adamska

ISBN 978-83-7930-412-7

Difin SA

Warszawa 2014, wydanie pierwsze

ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,

tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62,

faks: 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:

www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 609 10 10 15

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział 1	
Pojęcie, zakres i znaczenie finansów publicznych	19
1.1. Cechy specyficzne finansów publicznych	19
1.2. Struktura systemu finansów publicznych	24
1.3. Formy prawno-organizacyjne jednostek systemu finansów publicznych	25
1.3.1. Uwagi wstępne	25
1.3.2. Jednostki budżetowe	26
1.3.3. Samorządowe zakłady budżetowe	27
1.3.4. Agencje wykonawcze	29
1.3.5. Instytucje gospodarki budżetowej	30
1.3.6. Państwowe fundusze celowe	31
1.3.7. Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych	35
1.4. Gromadzenie wpływów. Środki publiczne: dochody, przychody	36
1.5. Wydatkowanie środków pieniężnych. Wydatki i rozchody	38
1.6. Funkcje finansów publicznych	40
1.6.1. Uwagi wstępne	40
1.6.2. Funkcja alokacyjna	41
1.6.3. Funkcja redystrybucyjna	43
1.6.4. Funkcja stabilizacyjna	44
1.7. Nurty interwencjonistyczny i neutralny w finansach publicznych	46
1.8. Znaczenie sektora publicznego. Prawo Wagnera	47
1.9. Zasady efektywnego gospodarowania środkami publicznymi	49
Pytania kontrolne	51
Bibliografia	51
Akty prawne	52

Rozdział 2**Publiczny system finansowy 53**

2.1. Unormowania prawne wydatków publicznych	53
2.2. Specyfika wydatków i rozchodów systemu finansów publicznych	55
2.3. Dotacje i subwencje jako szczególna forma wydatków publicznych	60
2.4. Współpraca jednostek systemu finansów publicznych z sektorem prywatnym	62
2.5. Deficyt budżetu państwa i jego struktura	69
2.6. Metody liczenia deficytu budżetowego	72
2.7. Pojęcie długu publicznego i długu Skarbu Państwa	73
2.8. Procedura i instrumenty zaciągania długu publicznego	76
2.9. Poziom deficytu i długu publicznego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej	79
2.10. Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP)	83
2.11. Ustawa budżetowa	85
2.12. Wykonanie ustawy budżetowej	87
2.13. System budżetowy Unii Europejskiej	89
2.14. Wydatki i dochody budżetu Unii Europejskiej	93
Pytania kontrolne	96
Bibliografia	97
Akty prawne	97

Rozdział 3**System podatkowy 98**

3.1. Geneza podatku	98
3.2. Pojęcie podatku	98
3.3. Elementy konstrukcji podatku	100
3.4. Klasyfikacja podatków	105
3.5. Pojęcie systemu podatkowego	108
3.6. Funkcje podatku	109
3.7. Zasady podatkowe	110
3.8. Redystrybucyjne skutki działania podatków. Krzywa Lorenza	113
3.9. Stopa opodatkowania a dochody budżetu państwa. Krzywa Laffera	114
3.10. Podatki obowiązujące w Polsce	116
3.11. Podatek od towarów i usług	117
3.12. Podatek akcyzowy	122
3.13. Podatek od gier	126
3.14. Dochody z tytułu cel	129
3.15. Podatek dochodowy od osób fizycznych	132
3.16. Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	138
3.17. Podatek dochodowy od osób prawnych	145
Pytania kontrolne	148
Bibliografia	149
Akty prawne	150

Rozdział 4**Organizacja i zadania jednostek samorządu terytorialnego 151**

4.1. Istota i forma organizacji samorządu terytorialnego w Polsce	151
4.2. Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce	154
4.3. Samorząd terytorialny w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej	156
4.4. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	164
4.5. Zadania gminy	169
4.6. Zadania powiatu	171
4.7. Zadania samorządu województwa	172
Pytania kontrolne	175
Bibliografia	176
Akty prawne	176

Rozdział 5**Finanse samorządu terytorialnego 177**

5.1. Konstrukcja i wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	177
5.1.1. Pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	177
5.1.2. Zakres uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego	180
5.1.3. Wieloletnia prognoza jednostki samorządu terytorialnego	186
5.1.4. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	190
5.1.5. Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego	192
5.1.6. Sprawozdawczość budżetowa jednostki samorządu terytorialnego	196
5.1.7. Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego	198
5.2. Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego	199
5.2.1. Istota i charakter wydatków jednostek samorządu terytorialnego	199
5.2.2. Klasyfikacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego	200
5.2.3. Zakres wydatków jednostek samorządu terytorialnego	204
5.2.4. Zasady dokonywania wydatków publicznych	209
5.2.5. Blokowanie wydatków	211
5.2.6. Rezerwy tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego	211
5.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	212
5.3.1. Charakterystyka dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków i opłat	212
5.3.2. Podatek od nieruchomości	227
5.3.3. Podatek rolny	238
5.3.4. Podatek leśny	245
5.3.5. Podatek od środków transportowych	249
5.3.6. Zryczałtowany podatek obrotowy w formie karty podatkowej	253
5.3.7. Podatek od spadków i darowizn	256
5.3.8. Podatek od czynności cywilnoprawnych	271
5.3.9. Samoopodatkowanie mieszkańców gminy	284
5.3.10. Opłata skarbową	285

5.3.11. Opłata targowa	289
5.3.12. Opłata miejscowa	291
5.3.13. Opłata od posiadania psów	292
5.3.14. Opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	293
5.3.15. Opłata łowiecka	294
5.3.16. Opłaty transportowe	294
5.3.17. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	295
5.4. Opłaty regulowane odrębnymi przepisami prawa stanowiące dochody publiczne	297
5.4.1. Opłaty parkingowe i za wjazd do stref śródmiejskich	297
5.4.2. Opłata za zajęcie pasa drogowego	297
5.4.3. Opłata za usuwanie drzew i krzewów	298
5.4.4. Opłata adiacencka	298
5.4.5. Opłaty z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastrukturalnych	299
5.4.6. Opłaty z tytułu scalania i podziału nieruchomości	299
5.4.7. Opłata z tytułu podziału nieruchomości	299
5.4.8. Opłata planistyczna	300
5.4.9. Opłata melioracyjna i inwestycyjna	300
5.4.10. Udziały związane z budową i utrzymaniem urządzeń regulacji wód	301
5.5. Dochody z majątku komunalnego	302
5.5.1. Wprowadzenie	302
5.5.2. Użytkowanie wieczyste	302
5.5.3. Oddanie mienia komunalnego w trwałą zarząd	303
5.6. Dotacje celowe i subwencje jako źródło dochodów JST	305
5.6.1. Subwencja ogólna dla JST	305
5.6.2. Dotacje celowe dla JST	313
5.6.3. Charakter prawny subwencji i dotacji celowych – analiza porównawcza	317
5.7. Dług jednostek samorządu terytorialnego i źródła jego finansowania	318
5.7.1. Wprowadzenie	318
5.7.2. Ograniczenia w zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego	320
5.7.3. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do długu publicznego	322
5.7.4. Źródła finansowania długu jednostek samorządu terytorialnego	325
Pytania kontrolne	334
Bibliografia	335
Akty prawne	337

Rozdział 6

Kontrola finansowa w sektorze publicznym	338
6.1. Pojęcie, rodzaje i zasady kontroli finansowej	338
6.2. Kontrola wewnętrzna w jednostkach systemu finansów publicznych	345
6.3. Kontrola zarządcza w systemie finansów publicznych	356
6.4. Kontrola państwowa wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli	361

6.5. Kontrola gospodarki finansowej JST wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe	372
6.6. Kontrola skarbową	379
6.7. Kontrola podatkowa	390
6.8. Kontrola celna i dewizowa	395
Pytania kontrolne	404
Bibliografia	405
Akty prawne	406

Rozdział 7

Dyscyplina finansów publicznych	407
7.1. Pojęcie dyscypliny finansów publicznych	407
7.2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej	409
7.3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	417
7.4. Rodzaje kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	420
7.5. Etapy postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	421
7.6. Organy orzekające i strony postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	422
Pytania kontrolne	426
Bibliografia	426
Akty prawne	427

Wykaz skrótów

DzU – Dziennik Ustaw

DzUrz – Dziennik Urzędowy

DzUrz Min.Fin. – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów

DzUrz UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EFOiGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)

EFTA – Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (European Free Trade Association)

EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (DzU z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.; poprzednio Europejska Karta Samorządu Terytorialnego)

ESA 95 – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych

Eurostat – Biuro Statystyczne Unii Europejskiej

FS – Fundusz Spójności (Cohesion Fund)

ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości

FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

GUS – Główny Urząd Statystyczny

ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (International Organization of Supreme Audit Institutions)

JST – jednostki samorządu terytorialnego

JBnGR – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

K.c. – Kodeks cywilny; ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93 ze zm.).

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.)

KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

M.P. – Monitor Polski

- M.Podat. – Monitor Podatkowy
 NBP – Narodowy Bank Polski
 NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia
 NIK – Najwyższa Izba Kontroli
 NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
 OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
 O.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 r. poz. 749)
 ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
 OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
 PAN – Polska Akademia Nauk
 PHARE – Poland and Hungary Assistance for the Restructuring their Economies
 PKB – produkt krajowy brutto
 PKB na mieszkańca
 wg PPS (UE 25=100) – Produkt krajowy brutto (PKB) na 1 mieszkańca wg PPP jest to wartość PKB na 1 mieszkańca wyrażona w jednostkach umownej waluty (PPS).
 POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
 PPP – partnerstwo publiczno-prywatne
 RIO – regionalna izba obrachunkowa
 SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
 TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzUrz UE z 30 marca 2010 r. nr 2010/C83/01 (dawnej TWE).
 TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
 UE – Unia Europejska
 u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.)
 u.k.s. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU z 2011 r. nr 41, poz. 214)
 u.n.d.f.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2013 r., poz. 168)
 u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2012 r., poz. 361).
 u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU z 2011 r. nr 74, poz. 397 ze zm.)
 u.r.i.o. – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU z 2012 r., poz. 1113)
 u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU nr 173, poz. 1807 ze zm.)
 u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.)

- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.)
- VAT – Value Added Tax, podatek uregulowany ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU z 2012 r. nr 177, poz. 1530 ze zm.)
- WKC – rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (DzUrz WEL 302 z 19.10.1992 r.) (Community Customs Code)
- WPFPP – Wieloletni Plan Finansowy Państwa
- WPR – Wspólna Polityka Rolna
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Inne skróty

- art. – artykuł
- m.in. – między innymi
- niepubl. – niepublikowane
- np. – na przykład
- nr – numer
- por. – porównaj
- poz. – pozycja
- red. – redakcja
- s. – strona
- t.j. – tekst jednolity
- ust. – ustęp
- w zw. – w związku
- wyd. – wydawnictwo
- ze zm. – ze zmianami
- zob. – zobacz

Wstęp

Niniejsza publikacja prezentuje podstawowe zagadnienia dotyczące systemu finansów publicznych wynikające z aktualnych regulacji prawnych. Omówione w niej pojęcia i instytucje prawne obejmują kwestie z zakresu autonomicznie już funkcjonujących dziedzin, jakimi są „system finansów publicznych” oraz „system danin publicznych”. W zamyśle autorów publikacja ma odpowiedzieć na rosnące zapotrzebowanie poprzez ujęcie w niej w sposób syntetyczny, a zarazem kompleksowy ważnych problemów systemu finansów publicznych.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów kierunków: prawo, finanse publiczne, administracja, zarządzanie oraz pracowników finansowej administracji państwowej i samorządowej, regionalnych izb obrachunkowych oraz innych praktyków zajmujących się omawianą tematyką.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie aktualnych regulacji prawnych z zakresu finansów publicznych, prawa podatkowego oraz aktualnej literatury w tym zakresie. Stanowi kompendium wiedzy niezbędnej do zrozumienia mechanizmów związanych z pozyskiwaniem i redystrybucją środków publicznych dla realizacji przypisanych jednostkom systemu finansów publicznych zadań publicznych.

Publikacja składa się z siedmiu rozdziałów. W celu utrwalenia wiedzy zarówno teoretycznej, jak i praktycznej na końcu każdej części zamieszczony został wykaz aktualnej literatury z zakresu omawianego tematu oraz jako uzupełnienie aktualny wykaz aktów prawnych regulujących omawiane kwestie, a także zestaw pytań kontrolnych.

W rozdziale pierwszym przedstawiono pojęcie finansów, charakterystykę form prawno-organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, mecha-

nizmy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, funkcje finansów oraz charakterystykę klasycznych (liberalnych i neutralnych) teorii finansów.

W rozdziale drugim zaprezentowano instytucje i mechanizmy systemu finansów publicznych; pojęcie wydatków i rozchodów publicznych, deficytu budżetowego i długu publicznego oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i ustawy budżetowej. Dodatkowym walorem tej części publikacji jest wprowadzenie w zagadnienia dotyczące budżetu oraz charakterystyki wydatków i dochodów Unii Europejskiej.

Trzeci rozdział dotyczy pojęcia, funkcji i klasyfikacji podatków oraz ich elementów konstrukcyjnych. Na przykładzie systemu podatkowego w Polsce omówiono techniki wymiaru 5 podatków centralnych oraz ich znaczenie w dochodach budżetu państwa.

Z kolei rozdział czwarty omawia organizację i zadania jednostek samorządu terytorialnego na tle organizacji samorządu terytorialnego w krajach Unii Europejskiej. Uwzględnia ona podstawy ustrojowe samorządu lokalnego oraz zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce.

Logicznym następstwem przyjętej kolejności rozważań jest **rozdział piąty**, który omawia podstawowe pojęcia i instytucje dotyczące funkcjonowania finansów samorządu terytorialnego. W tym rozdziale scharakteryzowano dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatków i opłat lokalnych, opłat z innych tytułów, obligacji komunalnych oraz dochody z mienia komunalnego i z transferów z budżetu państwa. Następnie dokonano charakterystyki wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wykonanie przypisanych im zadań własnych i zleconych, z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe. Autorzy w tej części pracy uznali za wskazane omówić szczegółowo realia gospodarki i finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Rozdział ten jest objętościowo najobszerniejszym fragmentem publikacji. Autorzy zdecydowali się jednak dla celów dydaktycznych oraz praktycznych dla potrzeb pracowników administracji samorządowej wyjść poza przyjęte ogólnie proporcje objętościowe.

Rozdział szósty dotyczy kontroli finansowej w systemie finansów publicznych. Na początku tego rozdziału, tytułem wprowadzenia, ukazano pojęcie, funkcje i klasyfikację kontroli finansowej. Przedmiotem dalszych rozważań jest omówienie poszczególnych rodzajów kontroli finansów publicznych, tj. zarówno kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach swoich funkcji przez skarbnika lub księgowego, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, jak też kontroli instytucjonalnej. W ramach tej ostatniej omówiono, uwzględniając aktualne regulacje prawne, kontrolę NIK, kontrolę gospodarki finansowej JST przez Regionalną Izbę Obrachunkową, kontrolę skarbową i podatkową oraz kontrolę celną i dewizową.

Publikację zamyka **rozdział siódmy** poświęcony aspektom prawnym dyscypliny finansów publicznych. Ten rozdział publikacji obejmuje czyny skutkujące

odpowiedzialnością za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, procedury postępowania oraz rodzaje orzeczeń w sprawach o jej naruszenie.

Autorzy czują się zobowiązani do złożenia szczególnych podziękowań recenzentowi wydawniczemu Pani prof. zw. dr hab. Hannie Sochackiej-Krysiak. Jej wnikliwe, uzasadnione uwagi i propozycje zmian pozwoliły uniknąć wielu błędów i udoskonalić treść publikacji. Jednakże zawsze, za wszelkie ułomności publikacji odpowiedzialność ponoszą sami jej autorzy.

Autorzy, pracownicy Wydziału Ekonomii i Zarządzania Collegium Mazovia Innowacyjnej Szkoły Wyższej w Siedlcach, mają nadzieję, że prezentowane zagadnienia będą stanowić inspirację do bardziej pogłębionych badań i analiz dotyczących zasad i mechanizmów funkcjonowania systemu finansów publicznych.

Władysław Grześkiewicz

Rozdział 1

Pojęcie, zakres i znaczenie finansów publicznych

1.1. Cechy specyficzne finansów publicznych

Finanse publiczne są w literaturze definiowane jako publiczne zasoby pieniężne, operacje tymi zasobami oraz normy prawa, które ich dotyczą. Obejmują one procesy tworzenia i rozdysponowania tych zasobów wraz ze skutkami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi, będącymi następstwem operacji środkami publicznymi¹. Ich istnienie jest koniecznym warunkiem funkcjonowania sektora publicznego, zapewnia pieniądze zasilanie tego sektora.

Finanse publiczne cechują się tym, że jedna ze stron stosunku prawnego jest podmiotem publicznoprawnym, za którym stoi władztwo i przymus państwowy. Podejmuje on działania w interesie publicznym, a zarządzanie publicznymi środkami finansowymi podporządkowane jest trybowi politycznemu i procedurom administracyjnym, a nie metodom rynkowym².

Prawne określenie finansów publicznych zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Przepis art. 3 ustawy stwierdza, że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, a w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,

¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 23–25.

² M. Podstawka (red.), *Finanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 103.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 5) zarządzanie środkami publicznymi,
- 6) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Różnie można wyznaczać zakres finansów publicznych; zależy to od przyjętych kryteriów ustalających granicę sektora publicznego⁴. Gdyby przyjęć kryterium własności i podległości, to w skład finansów publicznych wchodziłyby wszystkie jednostki stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bądź podlegające władzy państwowej i samorządowej. Byłby to jednak zasięg zbyt szeroki. Ze względu na działania według specyficznych reguł finansowych i realizowanie szczególnych celów wyłączamy z sektora publicznego przedsiębiorstwa państwowe i komunalne oraz bank centralny.

Przyjęcie jako kryterium zadań publicznych włączałoby do finansów publicznych zasoby pieniężne takich podmiotów publicznoprawnych, które prowadzą działalność niekomercyjną: związków wyznaniowych, samorządu gospodarczego (np. izby rzemieślnicze, kupieckie) i zawodowego (np. izby adwokackie, lekarskie).

Kategoria finansów publicznych jest ograniczona do finansów państwa i samorządu terytorialnego jako związków publicznoprawnych. Jednakże nie zaliczamy do nich sektora przedsiębiorstw publicznych ani instytucji ubezpieczeń gospodarczych, a zaliczamy ubezpieczenia społeczne. Można więc przyjąć, że granice sektora publicznego wyznaczone są nie tyle przez kryteria własnościowe (własność publiczna, a nie prywatna), lecz raczej przez funkcje ekonomiczne⁵.

Ustawa o finansach publicznych wymienia w art. 9 podmioty składające się na sektor finansów publicznych. Są to:

- 1) organy władzy państwowej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- 3) jednostki budżetowe,
- 4) samorządowe zakłady budżetowe,
- 5) agencje wykonawcze,
- 6) instytucje gospodarki budżetowej,
- 7) państwowe fundusze celowe,
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS,
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 11) uczelnie publiczne,

⁴ J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2010, s. 95.

⁵ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse publiczne. Analiza porównawcza*, Poltext, Warszawa 1997, s. 11.

- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

W innym, bardziej syntetycznym, ujęciu⁶ sektor finansów publicznych obejmuje:

- 1) Skarb Państwa oraz budżet państwa wraz z państwowymi jednostkami budżetowymi,
- 2) państwowe fundusze celowe,
- 3) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 4) agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej,
- 5) pozostałe jednostki (państwowe osoby prawne),
- 6) jednostki samorządu terytorialnego i ich budżety wraz z samorządowymi jednostkami budżetowymi i samorządowymi zakładami budżetowymi,
- 7) zakłady i fundusze ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS).

Podmioty wymienione w ustawie można pogrupować na:

- instytucje rządowe na szczeblu centralnym,
- instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym,
- fundusze ubezpieczeń społecznych.

Sektor publiczny jest zatem zbiorowością instytucji, które są podległe organom władzy publicznej i wykonują na zasadach niekomercyjnych zadania publiczne⁷. Należą do niego jednostki rządowe i samorządowe, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych i samorządowych. Firmy te prowadzą działalność rynkową, działają na zasadzie samofinansowania, a nie są finansowane przez budżet.

Wyjaśnić należy, dlaczego instytucje ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS) zaliczane są do systemu finansów publicznych, podczas gdy nie wchodzi do niego instytucje ubezpieczeń gospodarczych (majątkowych i osobowych). Po pierwsze, ubezpieczenia społeczne nie prowadzą działalności komercyjnej, a ich celem nie jest osiągnięcie zysku, lecz rozwiązywanie ważnego problemu społecznego w postaci zapewnienia dochodów ludziom niemogącym pracować z powodu starości, inwalidztwa, choroby. Po drugie, są to ubezpieczenia przymusowe, a nie dobrowolne. Państwo wykorzystuje tu swoje władztwo, wprowadzając obowiązek płacenia składek ubezpieczeniowych, ustalając zasady nabywania uprawnień do świadczeń społecznych oraz wysokość tych składek i świad-

⁶ A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011, s. 21.

⁷ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 32.

czeń. Ponadto państwo gwarantuje wypłacalność świadczeń społecznych. Instytucje tych ubezpieczeń nie mogą zbankrutować. W razie braku środków otrzymają wsparcie z budżetu w postaci dotacji lub pożyczki.

Omawiając zakres finansów publicznych, trzeba też nadmienić, że państwo niekiedy przekazuje pewne zadania i część swojego władztwa finansowego niepaństwowym podmiotom publicznym w postaci stowarzyszeń i fundacji. Mamy wtedy styk i zazębianie się finansów publicznych z prywatnymi, przez co granice sektora publicznego ulegają rozmyciu.

Finanse publiczne mają kilka szczególnych, specyficznych cech. Po pierwsze, są trwałym obszarem działania władz państwowych i samorządowych. Władze te dysponują majątkiem, państwowym bądź komunalnym, oraz prawem nakładania danin publicznych.

Druga cecha polega na tym, że państwo i samorządy nie wytwarzają dochodów, toteż muszą przejmować je od innych podmiotów. Nie prowadzą one działalności gospodarczej, nie ponoszą zatem ryzyka gospodarczego, jak np. przedsiębiorstwo, które może zbankrutować, czy obywatel, który może nie otrzymać zapłaty za pracę lub stracić źle ulokowane oszczędności. Władze publiczne ponoszą natomiast ryzyko polityczne przy gromadzeniu dochodów. Nieakceptowana przez obywateli polityka podatkowa może doprowadzić do utraty władzy przez polityków szczebla centralnego czy lokalnego.

Trzecia cecha finansów publicznych sprowadza się do tego, że pozyskiwanie dochodów publicznych oparte jest na przymusie prawnym (administracyjnym) i oznacza zmianę stosunków własności (przewłaszczenie). Właścicielem pieniędzy z danin publicznych przestaje być podmiot prywatny, a staje się nim władza publiczna.

Cecha czwarta polega na tym, że finanse publiczne poddane są społecznej kontroli. Są to bowiem pieniądze społeczności ogólnonarodowej lub lokalnej i powinny być wydatkowane przez decydentów w interesie ogółu. W finansach prywatnych taka kontrola nie jest niezbędna – interes właściciela zwykle zapewnia właściwe wykorzystanie środków.

Kolejną cechą finansów publicznych jest to, że przejmowane dochody i ponoszone wydatki mają charakter bezzwrotny.

Ostatnia cecha finansów publicznych dotyczy tego, że wydatki publiczne mają w przeważającej części nieprodukcyjny charakter. Zdarzają się wprawdzie wydatki o przeznaczeniu gospodarczym (budowa gazoportu czy elektrowni jądrowej), lecz są one w zdecydowanej mniejszości.

Cechy specyficzne finansów publicznych widać szczególnie wyraźnie, gdy je porównamy z finansami prywatnymi⁸. Finanse publiczne cechuje przymus

⁸ Por. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 14.

w gromadzeniu dochodów (daniny publiczne) i brak przymusu w dokonywaniu wydatków – nikomu nie przysługuje prawo egzekucji przymusowej przeciw państwu. Z finansami prywatnymi jest odwrotnie. Firma i obywatel nie mają prawa stosować przymusu w dążeniu do dochodów. Mogą natomiast podlegać przymusowi w kwestii zapłacenia podatków.

Finanse wyrażone są w pieniądzu, którego kreatorem bezpośrednim (pieniądz gotówkowy) lub pośrednim (pieniądz bezgotówkowy) jest państwowy bank centralny. Państwo ma wpływ na rozmiary pieniądza krajowego poprzez politykę pieniężną banku centralnego. Natomiast prywatni posiadacze pieniądza nie mają żadnego wpływu na ilość pieniądza w obiegu.

Kolejna różnica polega na tym, że władza publiczna dysponuje dużo większymi zasobami pieniędzy niż podmioty finansów prywatnych. Z tej różnicy skali wynika zasadnicza różnica co do wpływu na gospodarkę. Przykładowo, inny jest skutek podwyżki płac w pojedynczej firmie oraz podwyżki płac i emerytur w sferze budżetowej. W tym drugim przypadku nadmierna podwyżka może spowodować inflację.

Finanse publiczne są instrumentem realizacji interesów ogółu. Służą one finansowaniu wytwarzania dóbr publicznych, z których korzysta całe społeczeństwo, natomiast finanse prywatne zorientowane są na cele jednostkowe (zysk, zaspokojenie potrzeb konsumenta).

W finansach publicznych dochody cechuje przymusowość i nieekwiwalentność. Te dwie cechy posiada podstawowa danina publiczna, jaką jest podatek. W wydatkach publicznych zdecydowaną przewagę mają transfery nad wydatkami ekwiwalentnymi. W finansach prywatnych sprawy przedstawiają się odwrotnie. Dochody nie są przymusowe i mają przeważnie charakter ekwiwalentny (np. płaca za świadczoną pracę, utarg za sprzedany towar). Wydatki są w większości również ekwiwalentne (np. zapłata firmy za surowce, wydatki na zakup dóbr konsumpcyjnych).

Z omówionych powyżej cech finansów publicznych wynikają pewne niebezpieczeństwa dotyczące ich tworzenia i wykorzystywania. Jedno z nich to woluntaryzm, arbitralność i uznaniowość w gospodarowaniu publicznym pieniądzem. Funduszami dysponują urzędnicy, którzy za złe decyzje nie ponoszą odpowiedzialności materialnej (ewentualnie tylko za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), nie odczuwają też korzyści z decyzji dobrych – skutki jednych i drugich idą na rachunek społeczeństwa.

Drugie niebezpieczeństwo wynika z politycznego charakteru gromadzenia i wydatkowania funduszy publicznych. Na rozwiązania w zakresie podatków i wydatków publicznych wpływ mają programy partii politycznych i troska partii o ich elektorat. Partie socjaldemokratyczne są zwykle za silną progresją podatkową, podczas gdy partie liberalne za podatkiem liniowym. Partie ludowe

chronią rolników przez obciążeniami podatkowymi i zapewniają im preferencje w zakresie wydatków publicznych. Silne i dobrze zorganizowane grupy społeczne (górnicy, służby mundurowe, nauczyciele) wymuszają na politykach korzystne dla nich rozwiązania w systemie emerytalnym itd.

Przeciwwagą dla tych niebezpieczeństw jest sprawny, ugruntowany system demokratyczny. Takie instytucje demokratyczne, jak równowaga władz, kontrola społeczna, niezależne środki masowego przekazu, pozwalają zminimalizować wskazane wyżej zagrożenia.

1.2. Struktura systemu finansów publicznych

Finanse publiczne nie są monolitem, lecz tworzą złożony system o kilku przekrojach: podmiotowym, prawnym, instytucjonalnym i instrumentalnym (narzędziowym)⁹.

Na przekrój podmiotowy składają się jednostki decydujące o tworzeniu i wykorzystaniu funduszy publicznych oraz kontrolujące ich wykorzystanie jednostki skarbowe realizujące dochody i wydatki publiczne, a także podmioty, które są finansowane z funduszy publicznych. Dokładniej rzecz ujmując, będą to:

- władze stanowiące szczebla centralnego (parlament) i samorządowego (rady gminy, rady powiatu, sejmiki wojewódzkie),
- władze wykonawcze powyższych szczebli (rząd, wójt, zarząd powiatu ze starostą na czele, zarząd województwa z jego marszałkiem),
- władze kontrolne w postaci Najwyższej Izby Kontroli i Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- aparat skarbowy realizujący na bieżąco dochody i wydatki publiczne oraz kontrolujący tę realizację (urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy celne),
- jednostki, których działalność jest finansowana ze środków publicznych (szkoły i szpitale publiczne, jednostki wojskowe, policyjne, sądy itp.).

Przekrój prawny tworzą akty prawne zawierające normy tworzenia i wydatkowania finansów publicznych. Niektóre mają charakter ponadustawowy (np. konstytucja czy Europejska Karta Samorządu Lokalnego). Szczególne znaczenie mają ustawy, np. ustawa o finansach publicznych, Ordynacja podatkowa, Kodeks karny skarbowy, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawy podatkowe, coroczne ustawy budżetowe. Na szczeblu samorządowym występują coroczne uchwały budżetowe i uchwały o stawkach podatków lokalnych – są to akty prawa miejscowego.

⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 101–102.

Z elementów przekroju instytucjonalnego należy wymienić:

- budżet państwa. Może być rozumiany dwojako: jako fundusz (rachunek), na którym gromadzone są dochody i z którego dokonywane są wydatki, bądź jako plan finansowy ujmujący przewidywane dochody i wydatki. Jest on najważniejszą instytucją finansową kraju, gromadzi najwięcej publicznych środków. Stanowi instytucję finansową, prawną i ekonomiczną, a jego wielkość i saldo kształtują sytuację gospodarczą kraju;
- budżety samorządowe szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Poprzez nie samorząd prowadzi samodzielną gospodarkę finansową;
- pozabudżetowe fundusze celowe. Najważniejsze z nich dotyczą ubezpieczeń społecznych (np. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych).

Na przekrój instrumentalny składają się narzędzia tworzenia dochodów i wydatkowania publicznych pieniędzy. Należą do nich różne dochody i przychody oraz wydatki i rozchody. Konkretnie są to:

- podatki centralne,
- podatki lokalne,
- opłaty,
- cła,
- składki ubezpieczeń społecznych,
- dochody z majątku publicznego,
- subwencje,
- dotacje,
- kredyty i pożyczki publiczne.

1.3. Formy prawno-organizacyjne jednostek systemu finansów publicznych

1.3.1. Uwagi wstępne

W art. 9 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wymienione są formy, w jakich może być prowadzona gospodarka publicznymi środkami pieniężnymi. Należą do nich:

- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- pozostałe jednostki sektora finansów publicznych w postaci państwowych lub samorządowych osób prawnych.

W porównaniu do poprzedniej ustawy¹⁰ wyłączone zostały z sektora finansów publicznych jednostki badawczo-rozwojowe. Zostały też zlikwidowane gospodarstwa pomocnicze i państwowe zakłady budżetowe. Pozostały natomiast samorządowe zakłady budżetowe, jako podmioty świadczące usługi społeczne. Agencje państwowe stały się agencjami wykonawczymi.

1.3.2. Jednostki budżetowe

Jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi finansów publicznych, które nie posiadają osobowości prawnej. Nie mogą więc być podmiotami prawa własności ani nie odpowiadają samodzielnie za swoje zobowiązania. W ich imieniu występuje władza państwowa lub samorządowa.

Państwowe jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw. W przypadku jednostek budżetowych gminnych, powiatowych lub wojewódzkich czynią to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Także prezes Rady Ministrów może utworzyć jednostkę budżetową realizującą zadania na rzecz administracji rządowej.

Jednostki budżetowe prowadzą działalność niekomercyjną, o charakterze nieodpłatnych usług bądź wykonywania różnych zadań administracji publicznej. W zasadzie nie pobierają opłat, nie osiągają więc dochodów. Zdarzające się czasem wpływy mają charakter sporadyczny i nieznaczny (np. kary czytelników biblioteki publicznej za przetrzymywanie wypożyczonych książek). Jedynie w przypadku sądów mogą być spore wpływy z opłat sądowych, kar pieniężnych i grzywien, lecz sąd nie może zatrzymać tych pieniędzy do własnej dyspozycji, ale musi je odprowadzić do budżetu państwa. Inaczej mogłaby się rodzić pokusa nakładania wysokich kar, aby poprawić sytuację finansową sądu.

W przypadku jednostek budżetowych ma miejsce budżetowanie brutto, które całkowicie spełnia zasadę budżetową, jaką jest zupełność budżetu. Jednostki pokrywają swoje koszty pieniędzmi z budżetu, a ewentualne dochody odprowadzają do budżetu. Nie mogą ich przeznaczać na pokrywanie swoich wydatków. Wydatki jednostek budżetowych nie mają związku z ich dochodami. Zdarza się zatem, że nie występują bodźce do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Gospodarka finansowa jednostki budżetowej prowadzona jest na podstawie planu finansowego, obejmującego jej dochody i wydatki. Brak jest tu samodzielności finansowej. Otrzymane z budżetu środki mają ściśle przeznaczenie, a niewykorzystane do końca roku przepadają.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Przykładem państwowych jednostek budżetowych są:

- sądy,
- prokuratury,
- urzędy wojewódzkie oraz urzędy administracji niezespolonej,
- jednostki wojskowe,
- komendy policji,
- jednostki państwowej straży pożarnej,
- ministerstwa oraz urzędy obsługujące centralne organy władzy i administracji.

Natomiast do samorządowych jednostek budżetowych należą przykładowo:

- urzędy gmin, starostwa, urzędy marszałkowskie,
- szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie,
- gminne i powiatowe ośrodki pomocy społecznej.

Wcześniejsze regulacje prawne (w stosunku do ustawy z roku 2009 o finansach publicznych) dopuszczały istnienie przy jednostkach budżetowych gospodarstw pomocniczych. Były to jednostki systemu finansów publicznych, wyodrębnione z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym. Tworzono je, gdy pewien fragment działalności jednostki budżetowej był dochodowy bądź przynajmniej samofinansujący się.

Gospodarstwa pomocnicze pokrywały koszty działalności z uzyskiwanych przychodów. Mogły także otrzymywać dotacje z macierzystego budżetu. Osiągnięty zysk netto gospodarstwa w połowie wpłacały do budżetu, a drugą połowę mogły przeznaczyć na własne potrzeby. W przypadku sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki odbywało się to po kosztach własnych.

Do państwowych gospodarstw pomocniczych należały:

- ośrodki szkoleniowe,
- ośrodki wypoczynkowo-szkoleniowe,
- Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów drukujące Dzienniki Ustaw,
- warsztaty przy zakładach karnych.

Jako przykłady gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych można podać:

- stołówki,
- warsztaty szkolne,
- administracje budynków komunalnych.

1.3.3. Samorządowe zakłady budżetowe

Zakłady budżetowe, podobnie jak jednostki budżetowe, nie mają osobowości prawnej, lecz korzystają z ograniczonej samodzielności finansowej. Prowadzą odpłatną działalność usługową o charakterze użyteczności publicznej. Zwykle

odpłatność ta ma charakter częściowy. Zakłady przeznaczają otrzymywane opłaty na pokrywanie ponoszonych kosztów. Resztę wydatków pokrywa dotacja z odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Ma tu zatem miejsce powiązanie z macierzystym budżetem metodą netto (budżetowanie netto). Przykładem może być komunalne przedszkole, w którym rodzice ponoszą opłaty mniejsze niż wynosi pełny koszt pobytu w nim dziecka. Niezbędna jest więc uzupełniająca dotacja z budżetu gminy.

Zakład budżetowy jest szczególną formą jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych. Łączy w sobie cechy podmiotu gospodarczego i cechy jednostki realizującej zadania publiczne¹¹.

Nowa ustawa o finansach publicznych zlikwidowała państwowe zakłady budżetowe. W tej formie prowadzone były m.in. domy wczasowe, ośrodki wypoczynkowo-szkoleniowe, ośrodki kształcenia i doskonalenia kadr. Występowała tu tendencja do urynkowienia tego rodzaju działalności, co często nie było słuszne. Zadania zlikwidowanych państwowych zakładów budżetowych przejęły inne formy organizacyjne.

Pozostawiono natomiast samorządowe zakłady budżetowe. Te jednostki świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej. Mogą wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej,
- kultury fizycznej, sportu, rekreacji,
- cmentarzy.

Żeby z usług zakładów budżetowych mógł korzystać każdy członek społeczności lokalnej, powinny one być względnie tanie. To uzasadnia zaangażowanie w zadania zakładów także środków publicznych.

Samorządowy zakład budżetowy otrzymuje z budżetu dotacje przedmiotowe, będące formą dopłaty do świadczonych usług. Nowo powstający zakład budżetowy może otrzymać dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. W szczególnych sytuacjach możliwa jest także dotacja podmiotowa oraz dotacje celowe. W zasadzie dotacja nie może przekraczać 50% kosztów zakładu budżetowego.

¹¹ E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego, t. II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 53.

1.3.4. Agencje wykonawcze

Agencja wykonawcza jest nową formą prawno-organizacyjną sektora finansów publicznych. Agencje te zastąpiły dotychczas działające agencje państwowe (rządowe). Agencja wykonawcza stanowi państwową osobę prawną, utworzoną na podstawie odrębnej ustawy, w celu realizacji określonych zadań państwa. Państwo poprzez nie oddziałuje na działalność gospodarczą w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, rozwój przedsiębiorczości, działalność innowacyjna, przyspieszenie zmian strukturalnych w gospodarce.

Agencja wykonawcza prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych i w ustawie tworzącej daną agencję. Podstawą jej gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy zamieszczany w załączniku do ustawy budżetowej. Agencja uzyskuje wpływy głównie z prowadzonej działalności, a uzupełniającą z dotacji z budżetu państwa.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. agencjami wykonawczymi stały się:

Agencja Nieruchomości Rolnych

Jest państwową osobą prawną z siedzibą w Warszawie. Realizuje zadania wynikające z polityki państwa, a mianowicie:

- tworzenie i poprawa struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych,
- wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa (obróć nieruchomości, ich restrukturyzacja, racjonalne wykorzystanie, administrowanie nieruchomościami, sprzedaż za zgodą prezesa).

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

Jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Wykonuje zadania własne i zlecone przez Ministra Obrony Narodowej dotyczące gospodarowania wojskowymi nieruchomościami mieszkaniowymi.

Agencja Mienia Wojskowego

Jest agendą państwową nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Jej głównymi zadaniami są:

- sprzedaż lub inne zagospodarowanie zbędnych dla wojska nieruchomości,
- zagospodarowanie zbędnego mienia ruchomego w drodze sprzedaży i utylizacji.

Agencja Rezerw Materiałowych

Realizuje wynikające z ustaw zadania w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi, jak również utrzymuje państwowe zapasy ropy naftowej i produktów naftowych oraz nadzoruje zapasy obowiązkowe ropy naftowej i paliw.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Jest agencją rządową podlegającą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Jej zadaniem jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Euro-

pejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich. Celem działania Agencji jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną oraz badawczą małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii.

Agencja Rynku Rolnego

Jest to państwowa osoba prawna, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zajmuje się realizowaniem niektórych zadań Wspólnej Polityki Rolnej UE. W jej skład oprócz centrali wchodzi 16 agencji terenowych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja ma na celu wspieranie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jest akredytowaną agencją płatniczą, zajmującą się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z UE oraz udziela pomocy ze środków krajowych. Jako wykonawca polityki rolnej ściśle współpracuje z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jednocześnie podlega nadzorowi Ministerstwa Finansów w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Jest agencją wykonawczą Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Realizuje zadania z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Stanowi platformę skutecznego dialogu między środowiskiem nauki i biznesu. Działalność centrum finansowana jest ze środków Skarbu Państwa oraz funduszy Unii Europejskiej.

1.3.5. Instytucje gospodarki budżetowej

Jest to kolejna nowa jednostka sektora finansów publicznych. Pod względem sposobu prowadzenia gospodarki finansowej instytucje te bardzo się zbliżają do zlikwidowanych państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych¹². Różnią się od nich posiadaniem osobowości prawnej, którą uzyskują z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego.

Instytucje gospodarki budżetowej tworzone są w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie, a koszty działalności oraz zobowiązania pokrywają z uzyskiwanych przychodów. Działają zatem na zasadzie samofinansowania.

¹² E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą – komentarz praktyczny*, ODiDK, Gdańsk 2010, s. 133.

Istnieją dwa tryby tworzenia instytucji gospodarki budżetowej. Pierwszy z nich, to utworzenie przez ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek. Tryb drugi, to utworzenie przez organ lub kierownika jednostki zajmującej szczególne miejsce w sektorze finansów publicznych. Jednostki te są wymienione w art. 139 ust. 2 u.f.p.

Oprócz przychodów z prowadzonej działalności instytucje gospodarki budżetowej mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli odrębne ustawy tak stanowią. Nowo powstała instytucja może uzyskać jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Instytucje te prowadzą gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych. Z budżetem rozliczają się metodą netto.

Instytucje gospodarki budżetowej działają na podstawie statutu nadanego przez organ założycielski. Natomiast organizację wewnętrzną instytucji określa regulamin organizacyjny nadawany przez jej dyrektora.

1.3.6. Państwowe fundusze celowe

Fundusze celowe są szczególną formą gospodarowania środkami publicznymi. Nie mają osobowości prawnej. Stanowią wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister lub inny organ wskazany w ustawie. Nie mogą zaciągać pożyczek i kredytów bankowych.

Fundusze celowe posiadają trzy cechy:

- są powoływane mocą ustawy,
- ich przychody muszą pochodzić ze środków publicznych,
- ich wydatki muszą być przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań.

Finansowanie niektórych zadań publicznych zostało wyłączone z budżetu państwa i przekazane pozabudżetowym funduszom publicznym. Odstąpiono tu od zasady jedności materialnej budżetu, wykluczającej wiązanie określonych wydatków z określonymi dochodami. Fundusze mają własne źródła dochodów, niekiedy uzupełniane dotacjami z budżetu państwa, i z nich pokrywają wydatki. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadku ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, gdzie pożądane jest powiązanie świadczeń z wcześniej płaconymi składkami.

Z ważniejszych państwowych funduszy celowych należy wymienić Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, zarządzany przez ZUS, Fundusz Emerytalno-Rentowy, którego dysponentem jest KRUS, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Szczególnym funduszem, wypełniającym funkcję funduszu celowego, ale formalnie nieposiadającym jego statusu, jest Narodowy Fundusz Zdrowia.

Istnienie funduszy celowych przynosi pewne korzyści, ale także posiada wady. Zaletą jest większa elastyczność w gospodarowaniu publicznymi pieniędzmi. Wydłuża się horyzont czasowy podejmowanych decyzji, gdyż środki niewykorzystane w danym roku nie przepadają, lecz przechodzą na następny okres. Występuje większa ciągłość finansowania, gdyż dochody i wydatki są uwolnione od corocznych przetargów politycznych przy tworzeniu budżetu. Ujemnymi konsekwencjami działania funduszy celowych jest usztywnienie gospodarki finansowej przez „poszufladkowanie” środków w różnych funduszach oraz zmniejszenie kontroli parlamentu i społeczeństwa nad środkami pieniężnymi wyłączonymi z budżetu. Zestawienie porównawcze cech budżetu ogólnego i funduszu celowego obrazuje tabela 1.1.

Tabela 1.1. Główne cechy instytucji budżetu i instytucji funduszu celowego

Cecha	Budżet	Fundusz celowy
Przedmiot finansowania	ogólny	ściśle określony
Okres finansowania	roczny	nieokreślony
Ciągłość finansowania	brak	zapewniona
Bezpieczeństwo finansowania zadań	niskie – konkurencyjność zadań	wysokie – brak konkurencyjności zadań
Arbitralność w alokacji środków	istotna	nieistotna
Możliwość akumulacji środków finansowych po roku finansowym	nie istnieje	istnieje
Zasady gospodarki finansowej	szttywne (rygorystyczne)	elastyczne
Możliwości mobilizacji dochodów	minimalne	znaczne
Możliwości kontroli ze strony władz przedstawicielskich	istotne	ograniczone
Racjonalizacja wydatków	ograniczona	znaczna
Możliwości realokacji środków finansowych stosownie do zmieniających się warunków społecznych i politycznych	duża	mała
Możliwość nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku działania grup nacisku	duża	mała
Możliwość rozbicia gospodarki pieniężnymi środkami publicznymi	mała	duża

Źródło: S. Owsiak, *Finanse publiczne*, op.cit, s. 152.

Fundusze celowe są tą formą organizacyjno-prawną, która na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci miała tendencję do rozbudowywania się. Na początku okresu transformacji polskiej gospodarki istniało ich kilkadziesiąt. Nadmiar tych funduszy jest niekorzystny dla gospodarki finansowej państwa. Nowa ustawa

o finansach publicznych ograniczyła liczbę tych funduszy i obecnie funkcjonuje ich dwadzieścia kilka. Poniżej zostanie przedstawiona krótka charakterystyka najważniejszych funduszy celowych.

Największymi środkami publicznymi dysponują fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Utworzony został na podstawie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹³. Jak sama nazwa wskazuje, jest instrumentem realizacji ubezpieczeń społecznych. Jego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Z Funduszu tego są pokrywane pieniądze świadczenia społeczne z tytułu:

- emerytur i rent,
- zasiłków chorobowych,
- zasiłków wychowawczych,
- zasiłków macierzyńskich.

Składka na FUS obciąża zarówno pracodawcę, jak i pracownika.

Środki tego Funduszu zasilają:

- fundusz emerytalny, z którego wypłacane są emerytury,
- fundusz rentowy, służący wypłacie rent inwalidzkich i rodzinnych,
- fundusz chorobowy, z którego wypłacane są świadczenia chorobowe i rehabilitacyjne,
- fundusz wypadkowy, obsługujący wypłatę świadczeń z tytułu wypadków i chorób zawodowych.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Jego podstawą prawną jest ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁴. Środkami tego funduszu dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wypłaca się z niego rolnikom emerytury, renty, zasiłki pogrzebowe, dodatki do emerytur i rent.

Przychody tego Funduszu pochodzą ze składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników oraz z dotacji celowej i uzupełniającej z budżetu państwa. Składki pokrywają około 7% wypłat, reszta pieniędzy pochodzi z budżetu państwa.

Trzecim pod względem dysponowanych środków jest

Fundusz Pracy

Działa na podstawie ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁵. Nie posiada osobowości prawnej, a dysponuje nim minister właściwy do spraw pracy. Celem Funduszu jest aktywizacja zawodowa

¹³ DzU z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.

¹⁴ DzU z 2008 r. nr 50, poz. 291 ze zm.

¹⁵ DzU z 2008 r. nr 69, poz. 415 ze zm.

osób pozbawionych pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia. Fundusz Pracy zasilany jest obowiązkowymi składkami płaconymi przez pracodawców oraz dotacją z budżetu państwa.

Wydatki z Funduszu Pracy finansują:

- zasiłki dla bezrobotnych,
- szkolenia osób bezrobotnych,
- prace interwencyjne,
- roboty publiczne,
- pożyczki dla bezrobotnych,
- aktywizację zawodową bezrobotnych,
- programy specjalne,
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Duże znaczenie mają też kolejne dwa fundusze.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Fundusz ten funkcjonuje na podstawie ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶. Posiada osobowość prawną. Oprócz centrali występuje w nim 16 oddziałów terenowych w województwach. Fundusz zasilany jest wpłatami zakładów pracy oraz wpłatami zakładów pracy chronionej. Wydatki dotyczą finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Podstawą prawną działania Funduszu jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska¹⁷. Jego celem jest wspieranie polityki ekologicznej państwa, ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Najważniejsze przychody Funduszu to:

- wpływy z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- opłaty za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych,
- wpływy z opłat wynikających z prawa górniczego i geologicznego,
- dochody z działalności pożyczkowej i kapitałowej.

Wydatki Funduszu dotyczą udzielania niskoprocentowych pożyczek na cele ekologiczne (z możliwością częściowego lub całkowitego umorzenia), udzielania dotacji na projekty inwestycyjne, dopłat do preferencyjnych kredytów i pożyczek.

Z innych ważniejszych funduszy celowych warto wymienić:

- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- Fundusz Alimentacyjny,
- Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,

¹⁶ DzU z 2011 r. nr 127, poz. 721 ze zm.

¹⁷ DzU z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.

- Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
- Fundusz Promocji Twórczości.

1.3.7. Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych

Jednostkami tymi są państwowe i samorządowe osoby prawne, tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Działają one w sferze nauki, edukacji i kultury oraz ochrony zdrowia. W obrocie prawnym występują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jednostki te prowadzą samodzielną gospodarkę finansową w zakresie określonym ustawami. Zostają wyposażone w majątek stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Projekt ich planu finansowego jest przekazywany Ministerstwu Finansów.

Omawiane osoby prawne świadczą usługi dotyczące zadań publicznych. Usługi te mogą być nieodpłatne, częściowo odpłatne lub całkowicie odpłatne. Przychody jednostek są zatem zróżnicowane, od nieznacznych (nauka i szkolnictwo wyższe), poprzez średnie (instytucje kultury i filmowe), po znaczne i zapewniające samofinansowanie (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, funkcjonujące w systemie ubezpieczenia zdrowotnego). Tym samym zróżnicowany jest udział dotacji budżetowych w finansowaniu ich zadań.

Do jednostek sektora finansów publicznych zalicza się też fundacje prawa publicznego. W ich przypadku państwo lub inny podmiot prawa publicznego przeznacza majątek i środki publiczne na realizację celu należącego do zakresu działania władzy publicznej. Obecnie w Polsce działają trzy takie fundacje.

Pierwszą z nich jest fundacja – Zakład Narodowy im. Ossolińskich, utworzona na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r.¹⁸. Ustawa nadała Zakładowi status fundacji dotowanej z budżetu państwa. Zakład ten przestał być placówką podległą Polskiej Akademii Nauk.

Zadania Zakładu to:

- utrzymywanie zbiorów Narodowej Biblioteki Ossolineum, ich pomnażanie, opracowywanie i upowszechnianie,
- utrzymywanie i pomnażanie zbiorów Muzeum Książąt Lubomirskich,
- wspieranie i prowadzenie prac naukowo-badawczych,
- działalność wydawnicza.

Drugą fundacją jest Centrum Badań Opinii Społecznej, utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r.¹⁹. Jego zadaniem jest prowadzenie publicznych badań społecznych. Nadzór nad tą fundacją sprawuje prezes Rady Ministrów. CBOS jest wyspecjalizowanym ośrodkiem prowadzącym reprezenta-

¹⁸ DzU nr 23, poz. 121 ze zm.

¹⁹ DzU nr 30, poz. 163 ze zm.

tywne dla społeczeństwa polskiego badania sondażowe, dotyczące opinii na temat wszystkich ważnych problemów społeczno-politycznych i gospodarczych.

Z kolei Zakłady Kórnickie to fundacja utworzona na podstawie ustawy z dnia 18 września 2001 r.²⁰, posiadająca status organizacji pożytku publicznego.

Celem Zakładów jest:

- wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa przez upowszechnianie kultury rolniczej,
- działanie na rzecz edukacji i działalności naukowo-badawczej,
- propagowanie idei pracy organicznej,
- działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami Zakładów,
- wspieranie placówek PAN – Biblioteki Kórnickiej i Instytutu Dendrologii.

1.4. Gromadzenie wpływów

Środki publiczne: dochody, przychody

Operacje finansowe w zakresie finansów publicznych mają dwie strony: gromadzenie wpływów pieniężnych oraz dokonywanie wydatków. Władze publiczne muszą wydatkować środki pieniężne, żeby móc działać i wykonywać swoje funkcje. Najpierw jednak muszą je zgromadzić.

Najszerszym pojęciem w omawianej kwestii jest pojęcie środków publicznych. Obok bieżących wpływów z przychodów i dochodów obejmują one także środki pieniężne na rachunkach bankowych jednostek systemu finansów publicznych.

Ustawa o finansach publicznych w art. 5 ust. 1 określa, że środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) pozostałe środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,

²⁰ DzU nr 130, poz. 1451.

- d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
- 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Nie ma zatem w ustawie klasycznej definicji środków publicznych, lecz jedynie ich zamknięty katalog.

Środki publiczne można wyodrębnić w oparciu o kryterium podmiotowe bądź celowościowe. W pierwszym przypadku istotne jest to, że zasoby pieniężne należą do podmiotów systemu finansów publicznych. W drugim przypadku ważne jest przeznaczenie środków na realizowanie zadań publicznych. Pierwsze podejście wydaje się bardziej uzasadnione²¹.

Środki pieniężne uzyskują status środków publicznych w momencie przesunięcia ich z podmiotu prywatnego (a więc nienależącego do sektora publicznego). Posiadają ten status przez okres pozostawania w posiadaniu podmiotu publicznego. Tracą ten status z chwilą przekazania ich na rzecz podmiotów spoza systemu finansów publicznych.

Środki (wpływy) publiczne dzielą się na dwie zasadnicze kategorie: dochody publiczne i przychody publiczne. Jest to podział ze względu na definitywność uzyskanych wpływów. Odbiega on od powszechnie przyjmowanego kryterium, jakim są koszty uzyskania przychodu lub ich brak.

W finansach publicznych, pomijając prawo podatkowe, znika pojęcie kosztów uzyskania. Wpływy władz publicznych opierają się na daninach publicznych, których koszty poboru są nieznaczne, można więc je pominąć.

Dochód jest wyrażonym w pieniądzu pożytkiem z rzeczy lub działalności, który ma charakter definitywny, czyli nie podlega zwrotowi (pomijając zwrot kwot pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości).

Nie jest pożytkiem finansowym kwota kredytu lub pożyczki (także szczególnej pożyczki w postaci sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych), gdyż pożyczający tych pieniędzy nie wypracował. Nie są one jego własnością; ma on jedynie prawo do czasowego dysponowania nimi. Te wpływy określa się mianem przychodów.

Bardziej złożoną kwestią jest to, jak należy traktować wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Bierze się tu pod uwagę względy inne niż kryterium definitywności. W Polsce wpływy z prywatyzacji zalicza się do przychodów, a nie dochodów. Natomiast wpływy ze sprzedaży ruchomości i nieruchomości zalicza się do dochodów.

Dochody publiczne wymienia art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Można je ująć w trzech podstawowych grupach:

- daniny publiczne,

²¹ E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, op.cit., s. 81–82.

- pozostałe dochody krajowe, zwłaszcza dochody z mienia i sprzedaży majątku,
- dochody ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

A. Wernik zwraca uwagę²², że w wykazie dochodów zawartym w art. 5 ustawy pominięte zostały wpłaty do budżetu państwa z zysku Narodowego Banku Polskiego. Ta wpłata nie stanowi dywidendy od wniesionego przez państwo kapitału. Zysk NBP, który nie jest zaliczany do systemu finansów publicznych, bierze się z emisji znaków pieniężnych. Jest to działalność wysoce dochodowa. Renta emisyjna stanowi dochód publiczny i po pokryciu kosztów działalności NBP powinna być (i jest) przetransferowana do budżetu państwa. Często spotykana klasyfikacja dochodów publicznych dzieli je na:

- dochody bieżące,
w tym:
 - podatkowe,
 - niepodatkowe,
- dochody kapitałowe (majątkowe).
Inne podziały wyróżniają:
- dochody zwyczajne i nadzwyczajne,
- dochody krajowe i zagraniczne.

1.5. Wydatkowanie środków pieniężnych. Wydatki i rozchody

Środki publiczne przeznaczane są na wydatki publiczne i rozchody publiczne. Jako wydatki publiczne rozumie się wydatkowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publicznoprawne w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, lub mówiąc inaczej, w celu realizacji funkcji (zadań) państwa i innych związków publicznych²³.

Zadania wykonywane przez centralne i samorządowe władze publiczne wymagają ponoszenia nakładów finansowych, czyli angażowania środków pieniężnych. Te zadania polegają na wytwarzaniu dóbr publicznych, cechujących się niekonkurencyjnością konsumpcji oraz brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji.

Korzystanie z dóbr publicznych jest darmowe. Ma tu miejsce jedynie odpłatność ogólna (pośrednia) – poprzez płacenie podatków. Z niektórych dóbr publicznych obywatele korzystają sporadycznie (światło latarni ulicznych, ławeczka w parku). Z innych korzysta się w sposób powszechny i ciągły (obrona narodowa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w kraju). Dostarczanie dóbr społecznie pożądanых wiąże się niekiedy z pewnym paternalizmem państwa wobec spo-

²² A. Wernik, *Finanse publiczne*, op.cit., s. 49.

²³ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 103.

czeństwa. Tak jest z obowiązkową nauką szkolną do 18 roku życia czy z obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi i zdrowotnymi.

Wypłaty środków publicznych mają charakter wydatków i rozchodów. Wydatki mają charakter definitywny. Nie są nimi m.in. udzielone pożyczki oraz spłaty pożyczek otrzymanych.

Rozchodami publicznymi według art. 6 u.f.p. są:

- 1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów,
- 2) wykup papierów wartościowych,
- 3) udzielone pożyczki i kredyty,
- 4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,
- 5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością,
- 6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Ustawa nie zawiera definicji ani wykazu wydatków. Zatem wszystkie inne wypłaty środków pieniężnych należy traktować jako wydatki.

Budżety określają górne granice wydatków i rozchodów. Granice te mogą zostać przesunięte, jeśli w trakcie realizacji budżetu osiągnięte zostaną dodatkowe dochody.

Szczególnymi formami wydatków publicznych są subwencje i dotacje. Stanowią one około połowy wydatków budżetu państwa. Subwencje mają charakter skodyfikowany; druga ich cecha to taka, że nie trzeba się z nich rozliczyć (nie dotyczy to subwencji dla partii politycznych). Dotacje przyznawane są na określony cel, trzeba się z nich rozliczyć, niewykorzystane podlegają zwrotowi.

Ustawa o finansach publicznych w art. 112 określa przeznaczenie wydatków budżetu państwa na:

- 1) funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów,
- 2) zadania wykonywane przez administrację rządową,
- 3) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 5) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej „środkami własnymi UE”,
- 6) subwencje dla partii politycznych,
- 7) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami,
- 8) obsługę długu publicznego,
- 9) wkład krajowy w realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Natomiast w art. 124 u.f.p. występuje podział rodzajowy wydatków budżetu państwa na:

- 1) dotacje i subwencje,

- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- 4) wydatki majątkowe,
- 5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- 6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej,
- 7) wpłaty do budżetu UE (środki własne Unii Europejskiej).

Z ważniejszych innych klasyfikacji wydatków publicznych można wymienić ich podziały na wydatki:

- nabywcze (inaczej finalne, bezpośrednie – przeznaczone na zakup dóbr) i transferowe (redystrybucyjne), pośrednie – polegające na przekazywaniu siły nabywczej innemu podmiotowi. Pierwsze obejmują wydatki bieżące i inwestycyjne, polegające na zakupie towarów, usług i pracy. Drugie mają charakter transferów wewnętrznych i zewnętrznych. Wewnętrzne odbywają się w ramach systemu finansów publicznych. Przykładem może być przekazywanie subwencji i dotacji z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Transfery zewnętrzne zasilają podmioty prywatne – gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Przykładem mogą być stypendia dla studentów czy dotacje dla firm;
- bieżące, dotyczące finansowania działalności sfery budżetowej, i majątkowe (inaczej inwestycyjne, kapitałowe);
- krajowe i zagraniczne (np. wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, na utrzymanie placówek dyplomatycznych);
- zwyczajne (stałe, powtarzalne) i nadzwyczajne (zmienne, niepowtarzalne w kolejnych latach, np. finansowanie wyborów parlamentarnych, prezydenckich czy spisu powszechnego);
- sztywne (wyznaczone ustawami lub umowami międzynarodowymi) i elastyczne;
- podstawowe (związane z wykonywaniem przez władze publiczne ich funkcji) i dotyczące obsługi długu publicznego (płatności odsetkowe oraz wydatki związane z poręczeniami i gwarancjami udzielanymi przez Skarb Państwa – natomiast spłata rat kapitałowych traktowana jest jako rozchody).

1.6. Funkcje finansów publicznych

1.6.1. Uwagi wstępne

Finanse publiczne pełnią w procesach gospodarczych i społecznych różnorodne funkcje. Choć według niektórych autorów, należałoby raczej mówić o różnych funkcjach polityki fiskalnej²⁴.

²⁴ A. Wernik, *Finanse publiczne*, op.cit., s. 129.

S. Owsiak politykę fiskalną (budżetową) określa jako działalność państwa polegającą na wykorzystaniu instrumentów fiskalnych w postaci podatków i innych danin publicznych, wydatków, deficytu budżetowego i długu publicznego, udzielanych gwarancji i poręczeń kredytowych dla podmiotów gospodarczych itp. do osiągnięcia celów w postaci: wysokiego stopnia wykorzystania mocy wytwórczych, stabilizowania cyklu koniunkturalnego, ograniczania bezrobocia, korygowania nadmiernie zróżnicowanego rozkładu dochodów w społeczeństwie²⁵.

Dzięki polityce budżetowej rozwiązywane są trzy problemy. Pierwszy z nich to podział zasobów gospodarki narodowej między wytwarzanie dóbr prywatnych i dóbr publicznych. Ustala się wtedy proporcje między tymi dobrami oraz zapewnia się środki do sfinansowania produkcji dóbr publicznych. To zadanie określa się jako alokacyjną funkcję finansów publicznych.

Zadanie drugie to wykorzystanie przepływów publicznych pieniędzy do zapewnienia podziału dochodów, jaki społeczeństwo uzna za słuszny i sprawiedliwy. Chodzi o dokonanie korekty rynkowego rozkładu dochodów w społeczeństwie, który powoduje nadmierne, nieakceptowane społecznie rozpiętości dochodów. To zadanie nosi nazwę redystrybucyjnej funkcji finansów. Wreszcie finanse publiczne mają przyczynić się do równomiernego, a nie cyklicznego, wzrostu gospodarczego. Jest to stabilizacyjna funkcja finansów.

1.6.2. Funkcja alokacyjna

Termin „alokacja” oznacza rozmieszczenie zasobu czynników wytwórczych, jakimi dysponuje gospodarka narodowa, między różne rodzaje działalności, a konkretnie między sferę wytwarzania dóbr prywatnych i sferę wytwarzania dóbr publicznych. W gospodarce rynkowej alokacja ta dokonuje się za pośrednictwem finansów, czyli przepływów pieniężnych w postaci gromadzonych dochodów i dokonywanych wydatków. Pewna część zasobów trafia do sektora prywatnego i służy wytwarzaniu dóbr prywatnych. Inne zasoby skierowane zostają do sektora publicznego i dzięki nim powstają dobra publiczne.

Mechanizm rynkowy dobrze nadaje się do zaspokajania potrzeb indywidualnych przez wytwarzanie dóbr prywatnych, czym zajmują się przedsiębiorcy zorientowani na zysk. Dobra te poprzez zakup przechodzą na własność nabywcy, który wyklucza innych z konsumpcji kupionego dobra. Dobra te mają jedną cenę dla każdego nabywcy w danym miejscu i czasie.

Nie wszystkie jednak potrzeby da się w ten sposób zaspokoić. Niektóre z nich muszą być zaspokajane w sposób zbiorowy: obrona narodowa, bezpie-

²⁵ S. Owsiak, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002, s. 279.

czeństwo publiczne, oświetlanie ulic, drogi publiczne, latarnie morskie itp. Mamy tu do czynienia z dobrami publicznymi, które dzielą się na klasyczne dobra publiczne i dobra społeczne. Pierwsze z nich są publiczne ze względu na cechy, które wykluczają dostarczanie ich przez rynek (np. wzmiankowana wyżej obrona narodowa). Dobra społeczne to takie, które z natury rzeczy mogłyby być zarówno prywatne, jak i publiczne (np. usługi edukacyjne, lecznicze), ale ze względu na duże znaczenie w życiu obywateli wartości zdrowotnych i kształceniowych państwo prowadzi placówki oświatowe i zdrowotne, dopuszczając jednocześnie istnienie prywatnych szkół i przychodni lekarskich.

Władze publiczne, państwowe i samorządowe wytwarzają dobra publiczne, które charakteryzują się trzema cechami:

- w odróżnieniu od dóbr prywatnych nie są dostarczane przez rynek, nie stanowią przedmiotu transakcji kupna-sprzedaży. Skoro tak, to nie przechodzą one na własność nabywcy. Z dóbr publicznych można korzystać, ale nie można ich zawłaszczyć;
- nie ma wykluczenia innych z konsumpcji, gdyż z dobra publicznego może jednocześnie korzystać wiele osób. Są one powszechnie dostępne dla wszystkich ludzi, np. drogi publiczne, książki w gminnej bibliotece, parki publiczne, światło latarni ulicznych itp.;
- dobra publiczne są dla korzystających bezpłatne, nie mają zatem ceny w normalnym rozumieniu, lecz nie są one darmowe dla społeczeństwa, gdyż ich wytwarzanie kosztuje. Szczególną ceną dóbr publicznych, „quasi-ceną”, są świadczenia fiskalne obywateli na rzecz finansów publicznych. Z tych świadczeń budżety gromadzą dochody pozwalające sfinansować wytwarzanie dóbr publicznych. Odpłatność obywateli za te dobra ma zatem charakter ogólny, pośredni. Jest ona zróżnicowana, nawet jeśli osoby korzystają z dóbr publicznych w jednakowym stopniu. Człowiek płacący większe podatki nie może domagać się większej porcji dóbr publicznych czy szczególnego traktowania przy korzystaniu z nich. I odwrotnie, ktoś niepłacący podatków z powodu braku dochodu może korzystać z dóbr publicznych.

W ramach alokacyjnej funkcji finansów gromadzi się dochody i dokonuje wydatków na świadczenie dóbr publicznych. Rządzi tym mechanizm polityczny, a nie rynkowy. Decyzje o wielkości podatków i kierunkach wydatków publicznych podejmują politycy, którzy uzyskali mandat społeczny w demokratycznych wyborach. Ich decyzje wyznaczają zakres dóbr publicznych (np. proporcja między szkolnictwem publicznym a niepublicznym) oraz ich jakość (nakłady na policję, sądy, administrację skutkują większą lub mniejszą sprawnością działania tych instytucji).

1.6.3. Funkcja redystrybucyjna

Funkcja redystrybucyjna polega na powtórnej dystrybucji dochodów społeczeństwa, na korekcie pierwotnego podziału dochodów, dokonanego przez rynek. Podział rynkowy sprowadza się do tego, że poszczególni uczestnicy rynku: przedsiębiorcy, pracownicy, rentierzy, otrzymują swoje wynagrodzenia w postaci zysku, płacy i renty ekonomicznej (czynsze, odsetki, dywidendy itp.).

Rynkowy rozkład dochodów cechuje się dużą nierównomiernością. Mechanizm popytu i podaży oraz zasada konkurencji sprawiają, że jedne firmy osiągają wysokie zyski, a inne ledwie utrzymują się na rynku czy wręcz upadają. W przypadku pracowników jest podobnie – z jednej strony „kominy płacowe”, z drugiej płaca minimalna. Niekiedy nierówność dochodów z pracy jest niezawiniona, wynika z różnych zdolności fizycznych i umysłowych ludzi, poziomu wykształcenia, sytuacji rodzinnej. Dochodzą do tego nieprawidłowości rozkładu dochodów wynikające z niesprawności rynku, takich jak: nieuczciwa konkurencja, monopolizacja, dyskryminacja płacowa pewnych grup pracowników.

Zbyt duże rozpiętości dochodowe są przez państwo i społeczeństwo oceniane negatywnie. Podczas gdy jedni żyją w przepychu i luksusie, to innym nie wystarcza środków na utrzymanie się na minimalnym poziomie. Grozi to degradacją fizyczną (niedożywienie, awitaminoza) i duchową narodu (utrata talentów i zdolności, które w ubóstwie nie mogą się rozwijać). Trudna sytuacja materialna prowadzi ludzi do demonstracji, buntów, wywołuje patologie społeczne w postaci przestępczości, pijaństwa, prostytucji, zwiększa podatność na hasła populistyczne. W warstwach bogatszych występuje relatywnie większa skłonność do oszczędzania niż w warstwach o mniejszym dochodzie, gdzie występuje relatywnie większa skłonność do konsumpcji. Ograniczenie konsumpcyjnego składnika globalnego popytu hamuje wzrost gospodarczy kraju.

Z tych powodów państwo dokonuje zmian w pierwotnym podziale dochodów, korygując go podziałem wtórnym, czyli redystrybucją. Funkcja redystrybucyjna realizowana jest w największej skali przez system finansów publicznych obejmujący również obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. W znacznie mniejszym stopniu podział wtórny odbywa się przez prywatne ubezpieczenia gospodarcze i system bankowy. Redystrybucja ma zapewnić każdemu gospodarstwu domowemu poziom dochodów, pozwalający zaspokoić podstawowe potrzeby konsumpcyjne.

Zmiana w rozkładzie dochodów dokonuje się przez nakładanie na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa obciążeń fiskalnych oraz przez przekazywanie im transferów społecznych w postaci emerytur, rent, zasiłków, zapomóg, dotacji. Odbywa się to przede wszystkim przez system budżetowy. Budżet przejmuje środki finansowe spoza systemu finansów publicznych. Osoby o większych dochodach płacą wyższą stawkę progresywnego podatku dochodowego. Kupu-