FINANSE PUBLICZNE

PODRĘCZNIK

TOMASZ WOŁOWIEC

1 TOM

Tom 1 Kompetencje, Wiedza, Innowacje – Zintegrowany Program Rozwoju WSEI w Lublinie – Etap II

Finanse publiczne

Podręcznik

Tomasz Wołowiec

Lublin 2021

WYŻSZA SZKOŁA EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE

Seria wydawnicza:
Kompetencje, Wiedza, Innowacje – Zintegrowany Program Rozwoju WSEI w Lublinie – Etap II
Tom 1

FINANSE PUBLICZNE
Podręcznik

Autor:
Tomasz Wołowiec
ORCID: 0000-0002-7688-4231

Recenzenci:
dr Mariusz Fijałkowski
dr Jacek Leńczuk

Korekta:
Teresa Markowska

Skład, łamanie:
Marta Krysińska-Kudlak

Projekt okładki:
Patrycja Kaczmarek

Grafika na okładce:
jcomp/Freepik.com

@Copyright by
Innovatio Press, Lublin 2021

Wszelkie prawa zastrzeżone. W sprawie kopiowania lub rozpowszechniania fragmentów albo całości niniejszej pracy należy kontaktować się z wydawcą.

Publikacja oraz recenzje zrealizowano w ramach
Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja
Rozwój 2014-2020 współfinansowanego ze środków
Europejskiego Funduszu Społecznego.

Proces wydawniczy (korekta, skład) sfinansowano z dotacji na zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: +48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISBN - wersja elektroniczna: 978-83-66159-55-6

Spis treści

Wstęp 7

1. Pojęcie i zakres finansów publicznych 12
   1.1. Rola państwa i rządu w gospodarce 12
   1.2. Funkcje finansów publicznych i podstawowe pojęcia ustawy o finansach publicznych 25
   1.3. Finanse publiczne i długookresowy wzrost gospodarczy 31
   1.4. Kierunki stabilizacji i równoważenia finansów publicznych w Polsce 36
   1.5. Bezpieczeństwo finansów publicznych a metody pomiaru aktywności gospodarczej 62
   1.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 77

2. Organizacja sektora finansów publicznych 85
   2.1. Podmioty sektora finansów publicznych i zasady gospodarki budżetowej 85
   2.2. Istota jednostki budżetowej 88
   2.3. Jawność i przejrzystość finansów publicznych 95
   2.4. Obowiązki informacyjne w zakresie zasady jawności 98
   2.5. Informacje zarządu jednostek samorządu terytorialnego i klasyfikacja budżetowa 106
   2.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 111

3. Daniny (dochody) publiczne 120
   3.1. Pojęcie i charakter danin publicznych 120
   3.2. Ewolucja systemu danin publicznych 127
   3.3. System podatkowy, zasady podatkowe, elementy techniki podatkowej 134
   3.4. Skutki produkcyjne, inwestycyjne i popytowe podatku dochodowego 146
   3.5. Rynkowe reakcje podmiotów na opodatkowanie 166
   3.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 178

4. Budżet i gospodarka budżetowa 185
4.1. Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa 185
4.2. Ustawa budżetowa – zakres, elementy procedury budżetowej 192
4.2. Dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa 198
4.4. Reguła wydatkowa 201
4.5. Nadwyżka i deficyt budżetu państwa 204
4.6. Tryb uchwalania budżetu 211
4.7. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 220

5. Wieloletni plan finansowy państwa (WPFP) i wieloletnia prognoza finansowa (WPF) 228
5.1. Wieloletni plan finansowy państwa 228
5.2. Program konwergencji finansów publicznych 231
5.3. Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych 238
5.4. Podstawy zintegrowanego systemu zarządzania w sektorze publicznym 246
5.5. Komitet audytu i zadania Ministerstwa Finansów w zakresie audytu 258
5.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 261

6. Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa ... 269
6.1. Samorząd terytorialny w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej 269
6.2. Budżet jednostki samorządu terytorialnego 276
6.3. Źródła dochodów i przeznaczenie wydatków JST 279
6.4. Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) jednostki samorządu terytorialnego 293
6.5. Charakter prawny metodyki opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego 299
6.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 307

7. Uchwała budżetowa 315
7.1. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały ... 315
7.2. Wydatki bieżące i wydatki majątkowe 319
7.4. Równoważenie budżetu w części bieżącej i ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych 328
7.5. Zmiana procedury obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2019 332
7.6. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego 361
7.7. Znaczenie kontrasygnaty skarbnika w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego 373
7.8. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 382

8. Zarządzanie finansami publicznymi – kierunki racjonalizacji .. 391
8.1. Podstawowe obszary zarządzania finansami publicznymi 391
8.2. Nowe zarządzanie w sektorze publicznym 394
8.3. Plany inwestycyjne 403
8.4. Skutki pandemii dla sektora finansów publicznych – wybrane aspekty 409
8.5. Postulowane zmiany w sektorze finansów publicznych 420
8.6. Problemy i kierunki reform finansów sektora samorządowego 427
8.7. Pytania testowe i zagadnienia opisowe 447

Spis tabel i rysunków 455
Zakończenie 457
Bibliografia 460
Odpowiedzi do pytań testowych 483

Wstęp

System finansowy państwa obejmuje zarówno elementy stałe (np. system budżetowy czy system finansowy Banku Centralnego), jak i elementy zmienne (np. system finansowy przedsiębiorstw publicznych, zakładów użyteczności publicznej oraz systemy instytucji publicznych o charakterze parafiskalnym).

Finanse publiczne zajmują się funduszami, które tworzy i rozdysponowuje sektor publiczny. Są one do pewnego stopnia podobne do finansów tzw. trzeciego sektora (organizacje *non-profit*), ze względu na rodzaj działalności, która nastawiona jest na zaspokojenie pewnych społecznych potrzeb. Fianse publiczne opierają się na władztwie sektora publicznego i powstają w sposób przymusowy; powinny być narzędziem realizacji interesu ogółu społeczeństwa. Funkcjonują według określonych planów, a rozmiary publicznych zasobów i operacji za ich pośrednictwem przeprowadzonych są znacznie większe niż zasoby i operacje podmiotów prywatnych. Zatem poprzez finanse publiczne państwo w istotny sposób oddziałuje na procesy społeczno-gospodarcze i efektywność wykorzystania środków publicznych. **Poprzez różnorodne instrumenty i narzędzia polityki fiskalnej i monetarnej państwo realizuje cele ekonomiczne i społeczne.** Finanse publiczne możemy podzielić na finanse państwa, finanse jednostek samorządu terytorialnego oraz finanse systemu ubezpieczeń społecznych.

Zatem **finanse publiczne** obejmują zjawiska i procesy gromadzenia oraz podziału środków pieniężnych, będących w dyspozycji władz publicznych. Środki te pochodzą głównie z danin publicznych, majątku publicznego oraz z przychodów zwrotnych, tj. kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych. Ze środków publicznych realizowane są różnorodne cele i zadania publiczne (adekwatne do realizowanej strategii rozwoju ekonomicznego). Przykładowo w obowiązującej „Strategii zrównoważonego rozwoju 2017” (SZR_2017) podstawowe parametry (wskaźniki) ekonomiczno-społeczne odnoszące się do sektora finansów publicznych, obejmują między innymi:

- wartość skorygowanego realnego dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca wg PPP (parytet siły nabywczej) w relacji do średniej unijnej;
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem;
- PKB na mieszkańca według PPP w relacji do średniej unijnej;
- współczynnik Giniego;
- udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto;
- deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- dług sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- stopa inwestycji;
- stopa oszczędności gospodarstw domowych.

W Strategii 2017 przyjmuje się założenie, że **deficyt i dług sektora instytucji rządowych** i samorządowych nie przekroczy poziomów zapisanych w Traktacie z Maastricht (odpowiednio 3,0 i 60 proc. PKB). Reforma (modernizacja) całego systemu finansów publicznych nie jest jednak postrzegana wyłącznie jako instrument dynamizowania gospodarki i zwiększenia stopy oszczędności. Zakłada się, iż wydatki państwa mają pomóc w realizacji dwu ważnych celów – zmniejszeniu nierówności (spadek współczynnika Giniego) oraz zwiększeniu stopy inwestycji. Strategia jest ukierunkowana na inkluzywny[1] rozwój

[1] Wzrost inkluzywny bywa niekiedy traktowany jako synonim wzrostu sprzyjającego ograniczaniu ubóstwa (*pro-poor growth*). Jest on rozumiany jako wzrost gospodarczy, z którego korzystają najubożsi i który zapewnia im możliwości poprawy ich sytuacji ekonomicznej. Po kryzysie finansowym z 2008 roku ekonomiści i analitycy zaczęli przykładać coraz większą wagę do tzw. pojęcia zrównoważonego rozwoju i ekonomicznej inkluzywności. Zakłada ono, że wzrost PKB nie stanowi celu samego w sobie. Ważniejsza jest dystrybucja korzyści z tego wzrostu i wyrównywanie nierówności dochodowych oraz majątkowych. Uważa się, iż rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne prowadzi do radykalizacji i pobudza populistyczne nastroje, które w konsekwencji wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy. Szerzej na ten temat m.in.: R. Ranieri, A. Ramos*, Inclusive Growth: Building up a Concept* „Working Paper", nr 104/2013; G. Rauniyar, R. Kanbur, *Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective*. Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines 2010; M. Ravallion, *Growth, Inequality and Poverty Looking Beyond Averages* „World Development", t. 29, nr 11/2001; M. Ravallion, S. Chen S., *Measuring Pro-poor Growth*, „Economics Letters", t. 78, wyd. 1, 2013; W.R. White, *Policy Debate: How Do You Make Growth More Inclusive?* [w:] *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, de L. Mello, M. A. Dutz (red.), OECD Publishing, Paris 2013.

społeczno-gospodarczy. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest spójność społeczna.

Należy pamiętać, iż w procesie rozwoju główną rolę, poprzez zwiększanie swojej produktywności i innowacyjności, odgrywają przedsiębiorstwa – jako dostawcy towarów i usług na rynek krajowy i zagraniczny, realizatorzy inwestycji oraz podatnicy. Ich potrzeby kapitałowe zaspokaja sektor finansowy, który jednocześnie umożliwia inwestorom osiąganie dochodów z kapitału, wpływając tym samym bezpośrednio na realizację procesów rozwoju ekonomiczno-społecznego. Państwo w systemie finansów publicznych powinno pełnić rolę podmiotu ustalającego warunki procesu podziału dochodu (poprzez politykę spójności społecznej i terytorialnej, redystrybucję i usługi) oraz działania wszystkich grup (regulacje, ład instytucjonalny, otoczenie makroekonomiczne). Wymaga to **stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych** oraz trwałej stabilności makroekonomicznej, w tym również w kontekście polityki budżetowej państwa (utrzymanie stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego)[2].

Założone cele **sprawnego państwa i inkluzywnego wzrostu gospodarczego** wymagają spójnych, racjonalnych i klarownych regulacji prawnych (**ustawa o finansach publicznych**), normujących funkcjonowanie całego sektora publicznego (rządowego). Ustawa z 2009 roku o finansach publicznych jest trzecią kolejno obowiązującą ustawą o finansach publicznych, po uprzednio obowiązujących ustawach z 1998 roku oraz z 2005 roku. Ustawa z 2009 roku ma charakter systemowy, wyznacza nie tylko granice sektora finansów publicznych, ale również podstawowe reguły gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi przez jednostki organizacyjne zaliczone do tego sektora[3].

[2] Na podstawie: Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Rada Ministrów, Warszawa 2016. Dokument ten jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 5). Strategia uwzględnia główne elementy struktury wymagane przez tę ustawę dla tego typu dokumentów (art. 9 i art. 12a.).

[3] Aktualnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2009 r. jest trzecią kolejną ustawą regulującą ustrój oraz zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych. W latach 2006–2009 obowiązywała ustawa o finansach publicznych z 2005 r., a niektóre jej przepisy utraciły moc obowiązującą dopiero z końcem 2013 r. W latach 1999–2005 obowiązywała ustawa o finansach publicznych z 1998 r.

Zawarte w niej regulacje prawne stanowią z jednej strony kontynuację pierwotnej koncepcji, która została przyjęta w ustawie o finansach publicznych z 1998 roku i rozwinięta w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku, a z drugiej strony – doświadczenia zebrane w okresie obowiązywania tych ustaw umożliwiły stworzenie warunków do bardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, uporządkowania struktur organizacyjnych podmiotów sektora finansów publicznych, wzmocnienia kontroli wydatków publicznych oraz osiągnięcia większej zgodności ze standardami stosowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przygotowując założenia projektowe ustawy o finansach publicznych z 2009 r., sformułowano jej zasadnicze cele, do których zaliczono[4]**:**

- wzmocnienie oraz poprawę przejrzystości finansów publicznych, przede wszystkim poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,
- wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,
- przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w tym uzupełnienie przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym,
- usprawnienie oraz wzmocnienie systemu audytu wewnętrznego,
- wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

[4] Z. Ofiarski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Dyskusja nad perspektywami finansów publicznych wymaga w pierwszej kolejności wyczerpującej i rzeczowej diagnozy stanu aktualnego finansów państwa, a to wymaga wiedzy o budżecie państwa, budżetach samorządowych oraz finansach agencji i funduszy celowych.

Podręcznik obejmuje osiem rozdziałów, w ramach których zaprezentowano:

→ pojęcie i zakres finansów publicznych,
→ organizację sektora finansów publicznych,
→ kwestie danin (dochodów) publicznych,
→ budżet i gospodarkę budżetową,
→ Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP) i wieloletnią prognozę finansową (WPF) oraz zagadnienia audytu w sektorze publicznym,
→ budżet, wieloletnią prognozę finansową i uchwałę budżetową jednostki samorządu terytorialnego,
→ uchwałę budżetową jednostki samorządu terytorialnego, jej elementy i procedury,
→ zarządzanie finansami publicznymi i kierunki racjonalizacji systemu finansów publicznych.

Zaletą podręcznika jest to, iż poszczególne rozdziały z jednej strony stanowią spójną całość pod względem logiki układu treści ustawy o finansach publicznych, a z drugiej strony są tak napisane, aby mogły stanowić samodzielne bloki wiedzy. Prezentowane treści obejmują nie tylko samą ustawę o finansach publicznych (prawo finansów publicznych), ale przedstawiają jej związki z polityką gospodarczą, polityką rozwoju ekonomiczno-społecznego i makroekonomią (ujęcie holistyczne).

1. Pojęcie i zakres finansów publicznych

1.1. Rola państwa i rządu w gospodarce

Zawężając działalność rządu (państwa) wyłącznie do obszaru gospodarki, jego rola sprowadza się do spełniania:

- **funkcji podmiotu tworzącego warunki do wytwarzania dóbr publicznych i neutralizującego tzw. negatywne efekty zewnętrzne wywoływane działaniem mechanizmów rynkowych oraz**
- **funkcji podmiotu stabilizującego gospodarkę w ujęciu makroekonomicznym**.

Tworzenie warunków do wytwarzania dóbr publicznych wynika z natury rządu jako podmiotu działającego w imieniu i na rzecz ogółu społeczeństwa.

Stąd dobra te (np. bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości itp.) w równym stopniu zaspokajają potrzeby wszystkich. Ponadto rząd przyjmuje na siebie obowiązek organizacji ich wytwarzania z uwagi na niepodejmowanie takich działań przez podmioty prywatne, kierujące się w gospodarce rynkowej kryterium wymiernych korzyści ekonomicznych.

Zatem należy wskazać cztery fundamentalne funkcje ekonomiczne państwa w gospodarce:

1. **Funkcja prawna** – polega na tworzeniu systemu prawnego, regulującego zachowania podmiotów i instytucji. Funkcja ta polega również na zabezpieczeniu praw i określeniu obowiązków wszystkich stron obrotu gospodarczego.
2. **Funkcja alokacyjna** – zobowiązuje państwo do tworzenia korzystnych warunków do najbardziej efektywnego wykorzystania czynników produkcji. Podstawowym mechanizmem alokacji jest mechanizm rynkowy, który powinien być chroniony przez państwo.
3. **Funkcja stabilizacyjna** – związana jest z cyklami koniunkturalnymi. Zadaniem państwa jest przeciwdziałanie (minimalizowanie) wahaniom koniunkturalnym.
4. **Funkcja redystrybucyjna** – związana jest z korygowaniem przez państwo podziału dochodów, ponieważ mechanizm rynkowy nie zapewnia prawidłowej dystrybucji dochodów[5].

Swoje funkcje ekonomiczne państwo realizuje dwiema metodami:

- **metodą pośrednią**, która polega na kształtowaniu przez państwo instrumentów ekonomicznego oddziaływania, np. poziom stopy procentowej, podatkowej, zasady amortyzacji środków trwałych itp.,
- **metodą bezpośrednią,** polegającą na bezpośredniej ingerencji państwa w sferze działalności produkcyjnej podmiotów gospodarczych, np. lokalizacja podmiotów gospodarczych, normy emisji zanieczyszczeń, warunki higieny i bezpieczeństwa pracy itp.

[5] Por. m.in.: T. Wołowiec, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo WSB-NLU, Nowy Sącz 2003; N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002; C. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014; R. Hall, J. Taylor, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2002; P. Krugman, R. Wells, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2014; N.G. Mankiw, P.M. Taylor, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2016; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, PWN, Warszawa 2004; E. Kwiatkowski, R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2007; J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2001.

Rząd angażuje się także w neutralizowanie negatywnych efektów zewnętrznych, wynikających z działania czystych mechanizmów rynkowych.

Efekty zewnętrzne to określone skutki procesów rynkowych, dotyczące podmiotów bezpośrednio w nich nieuczestniczących. Mogą one być pozytywne (np. edukacja) lub negatywne, czyli przyjmować postać kosztów (np. zanieczyszczenie środowiska).

Finanse w potocznym ujęciu są utożsamiane z zasobami pieniężnymi, jakie są w dyspozycji publicznych i prywatnych podmiotów gospodarujących. Wszelkie procesy w gospodarce rynkowej odbywają się za pomocą pieniądza. Domeną gospodarki pieniężnej są finanse, które są integralnie związane ze zjawiskami i procesami pieniężnymi. W gospodarce rynkowej możemy wyodrębnić trzy sektory: prywatny (producenci, konsumenci), publiczny (jednostki administracji publicznej) oraz organizacje typu *non-profit* (fundacje, stowarzyszenia). **Finanse** to ogół zjawisk ekonomicznych, związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych.

Przedmiotowe kryterium podziału finansów pozwala na wyodrębnienie różnych zjawisk pieniężnych, niezależnie od tego, jakie podmioty biorą w nich czynny udział. Według tego kryterium można wyróżnić następujące przychody i wydatki (strumienie pieniężne):

- **Strumienie materialne i osobowe** – określane jako ekwiwalentne lub rynkowe. Cechują się tym, iż ruchowi środków pieniężnych towarzyszy równoczesny ruch wartości materialnej.
- **Strumienie redystrybucyjne** – transferowe nie podlegają regułom rynkowym, lecz są regulowane przez prawo finansowe. Charakteryzuje je brak wzajemnego świadczenia ze strony podmiotu otrzymującego (zasiłki, podatki, dotacje).

- **Strumienie kredytowe –** są to przychody i wydatki, związane z działalnością gospodarczą banków.
- **Strumienie i wydatki ubezpieczeniowe –** zaliczane do kategorii usług finansowych. Rozpatruje się je w kategorii ubezpieczeń społecznych i gospodarczych.

Podmiotowe kryterium podziału finansów pozwala wyróżnić:

- Finanse gospodarstw domowych;
- Finanse publiczne;
- Finanse banków i instytucji finansowych;
- Finanse ubezpieczeń lub towarzystw ubezpieczeniowych;
- Finanse przedsiębiorstw zarobkowych.

Podmiotowa systematyka zjawisk finansowych oparta jest na **kryterium rodzajowego zróżnicowania** jednostek dokonujących operacji pieniężnych.

System finansowy państwa – lub innego podmiotu – to zespół instytucji prawnych połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, służący gromadzeniu środków pieniężnych i ich wydatkowaniu. System taki powinien cechować się szacunkiem do wartości prywatnej, jak i chronić i respektować zasady wolności gospodarczej.

System finansowy może być podzielony przy zastosowaniu trzech kryteriów:

1. **Kryterium podmiotowe –** obejmuje: władze ustawodawcze szczebla centralnego samorządowego, władze wykonawcze wymienionych szczebli, aparat finansowy, zajmujący się realizacją dochodów i wydatków publicznych, ich kontrolą, zarządzaniem budżetem bądź funduszami publicznymi ubezpieczeniowymi.

2. **Kryterium prawne –** stanowi, iż najistotniejszym źródłem prawa jest konstytucja, następnie ustawy, rozporządzenia i zarządzenia Ministra Finansów i Rady Ministrów, uchwały jednostek samorządu terytorialnego oraz normy prawa cywilnego.
3. **Kryterium instytucjonalne** – określa, iż elementami instytucjonalnymi systemu finansowego państwa są: budżet państwa, budżety gmin, fundusze ubezpieczeń społecznych oraz pozostałe fundusze publiczne.

System finansowy obejmuje zarówno **elementy stałe** (np. system budżetowy i system finansowy Banku Centralnego), jak i **elementy zmienne** (np. system finansowy przedsiębiorstw publicznych, zakładów użyteczności publicznej oraz systemy instytucji publicznych o charakterze parafiskalnym).

Finanse publiczne to jedna z najbardziej złożonych kategorii rodzajowych nauk o finansach. Dotyczą zagadnień związanych z finansowaniem całego sektora gospodarki narodowej, a jednocześnie – w odróżnieniu od pozostałych subdyscyplin nauk o finansach – są ważnym instrumentem, za pomocą którego państwo może prowadzić politykę redystrybucyjną, inwestycyjną i stabilizacyjną. S. Flejterski podkreśla, że finanse publiczne, a bardziej precyzyjnie, nauka o finansach publicznych – jest składową szeroko rozumianej nauki o finansach, a za czołowych jej reprezentantów uznaje przede wszystkim J.E. Stiglitza, J.M. Buchanana, P.M. Gaudemeta, J. Moliniera i R.A. Musgrave'a[6].

Przegląd definicji finansów publicznych wskazuje, że główne nurty badawcze dotyczą[7]:

- aktywności i roli państwa w gospodarce,
- mechanizmów podejmowania decyzji publicznych i zarządzania publicznego,
- wydatków publicznych, ich struktury i celu,
- procesów gromadzenia środków publicznych i problemów opodatkowania, w tym luki podatkowej.

[6] S. Flejterski, *Metodologia finansów*, PWN, Warszawa 2007, s. 78. Por. także m.in.: S. Flejterski, J.K. Solarz, *Komparatystyka finansów,* C.H. Beck, Warszawa 2015; S. Owsiak, *Finanse*, PWE, Warszawa 2015.

[7] S. Flejterski, *Metodologia finansów,* s. 77–79.

Uwagę zwraca również **różnorodność podejścia do definiowania finansów publicznych**, które przedstawiane są jako[8]:

- zasoby środków publicznych i sposób ich gromadzenia;
- transfery redystrybucyjne i inwestycyjne, operacje środkami finansowymi, zjawiska i procesy pieniężne,
- finansowa forma podziału PNB/PKB i wpływ PNB/PKB na stan finansów publicznych i ich stabilności,
- proces gromadzenia i podziału zasobów pieniężnych, z uwzględnieniem funkcji finansów publicznych i roli państwa (rządu) w gospodarce,
- stosunki społeczne (kwestia równości i nierówności społecznych i sposobów przeciwdziałania im) powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.

Przeprowadzając **selektywną analizę zakresu pojęciowego finansów publicznych**, warto wskazać na definicję A. Wernika, traktującego finanse publiczne jako: **„system finansowania zadań władzy państwowej"**[9], jak również na propozycję definicji J. Wiśniewskiego, rozumiejącego finanse publiczne jako proces „**gromadzenia środków pieniężnych przez podmioty sektora publicznego oraz ich rozdysponowanie na wytwarzanie i dostarczanie (podział) dóbr publicznych**"[10]. J. Osiatyński poszerza procesowe podejście do finansów publicznych o aspekt instytucjonalny i kontrolny uznając, iż są to: „**procesy i instytucje publicznoprawne związane z procesami gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem i kontrolowaniem wydatkowania**"[11]. Kompleksowe podejście do problematyki finansów publicznych w rozumieniu nauki o finansach publicznych prezentuje S. Owsiak, wskazując, że przedmiotem tej nauki są: „**zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego**"[12]. Podobne podejście prezentuje M. Pietrewicz, określając przedmiot nauki o finansach publicznych

[8] M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokołowska, M. Supera-Markowska, *Prawo finansowe,.* tom 1, *Finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011, s. 11 i n.

[9] A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2014, s. 12 i d.

[10] J. Głuchowski, R. Huterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, TNOiK, Toruń 2006, s. 28.

[11] J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWE, Warszawa 2006, s. 16.

[12] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2005, s. 21.

jako: „**nie tylko reguły odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych, ale także procesy związane z ich gromadzeniem i rozdysponowaniem oraz skutki gospodarcze, społeczne i polityczne, będące następstwem operacji środkami publicznymi**”[13]. Na dualność podejścia do definiowania finansów publicznych zwraca uwagę B. Guziejewska: „**rozpatrując pojęcie finansów publicznych w kontekście zarówno ogniwa systemu finansowego, jak i finansów publicznych jako nauki. W pierwszym aspekcie autorka ta zaznacza, że finanse publiczne polegają na gromadzeniu, podziale i wydatkowaniu przez różne podmioty publicznoprawne zasobów finansowych w celu zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych i gospodarczych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych**”[14]. Natomiast finanse publiczne jako naukę rozumie w kontekście przedmiotu zainteresowania, który koncentruje się na badaniu przyczyn i konsekwencji zjawisk wywołanych gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.

UWAGA

Z punktu widzenia prawa kolejne ustawy o finansach publicznych, począwszy od 1998 r., nie zawierały definicji finansów publicznych. Pojęcie to wyjaśniane było przez ustawodawcę za pomocą procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, czyli nawiązujących do gospodarki finansowej albo gospodarowania środkami publicznymi[15].

Aktualnie art. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: u.f.p)[16] jednoznacznie określa finanse publiczne przez ich aspekt przedmiotowy, stanowiąc, iż:

[13] J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2011, s. 95.
[14] B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010, s. 19.
[15] A. Majrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 12.
[16] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz 1240 ze zm.). Dalej jako: u.f.p.

(…) finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności[17]:
1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
2) wydatkowanie środków publicznych,
3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
5) zarządzanie środkami publicznymi,
6) zarządzanie długiem publicznym,
7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Konieczne jest także zidentyfikowanie źródła prawa regulującego finanse publiczne w Polsce. Podstawowym aktem prawnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Poza Konstytucją RP źródła prawa finansowego tworzą ustawy, w tym Ustawa o finansach publicznych. Kolejne miejsce zajmują: europejskie prawo finansowe, umowy międzynarodowe, akty wykonawcze do ustaw oraz akty prawa miejscowego, jak również zarządzenia i inne przepisy wewnętrzne, wydawane przez upoważnione do tego organy.

Nauka o finansach publicznych powinna się zatem zajmować[18]:
1. Określeniem zakresu i skali zapotrzebowania władz publicznych na środki finansowe (poziom fiskalizmu, obciążenia podatkowe, struktura systemu podatkowego i jego elementy konstrukcyjne).
2. Badaniem sposobów zaspokajania popytu władz publicznych na środki finansowe (system danin publicznych).
3. Określeniem skutków kształtowania popytu na pieniądz przez sektor publiczny (wpływ na przebieg procesów społeczno-gospodarczych, redystrybucję dochodów, nierówności społeczne itp.).
4. Określeniem udziału środków publicznych w finansowaniu poszczególnych dziedzin z punktu widzenia długookresowego spo-

[17] Za: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Zioło, *Finanse publiczne Aspekty teoretyczne i praktyczne*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 9–19.
[18] I. Lublimow-Burzyńska, *Finanse publiczne*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2014, s. 8–9.

łeczno-gospodarczego rozwoju kraju (zakres i skala inwestycji publicznych, rola i znaczenie środków z funduszy UE).
5. Badaniem efektywności planowania i wydatkowania środków publicznych pod kątem założonych celów (efektywność, racjonalność, nowoczesne modele zarządzania publicznego, audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym).
6. Tworzeniem naukowych podstaw i modeli decentralizacji środków publicznych w kontekście racjonalności ich wydatkowania i efektywnego zaspokajania potrzeb społecznych.

Finanse publiczne cechują się niewątpliwie interdyscyplinarnością i przez to są różnie definiowane, np.:

Finanse publiczne według nauki skarbowości badają zasady tworzenia i rozdysponowania funduszy publicznych, w szczególności budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz różnych funduszy i jednostek budżetowych gospodarujących środkami publicznymi.

Finanse publiczne według współczesnej teorii finansów zajmują się badaniem nie tylko operacji na funduszach publicznych, ale także próbują wyjaśnić zagadnienia ekonomiczne, społeczne i polityczne operacji przeprowadzanych z całym sektorze finansów publicznych.

Finanse publiczne według teorii ekonomii – subdyscyplina mikroekonomii, której przedmiotem jest badanie wpływu decyzji władz publicznych w zakresie systemów podatkowych, ekonomiki opodatkowania oraz programów wydatkowych, na równowagę zachodzącą na rynkach czynników produkcyjnych oraz rynkach towarów i usług.

Rysunek 1. Finanse publiczne w ujęciu doktrynalnym i ustawowym.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

1. Finanse publiczne zajmują się funduszami, które tworzy i rozdysponowuje sektor publiczny. Finanse publiczne są do pewnego stopnia podobne do finansów tzw. trzeciego sektora (organizacje *non-profit*), ze względu na rodzaj działalności, która nastawiona jest na zaspokojenie pewnych społecznych potrzeb. Opierają się na władztwie sektora publicznego i powstają w sposób przymusowy; powinny być narzędziem realizacji interesu ogółu społeczeństwa. Funkcjonują według określonych planów, a rozmiary publicznych zasobów i operacji za ich pośrednictwem przeprowadzonych są znacznie większe niż zasoby i operacje podmiotów prywatnych.

Tabela 1. Różnice pomiędzy finansami publicznymi i prywatnymi.

	Finanse publiczne	Finanse prywatne
Cel działania	Realizacja potrzeb społecznych	Zaspokajanie potrzeb indywidualnych
Sposób gromadzenia środków	Władza publiczna wyposażona jest w narzędzie przymusu, umożliwiające gromadzenie środków	Gromadzenie kapitału na zasadach dobrowolności
Sposób wydatkowania środków	Wydatkowanie środków w celu zaspokojenia potrzeb społecznych (co nie zawsze jest racjonalne z ekonomicznego punku widzenia)	Racjonalne (pod względem ekonomicznym) wydatkowanie środków finansowych na potrzeby indywidualne
Skala działania	Wielkość zasobów publicznych jest w Polsce nieporównywalna z zasobami prywatnymi	W skali globalnej wielkość zasobów finansowych sektora prywatnego jest porównywalna z zasobami sektora publicznego
Wpływ na gospodarkę	Decyzje władz publicznych mają istotny wpływ na gospodarkę, ze względu na m.in. wysokie możliwości alokacyjne sektora publicznego	Stosunkowo niewielki wpływ na gospodarkę jako całość

Źródło: opracowanie własne.

2. Zakres finansów publicznych obejmuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, przy czym ustawa wskazuje imiennie najważniejsze z nich (o czym świadczy zwrot „w szczególności")[19]:

1) **gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,**
2) **wydatkowanie środków publicznych,**
3) **finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,**
4) **zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,**
5) **zarządzanie środkami publicznymi,**
6) **zarządzanie długiem publicznym,**
7) **rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.**

[19] Art. 3 Ustawy o finansach publicznych.

3. W doktrynie, a także w wielu aktach prawnych, występują określenia pochodne źródłami w stosunku do pojęcia finanse publiczne, takie jak:

- **gospodarka finansowa.**
- **działalność finansowa.**
- **polityka finansowa**.

3a. Gospodarka finansowa jest określana jako proces tworzenia, gromadzenia, dzielenia i wydatkowania środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, w tym również całokształt różnorodnych czynności prawnych i organizacyjnych (np. planowanie, ewidencjonowanie itp.) służących temu procesowi.

Realizacja gospodarki finansowej może się odbywać za pomocą 3 metod:

- samofinansowania (uzyskiwane dochody pokrywają realizowane wydatki),
- finansowania zwrotnego (np. kredyty, pożyczki),
- finansowania bezzwrotnego (np. wyposażenie jednostek budżetowych w środki pieniężne).

Gospodarka finansowa opiera się generalnie na dwóch metodach:

1. **Metodzie bezzwrotności** polegającej na bezzwrotnym i nieodpłatnym przekazywaniu zasobów pieniężnych określonym podmiotom gospodarującym, bez obowiązku wzajemnego świadczenia. Są to transfery mające postać emerytur, rent, subwencji, zasiłków.

2. **Metodzie zwrotności** opierającej się na gromadzeniu i rozdzielaniu zasobów pieniężnych na określony czas, po którym następuje zwrot i są to strumienie o charakterze kredytowym. Metoda ta ma zastosowanie do przedsiębiorstw, ponieważ specyfika prowadzonej przez nie działalności gwarantuje spłatę kredytu.

3b. Działalność finansowa to proces polegający zarówno na gromadzeniu środków pieniężnych, jak i ich wydatkowaniu**.** Czynności tych mogą dokonywać zarówno podmioty prywatne, jak i podmioty prawa publicznego (rząd, samorząd i ich jednostki organizacyjne). Działalność finansowa podmiotów prawa publicznego powinna być jawna, uregulowana prawnie i poddawana kontroli o charakterze ciągłym (wewnętrznym) i okresowym (zewnętrznym).

Pojęcia: **gospodarka finansowa, działalność finansowa i finanse publiczne,** można w pewnym uproszczeniu odnieść do[20]:

- Procesów gromadzenia środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego.
- Sposobów gromadzenia tych środków.
- Funkcjonowaniu rozwiązań organizacyjnych, służących procesowi gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych.
- Stanowienia i stosowania prawa we wskazanym zakresie.

3c. Polityka finansowa polega na odpowiednim doborze środków finansowych służących realizacji określonych celów, które mają być osiągnięte w ramach gospodarki finansowej.

Polityka finansowa składa się z trzech elementów:

1. **Celów (zadań)**, które wynikają głównie z charakteru i specyfiki polityki społeczno-gospodarczej państwa.
2. **Środków pieniężnych** na realizacje celów, wraz z określeniem źródeł ich pozyskania i wydatkowania.
3. **Podmiotów** realizujących określony cel (państwo, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa itd.).

4. System finansowy to całokształt funkcjonujących i uporządkowanych wewnętrznie instytucji prawno-finansowych, które regulują gospodarkę finansową państwa. Możemy mówić o systemie finansowym państwa i systemie finansowym samorządu terytorialnego.

Gospodarka finansowa państwa jest uregulowana prawem. **Prawo finansowe** to zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne, tworzące się w związku procesami gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. Działy prawa finansowego to:

- **prawo budżetowe,**
- **prawo podatkowe,**
- **prawo bankowe,**
- **prawo ubezpieczeń,**
- **prawo finansowe podmiotów gospodarczych,**
- **prawo celne,**
- **prawo walutowo-dewizowe.**

[20] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 17.

5. Źródłem prawa finansowego są:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która określa źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce[21]. Obejmuje zarówno źródła prawa wewnętrznego (Konstytucja RP, ustawy, rozporządzenia) oraz źródła zewnętrzne w postaci ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.
2. Źródłem samorządowego prawa finansowego mogą być także akty prawa miejscowego (np. uchwały jednostek samorządu terytorialnego).

Podstawowe kwestie dotyczące finansów publicznych, zwłaszcza te, które powodują nałożenie określonych obowiązków na obywateli, wymagają zgodnie z konstytucją formy ustawy[22].

Akty prawne o charakterze wykonawczym (np. rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia Ministra Finansów) mają jedynie regulować kwestie, wynikające z wykonania ustaw dotyczących finansów publicznych, a nie stanowić ich uzupełnienia czy rozszerzenia.

1.2. Funkcje finansów publicznych i podstawowe pojęcia ustawy o finansach publicznych

W doktrynie najczęściej wskazuje się na cztery podstawowe **funkcje finansów**:

- **funkcja fiskalna,**
- **funkcja stymulacyjna (bodźcowa),**
- **funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza),**
- **funkcja informacyjno-kontrolna (ewidencyjno-kontrolna).**

Funkcja fiskalna polega na dostarczeniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów przeznaczonych na realizację ich zadań. Pojęcia funkcji fiskalnej nie należy wiązać z fiskalizmem, który jest wyrazem polityki finansowej, nastawionej na nadmierne obciążenie finansowe podmiotów i ma z reguły pejoratywny wydźwięk. Funk-

[21] Art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483), zwanej dalej Konstytucją RP.

[22] Art. 84 Konstytucji RP.

cję fiskalną należy uznać za najistotniejszą, pierwotną, realizowaną w ramach prowadzonej działalności finansowej przez państwo.

Funkcja stymulacyjna (bodźcowa) sprowadza się do oddziaływania za pomocą odpowiednich rozwiązań systemowych i wynikającego z nich ukierunkowania strumieni finansowych na zachowania różnych podmiotów. Może to być oddziaływanie pozytywne, pobudzające te podmioty do określonych zachowań (np. podatkowe ulgi inwestycyjne, preferencyjne kredyty, itd.) lub negatywne, zmierzające do zaniechania lub ograniczenia pewnych zachowań (np. wysokie cła przewozowe na produkty rolne, wysokie kary za niezgłaszanie dochodów do opodatkowania itp.).

Redystrybucyjna (rozdzielcza) polega na gromadzeniu środków finansowych przez określony fundusz (najczęściej budżetowy) i rozdzieleniu ich (wypłacie) określonym podmiotom. Można więc stwierdzić, że funkcja ta obejmuje zarówno funkcję fiskalną, jak i redystrybucyjną – rozdział środków na różne zadania i między różne podmioty. Ma ona, podobnie jak finanse publiczne, obiektywny charakter, gdyż bez niej nie byłby możliwy podział dochodu narodowego.

Funkcja informacyjno-kontrolna (ewidencyjno-kontrolna) polega na kontroli przebiegu procesów gospodarczych za pomocą analizy kształtowania się przepływów finansowych. Jej istota wiąże się z faktem, iż każdy proces gospodarczy ma swoją stronę finansową. Poprzez analizę tejże strony finansowej można wyciągnąć wnioski co do przebiegu zjawisk gospodarczych.

Pojęcie **dochodów publicznych** nie jest jednolite w ustawie, co wzbudza wiele krytyki. Dochody publiczne są zaliczane do szerokiego obszaru środków publicznych[23]. Wśród dochodów publicznych w ustawie wyodrębniono: daniny publiczne i pozostałe dochody.

Do **danin publicznych** ustawa zalicza podatki oraz inne przymusowe świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Do danin publicznych zaliczamy np. cła.

Do grupy **pozostałych dochodów** uzyskiwanych przez jednostki sektora finansów publicznych, do których zalicza się:

[23] Art. 3 Ustawy o finansach publicznych.

a) opłaty,
b) dochody z mienia, w szczególności z najmu oraz z dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
c) dywidendy od wniesionego kapitału,
d) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw majątkowych,
e) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej,
f) inne dochody uzyskane na podstawie odrębnych przepisów, o ile są pobierane przez organy finansowane z dochodów publicznych lub przez podległe albo nadzorowane przez te organy jednostki (np. grzywny orzekane przez sądy, mandaty itp.).

W ramach **środków publicznych** wyodrębniono środki pochodzące ze **źródeł zagranicznych**, które nie podlegają zwrotowi (np. fundusze pomocowe, zagraniczna pomoc charytatywna itp.).

Do pojęcia **środków publicznych** zaliczane są także **przychody publiczne**. Można je podzielić na dwie grupy.

Pierwszą stanowią **wpływy pieniężne**, będące rezultatem dokonywania w sektorze finansów publicznych operacji finansowych o charakterze zwrotnym. Zalicza się do nich:
a) wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych,
b spłaty pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
c) wpływy z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Wpływy pieniężne zaliczane do drugiej grupy mają charakter odpłatny i dotyczą sytuacji zbycia majątku, bądź obowiązku świadczeń w ramach działalności prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych (np. opłaty pobierane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

Druga grupa zawiera:
a) przychody pochodzące z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
b) przychody jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych uzyskiwane w związku z prowadzoną przez nie działalnością oraz pochodzące z innych źródeł.

UWAGA

Przedstawiony w ustawie o finansach publicznych podział środków publicznych na dochody i przychody publiczne, wewnętrzna klasyfikacja dochodów i przychodów są zdecydowanie odmienne od pojęcia i klasyfikacji dochodów publicznych wypracowanych w doktrynie nauki o finansach publicznych[24].

Duża różnorodność dochodów publicznych powoduje, iż doktryna wypracowała wiele kryteriów ich podziału:

1. Biorąc pod uwagę **podmioty**, od których pobierane są dochody publiczne, wyróżniamy dwie grupy:
   - pobierane od osób fizycznych,
   - pobierane od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.
2. Ze względu na **rodzaj budżetu**, do którego są odprowadzane, dochody publiczne dzielimy na:
   - dochody budżetu państwa,
   - dochody budżetów samorządowych.
3. Biorąc pod uwagę kryterium **funkcji** dochody publiczne można podzielić na:
   - dochody zasadnicze, których głównym celem jest cel fiskalny np. podatki, opłaty i cła (pozafiskalne cele pełnią rolę drugoplanową),
   - dochody uboczne, których podstawowym zadaniem jest realizacja celów pozafiskalnych np. represyjnych bądź prewencyjnych (kary, mandaty, grzywny).
4. Biorąc pod uwagę kryterium **ostatecznego pobrania** dochodu wyróżniamy:
   - dochody o charakterze bezzwrotnym, które raz uiszczone nie podlegają zwrotowi np. podatki, cła czy opłaty,
   - dochody o charakterze zwrotnym, będące chwilowym zasileniem budżetu, gdyż po określonym okresie podlegają zwrotowi (kredyty, pożyczki).

[24] Por. A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, s. 52–55, także: A. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, KiK, Warszawa 2000, t. 1, s. 165–166.

5. Z uwagi na kryterium **wzajemności świadczenia** dochody publiczne dzielimy na:
   - odpłatne, jeżeli uiszczający dane świadczenie otrzymuje od państwa czy samorządu terytorialnego świadczenie wzajemne (np. uiszczenie opłaty, wiąże się z ekwiwalentnością),
   - nieodpłatne, jeżeli uiszczający świadczenie podmiot nie otrzymuje żadnego wzajemnego świadczenia (np. uiszczenie podatku jest nieodpłatne, bowiem nic bezpośrednio w zamian nie otrzymujemy).
6. Ze względu na możliwość **egzekwowania** dochodów wyróżniamy:
   - dochody przymusowe, czyli takie, które mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej (np. potrącenie z wynagrodzenia itp.). Do takich dochodów zaliczamy podatki, opłaty, grzywny, mandaty, cła),
   - dochody dobrowolne, które nie mogą być wyegzekwowane w drodze przymusu, np. darowizny.
7. Z uwagi na sposób **pobierania** danego dochodu wyróżniamy:
   - dochody obligatoryjne, pobierane bez konieczności spełniania dodatkowych warunków,
   - dochody fakultatywne, pobierane po spełnieniu określonych warunków prawnych (np. referendum gminne, pozwalające wprowadzić dodatkowe świadczenia przymusowe).
8. Dochody publiczne z punktu widzenia kryterium **okoliczności** ich pobierania, możemy podzielić na:
   - zwyczajne, pobierane w normalnych, powtarzających się sytuacjach,
   - nadzwyczajne, wprowadzane w szczególnych okolicznościach.
9. Z punktu widzenia **źródła** pochodzenia dochodów wyróżniamy:
   - dochody własne, określane jako „własne” w obowiązujących przepisach prawnych,
   - dochody zasilające (zewnętrzne), to dochody o charakterze subwencyjnym np. dotacje czy subwencje.
10. Ze względu **na miejsce pochodzenia** źródła dochodu publicznego, mówimy o:
    - dochodach pochodzących z kraju,
    - dochodach pochodzących z zagranicy.

Zgromadzone w sektorze finansów publicznych środki mogą być przeznaczone na **wydatki publiczne i rozchody publiczne**[25]**.**

Rozchodami publicznymi są:

1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów,
2) wykup papierów wartościowych,
3) udzielone pożyczki,
4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego;
5) pożyczki udzielane na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ponadto do pojęć podstawowych z zakresu finansów publicznych zaliczone zostały: **nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych**.

Nadwyżka sektora finansów publicznych określona została jako dodatnia różnica między dochodami publicznymi powiększonymi o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi a wydatkami publicznymi. Ujemna zaś różnica między dochodami a wydatkami publicznymi jest określana mianem deficytu sektora finansów publicznych. Dochody i wydatki oraz deficyt lub nadwyżkę sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora.

Powstanie deficytu w sektorze finansów publicznych (w postaci deficytu budżetu państwa) wymaga określenia **potrzeb pożyczkowych** budżetu państwa.

Przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się środki finansowe niezbędne do:

1) sfinansowania deficytu budżetu państwa,
2) spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
3) sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek,
4) wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa,
5) wydatków na współfinansowanie zadań realizowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Kolejnym podstawowym pojęciem z zakresu finansów publicznych jest **państwowy dług publiczny.** Przez państwowy dług publiczny

[25] Art. 5 Ustawy o finansach publicznych.

rozumiemy nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora.

Obok tego pojęcia pojawiła się definicja terminu **dług Skarbu Państwa,** którym jest nominalne zadłużenie Skarbu Państwa. Oba pojęcia różnią się zakresem. Każdy dług Skarbu Państwa jest jednocześnie państwowym długiem publicznym. Natomiast nie każdy państwowy dług publiczny stanowi dług Skarbu Państwa. Przykładowo długi państwowych osób prawnych stanowią dług publiczny, ale nie są długiem Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za państwowe osoby prawne, a ich majątek nie jest majątkiem Skarbu Państwa.

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych.
2) zaciągniętych kredytów i pożyczek.
3) przyjętych depozytów.
4) wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych.

Minister finansów w drodze rozporządzenia określa szczegółowe zasady klasyfikacji tytułów dłużnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa.

1.3. Finanse publiczne i długookresowy wzrost gospodarczy

Pierwsze tzw. neoklasyczne modele wzrostu gospodarczego[26] przewidywały, że tempo, w jakim w długim okresie rośnie PKB przypadający na jednego mieszkańca, zależy wyłącznie od dynamiki postępu technicznego. Zatem PKB *per capita* według teorii neoklasycznej nie zależy w długim okresie ani od stopy inwestycji, ani poziomu edukacji, ani od struktury dochodów i wydatków rządowych i jest w całości **egzogeniczny**.

[26] Za: D. Cass, Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, „Review of Economic Studies", No 3 2/1965, s. 233–240; T. Koopmans, On the concept of optimal growth, „The Econometric Approach to Development Planning", No 6/1965; R. M. Solow, A contribution to the theory of economic growth, „Quarterly Journal of Economics", Np. 70/1956, s. 65–94; T.W. Swan. Economic growth and capital accumulation. Economic Record, McGrawHill Company, London 1956, s. 334–361.

WAŻNE

Przewidywania modeli neoklasycznych są konsekwencją przyjętych założeń, co do funkcji produkcji *Y=F(K,L)*.

W szczególności zakłada ona dodatnie lecz malejące krańcowe stopy zwrotu ze względu na każdy ze swoich argumentów (tzn. *FK > 0*,*FL > 0*, *FKK < 0 i FLL < 0*), stałe przychody skali *(F(aK, aL) = aF(K, L))* oraz spełnienie tzw. warunki Inady mówiących, że krańcowy zwrot z kapitału/pracy zbliża się do nieskończoności, gdy kapitał/praca spadają do zera albo też obniżają się do zera, gdy zasób kapitału/pracy rośnie do nieskończoności.

Rezygnacja z któregoś z tych założeń powoduje istotną zmianę przewidywań modelu w zakresie charakteru długookresowego wzrostu, a także potencjalnego zakresu skuteczności polityki fiskalnej.

Mimo iż modele neoklasyczne nie dają żadnych przesłanek w kwestii natury czynników, jakie mogą decydować o długookresowej stopie postępu technicznego, to poszczególne kraje mogą według nich trwale różnić się posiadanym bogactwem, jeżeli (z zewnętrznych wobec modelu przyczyn) ich stopy oszczędności są różne. Takie stosunkowo proste podejście, okazuje się dobrze odpowiadać danym empirycznym, zwłaszcza po **rozszerzeniu klasycznego modelu Solowa, w sposób zaproponowany w pracy Mankiwa, Romera i Weila[27]. Według przewidywań tego modelu, logarytm PKB przypadającego na jednostkę znormalizowanej pracy, powinien w długim okresie (na tzw. ścieżce zrównoważonego wzrostu) wynosić:**

$$\ln y = \alpha : (1 - \alpha - \beta) \times \ln sk + \beta : (1 - \alpha - \beta) \times \ln sH - (\alpha + \beta) : (1 - \alpha - \beta) \times \ln (n + g)$$

[27] G. Mankiw, D. Romer, D. Weil, *A contribution to the empirics od economic growth*, „Quarterly Journal of Economics", No 45/1992, s. 407–438.

Przy czym *sK* i *sH* oznaczają część całkowitego dochodu przeznaczaną w gospodarce na akumulację odpowiednio kapitału fizycznego (K) i kapitału ludzkiego (H), *n* jest stopą przyrostu naturalnego, *g* stopą wzrostu produktywności pracy, natomiast a i b oznaczają krańcowe produktywności obu rodzajów kapitału.

Przyjmując perspektywę neoklasyczną trzeba założyć, iż sektor publiczny może jedynie przejściowo (czasowo) wpływać na poziom PKB, zwiększając stopę inwestycji i wskaźnik skolaryzacji, przy czym ma to sens tylko do pewnego, najlepszego z punktu widzenia dobrobytu społecznego, punktu. Jeżeli w gospodarce osiągnięty zostanie optymalny poziom oszczędności, rola sektora publicznego się kończy, bowiem wzrost dobrobytu społeczno-ekonomicznego następować będzie pod wpływem czynników całkowicie zewnętrznych, niezależnych od działań instytucji państwa. Pytanie o to, czy w kraju, w którym oszczędności są niskie, sektor publiczny poprzez działania stymulacyjne może spowodować ich wzrost, pozostaje w ramach teorii neoklasycznej bez odpowiedzi, gdyż struktura teoretyczna jej modeli jest pod tym względem zbyt prosta i schematyczna.

WAŻNE

Co istotne, teoria neoklasyczna nie wyjaśnia w sposób klarowny i rzetelny, dlaczego szereg krajów potrafiło – po okresie długotrwałej stagnacji i niskiego produktu – wejść w okres szybkiego wzrostu, bez wyraźnego zwiększania (w okresie początkowym) stopy oszczędności lub akumulacji kapitału ludzkiego. Nie wyjaśnia także, dlaczego w bardzo podobnych pod względem obu parametrów gospodarkach, może, w pewnych okolicznościach, dojść do znacznych różnic w stopach wzrostu produktywności pracy[28].

[28] Za: M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, NBP, Warszawa 2005.

Schematyczne uznanie zmian w produktywności, jako zjawiska egzogenicznego, prowadzić będzie do mylnego wniosku, że wpływ wszystkich instrumentów polityki gospodarczej na tempo wzrostu może przejawiać się tylko przejściowo za pośrednictwem akumulacji kapitału. Jest to stwierdzenie mało satysfakcjonujące zarówno teoretycznie, jak i empirycznie, z uwagi na to, iż wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP) odpowiada za znaczną część zarówno wzrostu dochodu narodowego w ujęciu globalnym i *per capita* w krajach OECD w okresie powojennym, jak również dystansu rozwojowego dzielącego obecnie poszczególne kraje. **W rezultacie, znaczną część obserwowanych różnic w dochodzie i tempie wzrostu gospodarczego na świecie trzeba przypisać czynnikowi, którego teoria neoklasyczna nie potrafi, nawet częściowo, wyjaśnić**.

Finanse publiczne w nowej teorii wzrostu. Sytuację tę zmieniło pojawienie się pod koniec lat osiemdziesiątych nowej klasy modeli, zwanych **endogeniczną teorią wzrostu**[29]. Charakteryzują się one tym, iż własności opisywanych przez nie gospodarek zależne są przez indywidualne decyzje postępujących optymalnie gospodarstw domowych, firm oraz jednostek sektora publicznego, na które z kolei pośrednio wpływa polityka rządu. Podmioty sektora publicznego i prywatnego decydują o poziomie konsumpcji i oszczędności, wybierając także proporcje czasu przeznaczonego na pracę, naukę oraz wypoczynek. Firmy (w tym z sektora publicznego), wytwarzając produkt, zgłaszają popyt na czynniki produkcji i decydują o poziomie nakładów na badania i rozwój. Rząd subsydiuje rożne formy aktywności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, nakładając podatki, dostarczając dobra i usługi publiczne oraz pośrednicząc w transferach. Podobnie jak w przypadku teorii neoklasycznej, także w nowej teorii wzrostu trzymania dodatniej stopy wzrostu PKB *per capita* w dłu-

[29] Na podstawie: P. Aghion, P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge 1998; Ch. I. Jones*, Population and ideas: A theory of endogenous growth*, „Quarterly Journal of Economics", No 110(2)/1995, s. 495–525; Ch. I. Jones, *R&D - based models of economic growth*, „Journal of Political Economy", No 103(4)/1995, s. 759–784; R. E. Lucas, *On the mechanics of economic development*, „Journal of Monetary Economy", No 22/1988, s. 3–42; P. M. Romer, *Increasing returns and long-run growth*, „Journal of Political Economy", No 56/1986, s. 1002–1037; P. M. Romer, *Endogenous technological change*, „Journal of Political Economy", No 98(5)/1990.

gim okresie, jest istnienie mechanizmu zapewniającego nieustanne zwiększanie się krańcowej produktywności kapitału. W odróżnieniu jednak od modeli starszej generacji, nie jest on w pełni egzogeniczny, choć u jego podstaw leżą procesy o charakterze zewnętrznym.

Endogeniczna teoria wzrostu zawiera mechanizmy, dzięki którym działania poszczególnych jednostek sektora prywatnego i publicznego mogą wpływać na dynamikę pojawiania się innowacji lub na efektywniejsze wykorzystanie zasobów istniejących w gospodarce. Teoria ta pozwala więc na (1) identyfikowanie liczniejszego katalogu czynników stymulujących przyrost PKB oraz (2) dokonanie skwantyfikowanej oceny ich wpływu na jego wysokości w długim okresie czasu.

WAŻNE

Przewidywania teorii poddają się weryfikacji empirycznej, dzięki czemu mogą być potencjalnie użyte do formułowania zaleceń z zakresu polityki gospodarczej, w sposób znacznie bardziej wiarygodny i spójny, niż byłoby to możliwe tylko na podstawie badań empirycznych lub pozbawionych odpowiedniego rygoryzmu spekulacji teoretycznych.

Należy zatem zaznaczyć, że endogeniczna teoria wzrostu nie dostarcza w pełni jednoznacznej oceny wpływu, jaki działania sektora publicznego (rządu) mogą wywierać na podstawowe agregaty makroekonomiczne i finanse publiczne. Wynika to z jej znacznego wewnętrznego zróżnicowania. Implikacje poszczególnych modeli zależą bowiem od przyjmowanych założeń i wbudowanych w strukturę modeli mechanizmów formalnych, odpowiadających za akumulację kapitału oraz za sposób, w jaki powstają i wpływają na tego rozwoju innowacje.

Jest to o tyle ważne, że często w różnych pracach i analizach poświęconych polityce gospodarczej jako argument przemawiający za pewnym typem wyborów publicznych, przytacza się zalecenia formułowane na podstawie przewidywań jednego

typu modeli wzrostu endogenicznego, pomijając to, że inna ich klasa może odmiennie postrzegać potencjalny zakres skuteczności tego typu działań.

Dlatego też ważne jest, aby – przed zastosowaniem w praktyce danego modelu – dokonać konfrontacji ich przewidywań z obserwacjami. Można postawić tezę, iż modele, które mają trudności z wyjaśnieniem obserwowanych prawidłowości empirycznych, są także mniej wiarygodne w formułowaniu przewidywań, co do wpływu i siły polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy w długim okresie czasu[30].

1.4. Kierunki stabilizacji i równoważenia finansów publicznych w Polsce

Utrzymanie stabilności i poprawa efektywności finansów publicznych. Zgodnie ze Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (dalej: SOR_17) priorytetem polskiej polityki gospodarczej jest utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu tzw. **inkluzywnego** (sprzyjającego włączeniu społecznemu) wzrostu gospodarczego[31]. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, w horyzoncie do 2030 r., powinna być utrzymana na poziomie poniżej 60%.

[30] M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, NBP, Warszawa 2005.

[31] Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017– 2020, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017. Dokument ten określa Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Pakt Stabilności i Wzrostu – zbiór aktów prawnych prezentujących ustalenia uzgodnione przez przedstawicieli państw członkowskich UE w Amsterdamie w 1997 roku. Cele dla Ministerstwa Finansów (MF) w latach 2017–2020, a także wskaźniki ich pomiaru oraz zasady raportowania. Dokument jest spójny ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa.

Ograniczenia dotyczące długu publicznego wynikają nie tylko z regulacji Unii Europejskiej (UE), ale również z prawa krajowego:

- **Konstytucja RP wprowadza ograniczenie wielkości państwowego długu publicznego do poziomu nieprzekraczającego 3/5 wartości rocznego PKB.**
- **ustawa o finansach publicznych zawiera procedury ostrożnościowe i sanacyjne, uruchamiane w przypadku przekroczenia progu 55% i 60% PKB oraz stabilizującą regułę wydatkową, która ogranicza wzrost w odniesieniu do ponad 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych**.

Analiza długookresowego potencjału wzrostowego wskazuje, że wzrost produktywności na poziomie 3,4% w okresie 1990–2015, wyznacza dla Polski optymistyczną perspektywę na kolejnych 15 lat. Analizując i prognozując długookresowe trendy produktywności, trzeba też zwrócić uwagę na współzależności międzynarodowe. W krótkim i średnim okresie największy wpływ na aktywność gospodarczą w Polsce mają zmiany w gospodarce niemieckiej, czyli u głównego partnera handlowego. Jednak w długim okresie źródło największych oddziaływań na unijną i polską gospodarkę znajduje się w Stanach Zjednoczonych. Kraj ten wyznacza trendy technologiczne na świecie, a przy tym wielkość gospodarki i jej znaczenie finansowe (rozliczenia w dolarach, rola amerykańskich centrów finansowych) sprawiają, że oddziałuje na świat wieloma kanałami. Trendy rozwojowe dla polskiej gospodarki uwzględniają scenariusze rozwoju gospodarki amerykańskiej (scenariusz bazowy przewiduje wzrost produktywności w tempie 1,7%). Zagregowana prognoza długookresowego wzrostu produktywności dla UE wynosi 1,6%.

Na podstawie badań modelowych oraz analiz szczegółowych przyjmuje się, że **długookresowy wzrost produktywności** w przypadku Polski znajdzie się w przedziale 1,8–3,6% (poziom 2,6% to scenariusz bazowy)**.** Założenie takie wpisuje się w długookresowe prognozy produktywności OECD. Prognoza ta jest również zbieżna z długookresowymi trendami wzrostu i konwergencji. Tempo rozwoju będzie niższe niż w ćwierćwieczu po transformacji, co wynika z ówczesnego przyspieszenia i skali przemian gospodarczych (wprowadzenie gospodarki rynkowej, prywatyzacja majątku państwowego, przystąpienie do Unii Europejskiej i wiążący się z tym spadek premii

za ryzyko). W scenariuszu bazowym i optymistycznym Polska będzie kontynuowała zbliżanie się do średniej unijnej, ale w scenariuszu pesymistycznym nastąpi w tym zakresie regres[32].

Tabela 2. Czynniki zewnętrzne wpływające na otoczenie gospodarcze Polski w latach 2016–2030.

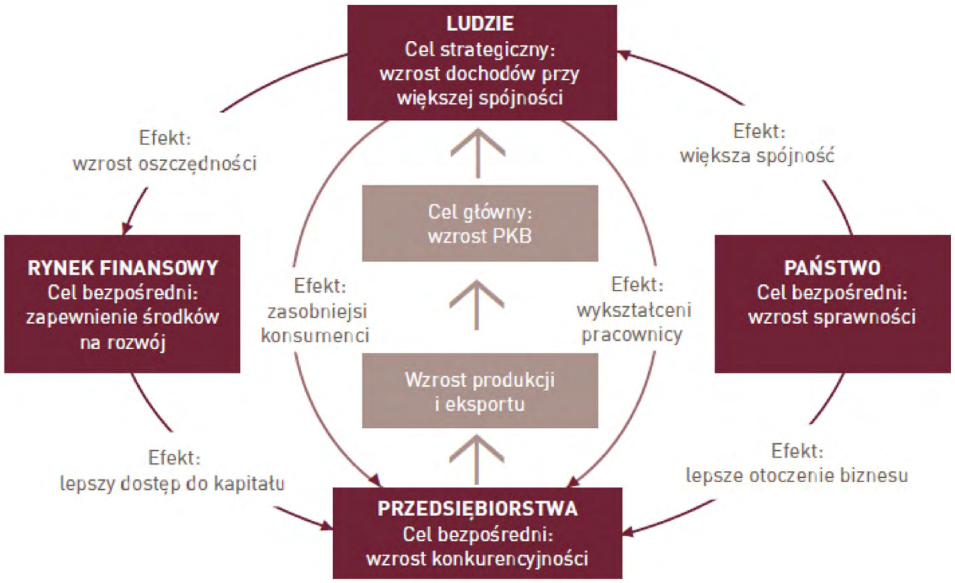
Nr	Czynnik	Prawdopodobieństwo wystąpienia
1	Zmiany członkowskie UE (np. wystąpienie Wielkiej Brytanii/Anglii) nie będą miały istotnego wpływu na funkcjonowanie wspólnego obszaru gospodarczego.	80%
2	Powstrzymane zostaną tendencje protekcjonistyczne i nacjonalistyczne obecne w niektórych krajach UE, a elity europejskie porozumieją się w sprawie takich reform UE, by zwiększyć jej demokratyczną legitymizację.	50%
3	Przetrwa strefa *Schengen* oraz strefa euro na obecnym lub powiększonym obszarze.	70%
4	Zreformowane polityki wspólnotowe (spójności, WPR itp.) oraz wzmocniona integracja wokół czterech swobód będą nadal wspierały konwergencję gospodarczą w obrębie UE.	60%
5	Rozszerzenie UE będzie kontynuowane (Serbia, Macedonia, Albania), przy szybszej dynamice rozwoju wspólnego rynku, który obejmie również Ukrainę lub Turcję.	40%
6	Rozwój współpracy gospodarczej obejmie również handel transatlantycki.	80%
7	Zażegnane zostaną problemy sektora bankowego (finansowego) krajów Południa dzięki reformom w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech, co pozwoli na poprawę sytuacji strefy euro i powrót do wzrostu produktywności.	50%
8	Pozytywny przykład reformujących się krajów Południa wpłynie korzystnie na Francję, która zreformuje swój rynek pracy oraz – wdrażając w tym zakresie zalecenia KE – wzmocni konkurencję na swoim rynku usług.	50%
9	Niemcy oraz w pewnym stopniu także inne kraje UE będą nadal korzystały na wzroście w Chinach, Indiach i Brazylii oraz innych krajach wschodzących o dużym potencjale demograficznym (tzw. Next 11).	80%
10	Zbyt mocne poleganie na inwestycjach państwowych w Chinach doprowadzi do spowolnienia drugiej gospodarki świata, ale po reformach Państwo Środka będzie stanowić ważny silnik globalnego wzrostu gospodarczego także w latach 2020-2030.	60%
11	Sytuacja krajów wschodzących w Azji i Ameryce Południowej będzie stopniowo się stabilizować. Spadki cen surowców nie zagrożą fundamentom gospodarczym państw eksporterów, a obserwowane obecnie problemy nie przełożą się na „straconą dekadę". Z tych powodów sentyment inwestorów wobec rynków wschodzących będzie umiarkowanie pozytywny, a Polska nadal będzie korzystała z napływu inwestycji zagranicznych.	80%
12	Innowacje z sektora ICT w Stanach Zjednoczonych zaczną szerszą falą przenikać do innych sektorów (w tym usługowych) w całym OECD, w tym w Polsce.	50%
13	USA nie ulegnie destabilizacji politycznej i gospodarczej nie wyjdzie z roli arbitra w konfliktach międzynarodowych, utrzymując parasol ochronny nad Europą w tym CEE.	80%
14	ISIS nie rozprzestrzeni się na Afrykę i nie wywoła tam kolejnego konfliktu.	80%
15	Utrzymane zostaną relatywnie niskie ceny i bezpieczeństwo dostaw energii na świecie, a przebudowa europejskiego systemu energetycznego będzie postępować uniezależniając stopniowo kontynent od jej importu z regionów niedemokratycznych.	50%

Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), w oparciu o ekspertyzę Wise Europa Prognoza rozwoju gospodarczego. Scenariusze rozwoju do 2030, Warszawa 2016.

[32] Na podstawie: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Rada Ministrów, Warszawa 2017.

Strategia jest ukierunkowana na inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest spójność społeczna. Strategia podporządkowuje działania w sferze gospodarczej w osiąganiu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski. Kładzie nacisk, aby beneficjentem rozwoju gospodarczego, w większym niż dotychczas stopniu, byli zwykli obywatele oraz obszary do tej pory pomijane w polityce rozwoju. Zakłada się, iż przyjęcie takiego wzorca będzie sprzyjać uwolnieniu kapitału ludzkiego, wzmocnieniu kapitału społecznego i tym samym optymalnemu wykorzystywaniu potencjału rozwojowego całego kraju. W procesie rozwoju główną rolę, poprzez zwiększanie swojej produktywności i innowacyjności, odgrywają przedsiębiorstwa – jako dostawcy towarów i usług na rynek krajowy i zagraniczny, a także realizatorzy inwestycji oraz podatnicy. Ich potrzeby kapitałowe zaspokaja sektor finansowy. Państwo pełni rolę podmiotu ustalającego warunki procesu podziału dochodu (poprzez politykę spójności społecznej i terytorialnej, redystrybucję i usługi) oraz działania wszystkich grup (regulacje, ład instytucjonalny, otoczenie makroekonomiczne).

Rysunek 2. Stymulowanie inkluzywnego wzrostu gospodarczego.



Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), s. 45.

Z uwagi na udział długu Skarbu Państwa w długu publicznym, stanowiącym ponad 90%, ograniczanie przyrostu długu publicznego musi odbywać się poprzez ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (przeznaczanych na sfinansowanie deficytu budżetu państwa). Budżet państwa ma także największy wpływ na poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W związku z tym **realizacji celu powinna służyć polityka budżetowa, która uwzględnia ograniczenia zawarte w przepisach prawa krajowego i unijnego**.

Chodzi o:

- górny limit wydatków budżetu państwa – ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej określonej w ustawie o finansach publicznych,
- respektowanie wynikającej z Paktu Stabilności i Wzrostu (dalej: PSW)[33], wartości referencyjnej dla deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (3% PKB). Utrzymaniu stabilności polskich finansów publicznych służy również dążenie do średniookresowego celu budżetowego, tzw. MTO (*medium term objective*).

[33] Pakt Stabilności i Wzrostu – zbiór aktów prawnych prezentujących ustalenia uzgodnione przez przedstawicieli państw członkowskich UE w Amsterdamie w 1997 roku. Celem paktu jest osiągnięcie sprawnych finansów państwa jako sposobu wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięcia silnego i trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy. Na podstawie Uchwały Rady Europejskiej odnośnie do Paktu o Stabilności i Wzroście gospodarczym Dziennik Urzędowy WE C 236/01 z 1997 r., Rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 1. oraz Rozporządzenia Rady nr 1467/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 6.

UWAGA

Pakt składa się z części prewencyjnej i naprawczej.

W ramach części prewencyjnej każdy kraj członkowski zobowiązany jest corocznie do przesyłania Komisji Europejskiej programów spójności (konwergencji), obejmujących analizę sytuacji finansów publicznych oraz gospodarki w poprzednim i bieżącym roku, a także prognozy na co najmniej trzy lata.

W ramach części naprawczej paktu wyznaczone zostały sankcje za nieprzestrzeganie wyznaczonych kryteriów budżetowych (głównie dotyczącego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz w przypadku braku postępów we wdrażaniu zalecanych zmian.

W pierwotnej wersji paktu w ramach sankcji Rada UE może:

- zażądać od danego państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje,
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego,
- zażądać złożenia przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy – w ocenie rady – nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożyć grzywnę w stosownej wysokości.

Aktualnie Polska prezentuje swój średniookresowy cel budżetowy, wraz ze ścieżką jego osiągnięcia, w programie konwergencji. Komisja Europejska (KE), analizując coroczną aktualizację tego programu, ocenia w szczególności, czy istnieje ryzyko znaczącego odstępstwa krajowej polityki budżetowej od wymogów PSW. Zgodnie z wytycznymi paktu, do momentu osiągnięcia MTO, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 pkt proc. PKB (przy założeniu normalnej koniunktury gospodarczej oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie niższym niż 60% PKB).

Niedostateczne tempo zbliżania się do MTO może skutkować otwarciem przez KE tzw. procedury znaczącego odchylenia wobec

Polski. Z uwagi na decydujący wpływ deficytu budżetu państwa na mechanizmy korygujące wymienionych reguł fiskalnych, poziom deficytu budżetu państwa jest monitorowany w sposób ciągły na podstawie operacji wykonanych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Poziom deficytu budżetu państwa w poszczególnych miesiącach jest oficjalnie publikowany w sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu państwa za dany miesiąc oraz w „Informacji o przebiegu wykonania budżetu państwa za i półrocze danego roku budżetowego".

Prawidłowo prowadzone bieżące zarządzanie i monitorowanie realizacji budżetu państwa przyczynia się do tego, że wydatkowanie środków określonych w granicach planów finansowych odbywa się w sposób celowy, oszczędny oraz terminowy. W przypadku zagrożenia w zakresie realizacji poziomu deficytu przewidzianego w ustawie budżetowej będą podejmowane odpowiednie, prawnie zdefiniowane, decyzje o uruchomieniu mechanizmów sanacyjnych i naprawczych (np. blokada wydatków, nowelizacja ustawy budżetowej itp.).

WAŻNE

Działania wspierające bezpieczeństwo finansów publicznych:

a) określanie kierunków polityki budżetowej, w tym wyznaczanie kwoty maksymalnych wydatków zgodnych ze stabilizującą regułą wydatkową oraz ścieżki dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego (MTO),
b) monitorowanie stanu finansów publicznych, w szczególności poziomu deficytu budżetu państwa, ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych i wartości referencyjnych zdefiniowanych w regulacjach krajowych i UE oraz ewentualne wdrażanie mechanizmów sanacyjnych,
c) opracowywanie regularnych sprawozdań i informacji z wykonania budżetu państwa,
d) zapewnienie bieżącej płynności budżetu państwa,
e) przygotowanie rozwiązań legislacyjnych dotyczących pracowniczych planów kapitałowych.

Wprowadzenie systemu budżetowego wspierającego osiąganie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej. Budżet stanowi rodzaj umowy pomiędzy obywatelami a państwem, która wskazuje, w jaki sposób środki publiczne są pozyskiwane i rozdzielane dla zaspokojenia potrzeb społecznych. Przeprowadzone analizy wskazują m.in., że Polska potrzebuje skuteczniejszych narzędzi prowadzenia polityki budżetowej.

W kontekście aktualnych problemów ekonomicznych i społecznych, **planowanie budżetowe powinno wykraczać poza horyzont jednego roku, co przyczyni się do efektywnego podziału środków publicznych w kolejnych latach budżetowych (nieobjętych ustawą budżetową**).

Konieczna jest także przebudowa procesów planowania i wykonywania budżetu, które obecnie realizowane są w dwóch układach (tzw. układzie tradycyjnym i zadaniowym). Przyczyni się to niewątpliwie do zwiększenia efektywności wydatków oraz tworzenia przestrzeni niezbędnej na finansowanie nowych zadań publicznych. Co więcej, dzięki proponowanym zmianom do systemu budżetowego wbudowane zostaną niektóre elementy ram budżetowych[34]. Ministerstwo Finansów już podjęło działania w kierunku reformy systemu budżetowego. Poszczególne zmiany, wynikające z reformy, będą wdrażane stopniowo. Przyjęte przez Radę Ministrów **założenia reformy przewidują wprowadzenie mechanizmów zapewniających efektywną alokację środków publicznych w kolejnych budżetach, które będą wspierać realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa. Najważniejsze cechy nowego systemu budżetowego to:**

- **przejrzystość procesu opracowywania projektu ustawy budżetowej,**
- **otwarcie dostępu do danych publicznych w przyjaznym formacie,**
- **rozliczalność podmiotów odpowiedzialnych za wydatkowanie środków publicznych,**
- **strategiczne podejście do planowania i osiągania celów państwa w warunkach ograniczeń fiskalnych.**

[34] Wynikające z dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Efektywny, spójny i skuteczny system budżetowy podstawą stabilnych finansów publicznych. Działania wspierające wprowadzenie efektywnego, spójnego i skutecznego systemu budżetowego:

a) wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych oraz integracja procesów planowania wieloletniego i rocznego;
b) instytucjonalizacja i włączenie do procesu budżetowego danych dotyczących wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych;
c) określenie nowego kształtu sektora finansów publicznych oraz zdefiniowanie jednostki sektora i sposobu identyfikacji jednostek sektora;
d) opracowanie i wprowadzenie nowego modelu zarządzania budżetowego opartego na programach budżetowych, w tym zasadach zarządzania programami z wykorzystaniem tzw. ssygnat;
e) opracowanie i wdrożenie jednolitej, wielowymiarowej klasyfikacji dochodów i wydatków sektora finansów publicznych zintegrowanej z jednolitym planem kont;
f) opracowanie metodyk prognozowania wydatków w ujęciu zdezagregowanym, na podstawie niezmiennego kursu polityki;
g) opracowanie i wdrożenie systemu planowania i monitorowania zadań inwestycyjnych.

Wzmocnienie systemu zarządzania państwowymi aktywami i zobowiązaniami. Jednostki sektora finansów publicznych stosują wymogi Ustawy o rachunkowości i sporządzają sprawozdania finansowe. Informacje z nich płynące nie są jednak efektywnie analizowane i optymalnie wykorzystywane. Brakuje w nich finalnego etapu pracy, tj. przygotowania skonsolidowanego sprawozdania finansowego. W związku z tym decydenci otrzymują fragmentaryczny obraz sytuacji majątkowej sektora publicznego, co utrudnia podejmowanie decyzji zarządczych w odniesieniu do całości publicznych aktywów i zobowiązań. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe kraju to również odpowiedź na plany reformy opracowywanej na poziomie europejskim (EPSAS 3) i coraz powszechniejsze działania modernizacyjne w tym zakresie *European Public Sector Accounting Standards*.

Racjonalizacja systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Ocena funkcjonującego od 2004 r. systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) pokazuje jego liczne wady i niedoskonałości, co powinno oznaczać szybkie wprowadzenie stosownych zmian i reform. Ministerstwo Finansów podjęło działania zmierzające do opracowania systemu wyrównywania dochodów JST w Polsce, tak aby pozwolić na lepsze jakościowo finansowanie zadań publicznych w jednostkach o niskim potencjale dochodowym (np. gminy wiejskie), a także na wzmocnienie motywacji JST do aktywnego pozyskiwania dodatkowych dochodów.

Kluczowe wydaje się zidentyfikowanie tych obszarów, które stanowią główną część wydatków bieżących, ponoszonych przez JST na realizację zadań własnych. Wsparcie samorządów w procesie planowania i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, ma istotne znaczenie dla funkcjonowania sektora finansów publicznych. **Dochody JST stanowią około 71% dochodów budżetu państwa, natomiast wydatki – około 65%.** Z uwagi na duże zaangażowanie JST w finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o charakterze rozwojowym, w tym majątkowych, realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, ważne jest wbudowanie do u.f.p. instrumentów wsparcia samorządów w racjonalizacji procesu planowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

Ważne jest także uwzględnienie potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego w następnych latach, które będą uwzględniać długoterminowe skutki finansowe ich realizacji dla budżetów.

Aby stabilizować finanse publiczne potrzebne są także zmiany w zakresie sprawozdawczości JST, które powinny umożliwiać bezpośredni, szybki dostęp do scentralizowanej bazy aktualnych danych podatkowych. Obecnie dane na temat opodatkowania nieruchomości, w zakresie stawek i podstaw wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego, są okresowo uzyskiwane przez Ministerstwo Finansów z dobrowolnych badań ankietowych gmin, co jest czasochłonne i nieefektywne (brakuje odpowiednich regulacji prawnych w u.f.p).

JST, które wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Obecny system finansowania zadań zleconych jest nieprzejrzysty i utrudnia efektywne dysponowanie środkami publicznymi. Zmiany regulacji prawnych powinny pozwolić na faktyczne uzależnienie wysokości dotacji przekazanych JST od kosztów związanych z realizacją zadań oraz ich szczegółowe rozliczenie.

WAŻNE

Działania wspierające racjonalizację systemu finansów JST:

a) zwiększenie zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu JST,
b) powiązanie zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi JST oraz ich potencjałem dochodowym,
c) przygotowanie nowych rozwiązań w zakresie racjonalnego systemu korekcyjno-wyrównawczego JST,
d) przygotowanie nowych rozwiązań dotyczących sprawozdawczości podatkowej,
e) budowa nowych narzędzi i rozwój systemu BeSTi@,
f) analiza wypracowanych przez właściwych, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, ministrów i wojewodów rozwiązań w zakresie standaryzacji kosztów zadań realizowanych przez samorządy z zakresu administracji rządowej, tak, aby można je było ewentualnie zmieniać i wprowadzać w innych obszarach.

Uszczelnienie systemu podatkowego. Działania prawne i organizacyjne, ukierunkowane na uszczelnienie systemu podatkowego, służą zagwarantowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i dochodów budżetowych, które są niezbędne dla finansowania

celów strategicznych[35]. Poprawa skuteczności w zwalczaniu przestępstw i nadużyć podatkowych, stosowania agresywnej optymalizacji podatkowej i unikania opodatkowania przełoży się na wzmocnienie stabilności finansów publicznych. Podatki są najważniejszym źródłem dochodów budżetu państwa, dlatego zagwarantowanie prognozowanych wpływów podatkowych oraz ich stabilności jest niezwykle istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, a także realizacji polityki społecznej i gospodarczej państwa[36].

Regulacje przeciwdziałające unikaniu opodatkowania i uszczuplaniu dochodów państwa.

Agresywna optymalizacja podatkowa to unikanie opodatkowania, tj. dokonywanie czynności, których głównym lub jednym z głównych celów jest osiągnięcie korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, a sposób działania jest sztuczny. **Mechanizm agresywnej optymalizacji** to schematy postępowania faktycznie stosowane przez przedsię-

[35] Polski budżet stracił w 2017 r. około 13,7 proc. potencjalnych wpływów z podatku VAT, które powinien otrzymać biorąc pod uwagę wielkość podatkowej bazy. Co istotne, tempo spadku polskiej luki w VAT było jednym z najszybszych w Europie. Luka zaś w podatku dochodowym od osób prawnych – CIT mogła osiągnąć maksymalnie wartość 1,08 proc. PKB w 2017 r. Luka w VAT (CIT) to różnica między zobowiązaniami z tytułu VAT (CIT), a tym co rzeczywiście wpływa do budżetu państwa. W skład luki wchodzi szereg zjawisk, w tym unikanie opodatkowania, uchylanie się od płacenia podatków oraz nadużycia, które w Polsce – ale i całej UE – miały formę tzw. karuzel vatowskich. Przestępcy wykorzystując prawo do zerowej stawki podatku w handlu wewnątrz Unii Europejskiej tworzyli sieci powiązanych ze sobą firm i w ten sposób wyłudzali zwrot VAT od fikcyjnych transakcji, lub w ogóle nie odprowadzali podatku. W latach 2008–2018 udział podatku CIT w podatkowych dochodach budżetu państwa wynosił między 9,1 proc. a 12,4 proc. Co ciekawe, udział tego podatku w relacji do PKB zmniejszył się z 2,7 proc. PKB w 2008 r. do 1,7 proc. w 2014 r. Wprawdzie od 2015 r. wskaźnik ten uległ niewielkiej poprawie, ale osiągnął jedynie poziom 2,1proc.

[36] Por. m.in.: Raport, Niedozwolone optymalizacje podatkowe – które transakcje są na czarnej liście MF?, Kancelaria Mariański Group, wrzesień, Łódź 2018; www.marianskigroup.pl; Raport NIK, Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT, KBF.430.015.2019 Nr ewid.191/2019/P/18/010/KBF, Warszawa 2019; *Raport, Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion*, Polski Instytut Ekonomiczny & Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018; J. Suwalski (ed.), *Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion, Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020; A. Szczypińska, *Luka VAT w UE*, MF „Working Paper Series" No 28/2018.

biorców lub potencjalnie możliwe do zastosowania, w celu uniknięcia opodatkowania podatkiem CIT; inaczej mówiąc, schematy unikania opodatkowania lub schematy agresywnej optymalizacji podatkowej.

Prawne instrumenty przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej – przepisy pozwalające na przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej, w szczególności:

- klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, o której mowa w art. 119a ordynacji podatkowej oraz tzw. pozaklauzulowe instrumenty przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej, tj. klauzule antyabuzywne zawarte w umowach międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania,
- art. 199a ordynacji podatkowej dotyczący sposobu badania przez organy podatkowe czynności prawnych oraz skutków pozornych czynności prawnych,
- art. 11 ust. 1 i dalsze ustawy CIT dotyczące cen transferowych, tj. cen transakcyjnych pomiędzy krajowymi i zagranicznymi podmiotami powiązanymi oraz skutków przerzucania dochodów z wykorzystaniem tych cen,
- art. 11 ust. 4 i dalsze ustawy CIT dotyczące cen transakcyjnych pomiędzy krajowymi podmiotami powiązanymi oraz skutków przerzucania dochodów z wykorzystaniem tych cen,
- art. 10 ust. 4 ustawy CIT, zgodnie z którym – określonych w ustawie przepisów podatkowych dotyczących połączenia spółek, ich podziału oraz wymiany udziałów – nie stosuje się w przypadkach, gdy głównym lub jedynym celem tych połączeń i podziałów spółek oraz wymiany udziałów było uniknięcie lub uchylenie się od opodatkowania (artykuł uchylony z dniem 1 stycznia 2018 r.).
- art. 22c ustawy CIT dotyczący wyłączenia zwolnienia podatkowego dywidend, jeżeli osiągnięcie dochodów (przychodów) z dywidend oraz innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych nastąpiło w związku z zawarciem umowy lub dokonaniem innej czynności prawnej, lub wielu powiązanych czynności prawnych, których głównym lub jednym z głównych celów było uzyskanie zwolnienia od podatku dochodowego dywidendy, a uzyskanie tego zwolnienia nie skutkowało wyłącznie wyeliminowaniem podwójnego opodatkowania tych dochodów (przychodów), oraz gdy czynności te nie miały rzeczywistego charakteru (artykuł dodany z dniem 31 grudnia 2015 r.).

Z roku na rok gospodarki narodowe stają się coraz bardziej zglobalizowane, natomiast polityka podatkowa i kształt systemu podatkowego (w tym elementy techniki podatkowej) pozostają w gestii państw narodowych. Pomiędzy systemami podatkowymi powstają różnice w przedmiocie, podmiocie oraz wysokości opodatkowania, powodujące, że dla podmiotów, szczególnie dużych, opłacalne staje się przenoszenie dochodów pomiędzy krajami, aby zapłacić niższy podatek. Podkreślenia wymaga fakt, że międzynarodowy wymiar zjawiska unikania opodatkowania jest znacznie szerszy w porównaniu z występowaniem tego zjawiska w środowisku wewnątrzkrajowym[37].

Agresywna optymalizacja podatkowa stała się bardziej widoczna po kryzysie ekonomicznym w 2008 r. Do ujawnienia skali tego zjawiska przyczyniły się między innymi publikacje Międzynarodowego Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych, informujące o podmiotach inwestujących środki w tzw. rajach podatkowych. Agresywne planowanie podatkowe polega na wykorzystywaniu aspektów technicznych systemu podatkowego lub rozbieżności pomiędzy dwoma systemami podatkowymi lub większą ich liczbą w celu zmniejszenia zobowiązania podatkowego. OECD podjęła prace w ramach projektu *Base Erosion Profit Shifting* (BEPS), którego celem było wypracowanie rozwiązań w obszarach opodatkowania i współpracy podatkowej najbardziej narażonych na negatywne konsekwencje międzynarodowego transferu zysków w celu uniknięcia opodatkowania (np. e-handel, ceny transferowe, nadużywanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, sztuczne tworzenie wartości niematerialnych)[38].

Pojęcie agresywnej optymalizacji podatkowej nie jest zdefiniowane w polskim systemie prawnym, ale z dniem 15 lipca 2016 r., w związku z wprowadzeniem do ordynacji podatkowej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, zostały wyznaczone granice prawne pomiędzy optymalizacją podatkową a agresywną optymalizacją podatkową. W celu przeciwdziałania agresywnej optymalizacji

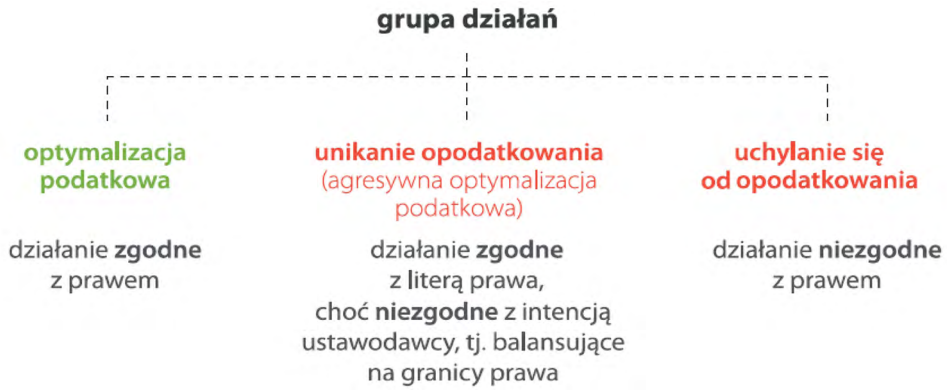
[37] Por. J. Dominik, J. Gajewski, *Wybrane mechanizmy wykorzystywane w międzynarodowej optymalizacji podatkowej* [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?,* Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Katowice 2017, s. 46–47.

[38] Szczegółowy opis modeli optymalizacyjnych [w:] Niedozwolone optymalizacje podatkowe, które transakcje są na czarnej liście MF? Raport, Kancelaria Mariański Group, wrzesień, Łódź 2018; www.marianskigroup.pl

podatkowej wprowadzono generalną klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania. Podobne klauzule są zawarte także w wielu umowach międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania. Poza tymi klauzulami, polski system prawa jest wyposażony w szereg innych instrumentów, mających chronić finanse publiczne przed nieuprawnionymi korzyściami podatkowymi osiąganymi przez podatników stosujących agresywną optymalizację podatkową. A jak wynika z rządowego dokumentu, tj. Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) kwota luki podatkowej w zakresie CIT wynosi 10–40 mld zł. Administracja skarbowa, dysponując prawnymi narzędziami przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej, powinna realizować to zadanie z poszanowaniem praw podatnika, także wynikających z wprowadzonej w 2016 r. do ordynacji podatkowej klauzuli *in dubio pro tributario*. Niemniej istotna w odniesieniu do poszanowania praw podatnika oraz jego zaufania do państwa i prawa, jest jakość tego prawa oraz stosowanie przez administrację skarbową instrumentów, takich jak interpretacje ogólne, interpretacje indywidualne czy też opinie zabezpieczające, które zwiększają bezpieczeństwo działania podatnika i mogą uchronić go od podejmowania nietrafnych decyzji podatkowych i ich negatywnych skutków. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że skomplikowane otoczenie prawne oraz liczne jego zmiany nie są przyjazne uczciwym podatnikom. Ten stan rzeczy sprzyja natomiast podmiotom dysponującym zespołem profesjonalnych doradców, którzy mogą wykorzystać luki prawne do osiągnięcia nieuprawnionych korzyści podatkowych[39].

[39] Raport NIK, Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT, KBF.430.015.2019 Nr ewid.191/2019/P/18/010/KBF, Warszawa 2019; www.nik.gov.pl/raporty.

Rysunek 3. Działania podatnika celem zmniejszenia obciążeń podatkowych.



Źródło: Por. Mariusz Cieśla, *Optymalizacja podatkowa – w poszukiwaniu prawdziwego znaczenia* [w:] J. Glumińska-Pawlic (red. nauk.), *Agresywna optymalizacja*..., op. cit., s. 8–9.

Luka w podatku CIT. Według szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego, przygotowanych na podstawie danych Ministerstwa Finansów, luka CIT w 2018 r. wynosiła 12,2 proc., czyli 1,1 proc. PKB[40]. Sukces walki z luką VAT każe przeanalizować możliwe do uzyskania wpływy w innych podatkach, szczególnie podatku CIT. Luka CIT, poza nieświadomymi pomyłkami, wynika z niewypełniania zeznań podatkowych, zaniżania podstawy opodatkowania oraz zalegania z płatnościami. Działania te można klasyfikować jako optymalizację podatkową zgodną z literą i celem prawa, unikanie opodatkowania, tj. stosowanie legalnych mechanizmów niezgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, oraz świadome uchylanie się od opodatkowania. Można wyodrębnić trzy główne grupy mechanizmów, mających na celu finalne zmniejszenie płaconego podatku: ukrywanie przychodów, zawyżanie kosztów oraz sztuczne transfery zagraniczne. Z analiz Polskiego Instytutu Ekonomicznego wynika, że w 2017 r. luka w podatku dochodowym od osób prawnych mieści się w przedziale 11–21,4 mld zł, tj. od 0,55 do 1,08 proc. PKB. Porównując ją do teoretycznych przychodów z podatku (czyli luka powiększona o rzeczywiste przychody budżetowe tytułem CIT) mieści się ona w przedziale między 22,43 a 36 proc. W latach

[40] P. Arak, K. Michalski, T. Piechula, J. Sarnowski, P., Selera, *Krótka historia VAT w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019; http://www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-72-w-2018-roku-100878 [dostęp: 14.03.2019].

2015–2017 luka wyniosła od 58 do 90 mld zł. W 2017 r. luka w podatku dochodowym od osób prawnych wyniosła od 11 do 21,4 mld zł[41].

21,4 mld PLN – to maksymalna wartość luki CIT w 2017 r.

1,08 % PKB – to wartość maksymalnej luki CIT w 2017 r.

57,2 % – to spadek maksymalnej wartości luki CIT w 2017 r. względem 2015 r.

8,5 mld PLN – wartość strat wynikających z zagranicznych transferów kapitałowych

Lukę CIT, podobnie jak inne luki podatkowe, najszerzej definiuje się jako różnicę między podatkiem, który powinien wpłynąć do budżetu państwa, a tym, który faktycznie do niego wpłynął[42]. Lukę można ujmować wąsko, wtedy wynika ona z mniejszego niż należny podatku CIT, uiszczonego przez podmioty zobowiązane ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych.

Wśród przyczyn jej powstania można wymienić:
→ **przypadkowe pomyłki podatników,**
→ **działania mające na celu: ukrycie części przychodów, zawyżenie kosztów, wyprowadzenie części zysków za granicę,**
→ **niepoprawne zastosowanie odliczeń i zwolnień.**

Luka CIT w szerszym ujęciu obejmuje także problemy związane z brakiem optymalnych rozwiązań regulacyjnych, zaniechaniami legislacyjnymi umożliwiającymi wykorzystywanie luk w prawie, a także politykę fiskalno-ekonomiczną państwa, w ramach której mogą być stworzone odstępstwa od ogólnych zasad opodatkowania, po to,

[41] Cyt. za: K. Bąkowska, M. Gniazdowski, M. Lachowicz, *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019.

[42] A. Klonowska, *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych,* C.H. Beck, Warszawa 2017.

by zachęcić podatników do konkretnego zachowania, korzystnego dla ogólnego rozwoju państwa. Przykładem takiego działania może być ulga na działalność badawczo-rozwojową, w ramach której wybrane wydatki na B+R uwzględniane są na potrzeby podatku w wysokości wyższej niż ta, w której zostały rzeczywiście poniesione[43].

Lukę w podatku CIT powiększają także niedopłaty wynikające z nieodprowadzenia zobowiązania podatkowego lub odprowadzania go w niepełnej wysokości (zaległości podatkowe). W największym stopniu za lukę w podatku CIT odpowiada zaniżanie podstawy opodatkowania. To zjawisko wynika z działań podmiotów uchylających się od opodatkowania, czyli działalności stricte nielegalnej, jak i unikania opodatkowania, a więc działań z zachowaniem legalności zmniejszania obciążeń podatkowych, jednak będących faktycznie działaniami pozornymi, nierzeczywistymi, jak np. rejestrowanie podmiotów powiązanych w jurysdykcjach korzystnych podatkowo i realizowanie z tymi podmiotami transakcji, np. płatności z tytułu udzielonych licencji, praw autorskich, doradztwa, zarządzania itp. Oprócz wspomnianych działań podmioty mogą tworzyć **rozbudowane struktury międzynarodowe** w celu maksymalnego obniżenia zobowiązań podatkowych lub ich uniknięcia, co jest określane jako agresywne planowanie podatkowe[44]. Ponadto, zaniżanie podstawy opodatkowania może wynikać z nieuprawnionego zaliczania do kosztów podatkowych wydatków poniesionych na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością (zakupy sprzętu biurowego, w tym elektroniki, komputerów, drukarek, eksploatacja aut służbowych itd.), ale także z restrukturyzacji czy wykorzystania określonych form finansowania (finansowanie dłużne). Luka CIT w szerokim ujęciu obejmowałaby również lukę polityczną,

[43] Tzw. luka polityczna jest definiowana jako różnica między całkowitą kwotą podatku teoretycznie możliwego do zgromadzenia na podstawie ogólnych zasad prawa podatkowego (gdyby nie obowiązywały zwolnienia itp.) a całkowitą kwotą podatku teoretycznie możliwego do uzyskania na podstawie obowiązującego prawa podatkowego.

[44] Można to tych struktur zaliczyć: zakup akcji przez spółkę celową i połączenie w formie odwrotnego przejęcia, struktury cypryjsko- słowackie z wykorzystaniem potencjału prawnego spółki komandytowej, fundusze inwestycyjne zamknięte, restrukturyzacja firmy, zarządzanie wartością firmy, schematy dotyczące miejsca zarządu spółek zagranicznych, podatkowe grupy kapitałowe, optymalizacje przy wypłacie wynagrodzenia np. specjalne programy motywacyjne dla członków zarządu, darowizna znaków towarowych, sprzedaż towarów w formie zestawów, zagraniczna spółka osobowa czy schematy podatkowe zwolnień dywidendowych.

a więc działania, które ustawodawca świadomie dał podatnikom do wyboru (takie jak zróżnicowanie stawki amortyzacyjnej, ulgi innowacyjne, tzw. IP Box itp.) oraz działania wynikające z zaniechań legislacyjnych. Zachowania przedsiębiorców, mające na celu zmniejszenie podatku płaconego do budżetu państwa, można podzielić na szerokie grupy, różniące się szczegółową definicją, wykorzystywanymi mechanizmami oraz legalnością[45]. Unikanie opodatkowania często bywa utożsamiane z optymalizacją podatkową[46], jednak to drugie pojęcie jest szersze i dotyczy wyboru przez podmiot gospodarczy sposobu działania najkorzystniejszego pod względem podatkowym spośród możliwych ścieżek osiągnięcia zamierzonego i rzeczywistego celu gospodarczego. System podatkowy często nie pozostaje neutralny względem podobnych sytuacji ekonomicznych, co powoduje, że przedsiębiorca może dokonywać wyboru ścieżki optymalnej podatkowo, bez naruszenia celów ustawy.

Tabela 3. Kategorie zachowań mających na celu zmniejszenie płaconego podatku.

Zachowanie	Legalność	Etyczność	Definicja
Optymalizacja podatkowa zgodna z celami ustawy	Tak	Tak	Zmniejszenie obciążeń podatkowych zgodnie z literą prawa i celem ustawy
Unikanie opodatkowania	Tak	Nie	Podejmowanie działań pozornie zgodnych z literą prawa, ale wbrew celom ustawy (działania sztuczne)
Uchylanie się od opodatkowania	Nie	Nie	Ukrywanie lub zmiana stanu faktycznego, powodujące zaniżenie zobowiązania podatkowego, unikanie zapłaty bez unikania zobowiązania

Źródło: K. Bąkowska, M. Gniazdowski, M. Lachowicz, *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 11.

[45] S. Bogucki, M. Romanowicz, *Niedopuszczalność kwestionowania skutków podatkowych czynności prawnej w ramach instytucji art. 199a §2 Ordynacji podatkowej w przypadku nadużycia prawa* [w:] D. Gajewski, *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

[46] J. Glumińska-Pawlic, *Rola Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania w kształtowaniu polityki przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania* [w:] D. Gajewski, *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

W związku z powyższym **lukę CIT** da się zupełnie zlikwidować jedynie wtedy, gdy z punktu widzenia podatnika, koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w celu zmniejszenia podatku przewyższą oszczędności wynikające z tego zmniejszenia. Przez koszty należy tu rozumieć zarówno wartości pieniężne, wynikające np. z zatrudnienia ekspertów czy założenia spółek-córek, jak i koszty organizacyjne, a także czas poświęcony na rozważanie możliwych metod optymalizacji podatkowej. Słowem – wszystkie zasoby firmy, które zostały uszczuplone w wyniku działań na rzecz zmniejszenia opodatkowania.

Tabela 4. Wybrane grupy mechanizmów mających na celu zmniejszenie dochodu do opodatkowania.

Grupa mechanizmów	Idea	Przykłady
Sposób finansowania działalności	Finansowanie kapitałem dłużnym (odsetki od kredytów i pożyczek można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów)	Dofinansowanie spółki przez wspólnika poprzez pożyczkę zamiast dopłaty na kapitał własny
Wybór formy działalności	Odmienne traktowanie poszczególnych form prawnych przez system podatkowy	Wykorzystanie formy prawnej funduszu inwestycyjnego, w szczególności w połączeniu z transferami zagranicznymi; tzw. spółki z o.o. komandytowe umożliwiają uniknięcie podwójnego opodatkowania w sensie ekonomicznym
Wykazywanie dochodów w czasie	Przenoszenie przychodów i/lub kosztów między okresami podatkowymi	Zaniżanie dochodu w wyniku przeniesień między okresami, co pozwala uzyskać darmowe finansowanie
Ceny transferowe	Zwiększenie kosztów transakcji między podmiotami powiązanymi	Zawyżanie cen produktów i usług nabywanych przez podmioty powiązane w celu rozliczenia podatku w korzystniejszej jurysdykcji
Rozliczanie strat	Odliczanie strat zmniejsza dochód do opodatkowania	Kreowanie straty w operacjach z użyciem majątku i obniżanie o jej wysokość dochodów osiąganych w wyniku działalności operacyjnej; nabywanie spółek wykazujących straty; stosowanie niektórych instrumentów pochodnych

Źródło: K. Bąkowska, M. Gniazdowski, M. Lachowicz, *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT,* Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 11.

Podobnie jak w przypadku podatku VAT, w kilku ostatnich latach wprowadzono kilka reform podatku dochodowego od osób prawnych, mających na celu uszczelnienie tego podatku. Reformy te wymierzone zostały w ograniczanie szarej strefy oraz zapobieganie unikaniu opodatkowania. Ograniczanie szarej strefy może przybrać różne formy. Jedną z głównych idei ukierunkowanych na eliminowanie szarej strefy jest ograniczanie płatności gotówkowych przez promowanie płatności elektronicznych. W tym zakresie wskazuje się w szczególności na wypłaty wynagrodzeń drogą elektroniczną, rozpowszechnienie terminali płatniczych, zachęty dla konsumentów za dokonywanie płatności bezgotówkowych, progi dla akceptowanych płatności gotówkowych, podatki od wypłat gotówkowych. Na ograniczanie szarej strefy wpływa także szeroki obowiązek posiadania i korzystania z kas fiskalnych, czy regulacje podatkowe, dotyczące wyłączenia w określonym zakresie z podatkowych kosztów uzyskania przychodów płatności dokonanych bez pośrednictwa rachunku bankowego oraz limity transakcji gotówkowych dla przedsiębiorców. Rozwiązania te wpływają negatywnie na skłonność przedsiębiorców do zawierania niejawnych transakcji. Szczególne znaczenie dla procesu ograniczania procederu uchylania się od opodatkowania ma szybka identyfikacja niepożądanych praktyk i odpowiednia reakcja administracji skarbowej.

W tym zakresie można wyróżnić trzy obszary:
- → **zbieranie danych,**
- → **efektywność ich przetwarzania i analizowania,**
- → **współpracę z podatnikiem.**

Kluczem do typowania przedsiębiorstw wysokiego ryzyka jest posiadanie dużej ilości danych odpowiedniej jakości, przekazywanych w ujednoliconym formacie i w czasie rzeczywistym. W celu wyciągnięcia właściwych wniosków na podstawie zebranych danych konieczny jest dostęp do nowych technologii, wiedzy i specjalistycznej kadry analitycznej. Analizy nie będą w pełni efektywne bez odpowiedniej współpracy na linii podatnik–administracja oraz między organami administracji krajowej i zagranicznej. Działania regulacyjne, analityczne i kontrolne muszą być uzupełniane przez odpowiednią działalność prewencyjno-edukacyjną, zwiększającą świadomość interesariuszy oraz kształtującą pożądane postawy społeczne. Na uwagę zasługują

przede wszystkim takie działania, jak loterie paragonowe i kampanie informacyjne administracji skarbowej, promujące weryfikowanie wydania paragonów.

Wśród **najważniejszych zmian**, mających na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, można wskazać na:

→ **wyodrębnienie dwóch źródeł przychodów – z działalności gospodarczej i zysków kapitałowych,**
→ **wprowadzenie zmian, dotyczących możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowania dłużnego,**
→ **ograniczenie możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wydatków na niektóre usługi niematerialne,**
→ **modyfikacje w zakresie regulacji dotyczących cen transferowych,**
→ **zmiany w zakresie funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych.**

Obecnie działania Ministerstwa Finansów skupiają się na opracowywaniu rozwiązań analitycznych, które pozwolą na szacowanie skali niewywiązywania się ze zobowiązań podatkowych (szczególnie w zakresie VAT) i legislacyjnych, umożliwiających skuteczne egzekwowanie należności oraz zwalczanie przestępczości podatkowej. Chodzi o wskazywanie celów i wyposażenie Krajowej Administracji Skarbowej w narzędzia do ograniczania luki podatkowej, szarej strefy, wyłudzeń VAT i tzw. karuzel podatkowych, a także zwalczania przestępczości gospodarczej i finansowej oraz identyfikowania nieprawidłowych działań podatników i przedsiębiorców.

Kluczowe dla skutecznego uszczelnienia systemu stają się dalsze działania, wprowadzające nowe regulacje lub modyfikujące obecne rozwiązania prawne, które eliminują zidentyfikowane nieprawidłowości i zapobiegają wystąpieniu dalszych. Ważne jest również wdrażanie do polskiego systemu prawnego wypracowanych na szczeblu międzynarodowym strategii walki z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym.

WAŻNE

Działania wspierające uszczelnienie systemu podatkowego:

a) opracowanie metodyki szacowania luki podatkowej VAT oraz założeń dla pomiaru luki PIT, CIT i akcyzowej,
b) wdrożenie instrumentów pozwalających na szacowanie skali niewywiązywania się ze zobowiązań podatkowych, w tym w zakresie podatku VAT,
c) coroczne opracowywanie dokumentu nt. działań uszczelniających system podatkowy (tzw. Action Plan),
d) analiza i modyfikacja funkcjonujących oraz wprowadzanie nowych rozwiązań legislacyjnych, które przeciwdziałają unikaniu opodatkowania i uszczuplaniu dochodów państwa oraz JST,
e) międzynarodowa współpraca w zakresie rozwiązań legislacyjnych przeciwdziałających unikaniu opodatkowania i agresywnemu planowaniu podatkowemu,
f) przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym na etapie rozliczania transakcji między podmiotami,
g) wdrożenie mechanizmu współpracy doradcy podatkowego z organem administracji skarbowej i podatnikiem, który pozwoli na właściwe stosowanie prawa podatkowego, stworzenie i udostępnienie wszystkim zainteresowanym wykazu podatników VAT,
i) wprowadzenie obligatoryjnego mechanizmu podzielonej płatności dla dostawy towarów i usług w branżach uznanych za wrażliwe, w szczególności towarów i usług objętych aktualnie mechanizmem odwrotnego obciążenia i odpowiedzialności solidarnej.

Podsumowanie i wnioski

Z badań przeprowadzonych przez A. Szczypińską[47] wynika, iż zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się borykają się z problemem luki VAT. Konsekwencje tego zjawiska są dotkliwe dla sektora publicznego i prywatnego, dlatego tak ważna jest trafna diagnoza jego przyczyn

[47] A. Szczypińska, *Luka VAT w UE*, MF „Working Paper Series", No 28/2018.

oraz efektywna próba zwalczenia. Ograniczenie wielkości luki VAT nie oznacza tylko większych wpływów do budżetu, ale przede wszystkim sprawiedliwą konkurencję między podmiotami gospodarczymi. W literaturze wskazuje się na przyczyny makroekonomiczne, demograficzne, instytucjonalne oraz związane z zaufaniem obywateli do państwa. Z analizy panelowej krajów UE w latach 2011–2017 wynika, że:

- ✓ kształt systemu podatkowego, tj. liczba stawek VAT, czy ich rozpiętość nie są istotnymi czynnikami determinującymi poziom luki VAT, co wskazuje na brak uzasadnienia dla powtarzanej od 2014 r. rekomendacji rady w zakresie podjęcia przez Polskę działań w celu ograniczenia stosowania obniżonych stawek VAT. Reforma systemu podatkowego, polegająca m.in. na obniżeniu stawek VAT czy zmniejszeniu ich rozpiętości niekoniecznie więc wpłynie znacząco na zmniejszenie luki VAT,
- ✓ nakłady na systemy IT w administracji podatkowej przekładają się na większą ściągalność VAT. Większy nacisk powinien zostać położony zatem na efektywność systemu podatkowego, tj. lepszy dostęp do danych, umożliwiający prowadzenie rzetelnych analiz, których implementacja może wpłynąć na bardziej efektywne identyfikowanie przestępstw podatkowych czy wyłudzeń. Kraje, które inwestują znaczne środki w systemy IT w administracji podatkowej, charakteryzują się także niską luką VAT, np. Szwecja, Holandia, Dania, Wielka Brytania, Austria czy Finlandia,
- ✓ nie mniejsze znaczenie w wyjaśnianiu poziomu luki VAT ma jakość oraz przejrzystość funkcjonowania instytucji publicznych, co z kolei wpływa także na większe zaufanie obywateli do państwa w zakresie redystrybucji przychodów z tytułu podatków, co przekłada się w rezultacie na większą ściągalność podatków. Kraje o wysokiej kulturze instytucjonalnej, takie jak Szwecja, Finlandia, Dania czy Holandia nie borykają się z problemem dużej luki VAT.

Luka w ściągalności podatku VAT w Polsce w 2018 r. wyniosła 9 proc. wobec 14 proc. w 2017 r. Luka VAT w 2018 r. wyniosła prawie 17,9 mld zł (w 2017 r. 24,5 mld zł), luka ta spadła z 14,7 proc. w 2017 r. do 7,2 proc. w 2018 r. To oznacza, że w ciągu dwóch lat luka zmniejszyła się z 36,9 miliarda złotych w 2016 r. do 13,8 miliarda złotych w 2018 r. (spadek aż o 13,6 punktu procentowego). Poprawa ściągalności (wydajności fiskalnej) jest związana ze wzrostem dyscypliny płacenia podatków i spadkiem skali wyłudzeń. Miały

w tym zasługi systemy informatyczne wdrożone przez MF. W 2018 r. luka spadła o 2,9 pkt proc. do 12,5 proc., choć wciąż wynosiła około 25 mld zł, tj. ok. 12,5 proc. potencjalnych wpływów.

Począwszy od 2015 r. wprowadzono wiele skoordynowanych rozwiązań legislacyjnych, przeciwdziałających oszustwom podatkowym. Nie tylko wykorzystywano i rozbudowywano dotychczas znane i stosowane w państwach UE instrumenty prawne (odwrotne obciążenie, solidarna odpowiedzialność), ale mając świadomość punktowej skuteczności wypracowano i wdrożono innowacyjne, systemowe rozwiązania.

Niezwykle skuteczne okazały się nowe rozwiązania wprowadzone w obszarach, w których zdiagnozowano działanie zorganizowanych grup przestępczych, wyłudzających podatek VAT (pakiety paliwowy i przewozowy). Stworzono podłoże legislacyjne dla wprowadzenia innowacyjnego systemu JPK i wyposażono KAS w rozbudowane i nowoczesne narzędzia analityczne. Uzupełnieniem tych działań jest nowy model rozliczania podatku – mechanizm podzielonej płatności VAT (*split payment*). W 2017 r. dokonano koniecznej i kompleksowej reformy administracji podatkowej, dokonując jej konsolidacji jako Krajowej Administracji Skarbowej. Nowe ramy organizacyjne zapewniają dużo efektywniejszą współpracę służb tworzących KAS, a wyposażanie ich w nowoczesne narzędzia analityczne stanowiło przełom w zakresie ich efektywności. Dane spływające z JPK i ich analiza, a także ich powiązanie z systemem STIR, pozwalającym na sprawdzenie, na ile fakturowane zdarzenia znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistym obiegu pieniędzy, przekładają się na realne sukcesy KAS w zwalczaniu zorganizowanych grup przestępczych wyłudzających VAT.

Sama likwidacja sztucznego transferowania zysków przez międzynarodowe korporacje między różnymi jurysdykcjami doprowadziłaby do odzyskania 420 miliardów euro – to z kolei więcej niż kwota przeznaczana przez Unię na politykę spójności. Największe straty na CIT, związane z funkcjonowaniem rajów podatkowych, występują w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji. Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego i Banku Gospodarstwa Krajowego „Niesprawiedliwość podatkowa w Unii Europejskiej. W kierunku większej solidarności w walce z unikaniem opodatkowania”[48], pokazuje, że wiele

[48] *Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion. Raport,* Polski Instytut Ekonomiczny & Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018.

problemów w Europie udałoby się rozwiązać zmniejszając skalę transgranicznego unikania płacenia podatków. **Analizując dane dotyczące unikania podatków w Europie, można dojść do smutnego wniosku, że solidarność jest tylko deklaratywną wartością w Unii Europejskiej. Straty wynikające z wykorzystywania międzynarodowych transakcji do oszustw podatkowych oraz unikania płacenia podatków zmniejszają dochody państw członkowskich UE o około 170 mld EUR rocznie. Unia powinna podjąć zintegrowane działania na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego, co mogłoby stać się dodatkowym źródłem finansowania dla nowego budżetu, konstruowanego już bez ważnego płatnika w postaci Wielkiej Brytanii. Te środki mogłyby również zasilić budżet Sprawiedliwej Transformacji Energetycznej lub Green Deal.**

Efektywne opodatkowanie korporacji w państwach UE spadło w ostatnich dwóch dekadach o 8 punktów procentowych (z 24 proc. na 16 proc.). Międzynarodowe firmy swobodnie przenoszą zyski z krajów, w których działają, do państw z łagodniejszymi systemami podatkowymi w UE. Dane za 2016 r. pokazują, że kraje najbardziej dotknięte stratami, wynikającymi ze sztucznego transferowania zysków przez korporacje, to Niemcy (18 mld EUR), Wielka Brytania (14 mld EUR) i Francja (11 mld EUR). Rezultatem jest poważny ubytek dochodów publicznych, który musi być uzupełniany innymi źródłami finansowania.

Sześć państw członkowskich zyskuje na konkurencji podatkowej w UE. Komisja Europejska określiła je wewnętrznymi rajami podatkowymi. Są to Belgia, Cypr, Holandia, Irlandia, Luksemburg i Malta. Kraje te celowo wdrażają takie regulacje prawne, które sprzyjają sztucznemu transferowaniu do nich zysków. Co więcej, kraje te często są także wykorzystywane przez międzynarodowe korporacje jako państwa pośredniczące w dalszym transferowaniu zysków do tradycyjnych rajów podatkowych, takich jak Kajmany czy Wyspy Dziewicze. Jeśli UE nie podejmie skutecznych działań w walce z rajami podatkowymi, to doprowadzi do podważenia zaufania i solidarności między państwami[49].

Unikanie podatków kosztuje Unię Europejską jako wspólnotę 170 miliardów euro rocznie. W tej kwocie mieszczą się zarówno

[49] T. Wołowiec, R. Białek, *Bezpieczeństwo konkurencji ekonomicznej a luka podatkowa w podatku VAT i CIT* [w:] *Kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze administracyjno-prawnym jako zadanie wybranych podmiotów administracji publicznej i sektora prywatnego*, Innovatio Press, Lublin 2020, s. 199–223.

środki wyprowadzane przez wielkie korporacje (60 miliardów euro), jak i przez osoby zamożne (46 miliardów euro). Istotny wpływ na skalę zjawiska ma również olbrzymia luka VAT, wynosząca w krajach UE średnio 12 proc. dochodów z tego podatku. Znaczna część luki wynika z wykorzystywania przez firmy i grupy przestępcze transakcji transgranicznych do wyłudzania VAT. Ten proceder przekłada się na kolejne 64 miliardy euro strat każdego roku. Istnieje kilka sposobów rozwiązania problemu unikania opodatkowania. Jednym z nich jest stworzenie czarnej listy państw członkowskich będących rajami podatkowymi i przyznanie Komisji Europejskiej uprawnień do nakładania sankcji na państwa, które nie współpracują w zwalczaniu procederu. Środkiem zaradczym może być także ustanowienie minimalnej stawki podatku od osób prawnych w całej UE, obliczanej z wyłączeniem z podstawy opodatkowania płatności najczęściej wykorzystywanych do unikania podatków, takich jak odsetki czy opłaty licencyjne[50].

1.5. Bezpieczeństwo finansów publicznych a metody pomiaru aktywności gospodarczej

Ważną rolę w bezpieczeństwie finansów publicznych państwa stanowią ratingi międzynarodowe, będące swoistymi „certyfikatami" wiarygodności ekonomicznej danego państwa[51]. Przykładowo na 2019 rok agencja S&P podwyższyła długoterminowy rating Polski, natomiast agencja Fitch nie zmieniła oceny wiarygodności kredytowej naszego kraju. Agencja S&P podwyższyła rating naszego kraju do „A-" z „BBB+", a jego perspektywa pozostała stabilna. Z kolei Fitch potwierdził rating Polski na poziomie „A-", a jego perspektywa także pozostała stabilna. Ten rating, w ocenie Fitch, odzwierciedla zdywersyfikowaną gospodarkę i mocne fundamenty makroekonomiczne, które są wspierane przez silne ramy gospodarcze oraz solidny sektor bankowy. Czynniki te równoważone są przez niski poziom PKB *per capita* oraz wysokie zadłużenie zagraniczne w porównaniu do

[50] J. Suwalski (ed.), *Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion, Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, s. 10–13.

[51] T. Wołowiec, R. Nowak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa a metody pomiaru aktywności gospodarczej* [w:] *Kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze administracyjno-prawnym jako zadanie wybranych podmiotów administracji publicznej i sektora prywatnego*, Innovatio Press, Lublin 2020, s. 238–252.

państw z koszyka. Stabilna perspektywa ratingu odzwierciedla przekonanie Fitch, że pozytywne i negatywne czynniki ryzyka dla oceny kredytowej są obecnie wyważone. Przykładowo – w ocenie agencji Fitch, następujące czynniki – indywidualnie lub zbiorowo – mogą wywołać pozytywne działania względem ratingu:

- wzrost PKB, wspierający szybszy wzrost poziomu dochodów w kierunku mediany państw z koszyka o ratingu A",
- dalsze obniżanie poziomu zadłużenia zagranicznego netto w relacji do PKB w kierunku mediany państw z koszyka ratingowego „A",
- konsolidacja fiskalna, prowadząca do trwałego spadku poziomu długu publicznego w relacji do PKB.

Negatywne działania względem ratingu – według Fitch – mogą zostać podjęte jeżeli:

- pojawią się jakiekolwiek oznaki, że osłabione zostanie znaczenie unijnego kryterium deficytu sektora finansów publicznych na poziomie 3 proc. PKB jako kotwicy fiskalnej lub w średnim terminie nie dojdzie do stabilizacji długu publicznego w relacji do PKB,
- dojdzie do osłabienia ram polityki makroekonomicznej, co potencjalnie mogłoby skutkować niższym wzrostem PKB,
- dojdzie do pogorszenia standardów rządzenia lub klimatu biznesowego, co negatywnie przełożyłoby się na gospodarkę[52].

Informacje te pokazują, iż sposób pomiaru i prezentacji danych makroekonomicznych, wyrażających się miernikami aktywności ekonomicznej, stanowi bardzo ważny czynnik oceny wiarygodności państwa i jego polityki gospodarczej.

Metodyka pomiaru poziomu życia stanowi zespół instrumentów wykorzystywanych do określenia stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych ogółem, grup społeczno-ekonomicznych lub poszczególnych gospodarstw domowych. Pomiar poziomu życia ma charakter skomplikowany, co wynika z wielości obszarów badań oraz tego, co i w jaki sposób się mierzy. Mierzy się zdarzenia, obiekty oraz zjawiska. W wyniku pomiaru uzyskuje się konkretne liczby, które mogą przyjmować postać mierników bądź wskaźników poziomu życia[53]. **Wzrost gospodarczy** określa wy-

[52] Cyt. za: Business insider: https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/rating-polski-decyzja-sandp-i-fitch-z-pazdziernika-2018-roku/hv54jxn

[53] Cyt. za: U. Grega, *Tradycyjne i alternatywne mierniki poziomu życia ludności w ujęciu teoretycznym*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne" nr 10/2015.

mierne skutki procesu powiększania zdolności wytwórczych kraju w danym okresie. Podstawowe mierniki wzrostu gospodarczego to:

Produkt krajowy brutto (PKB) – miernik produkcji wytworzonej na obszarze danego kraju. Jest sumą wydatków gospodarstw domowych na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych, wydatków sektora prywatnego na zakup dóbr i usług inwestycyjnych, wydatków państwa na zakup dóbr i usług oraz salda bilansu handlu zagranicznego. PKB może być wyrażony w cenach rynkowych, zawierających podatki pośrednie lub – po ich potrąceniu – w cenach czynników wytwórczych (cenach netto). PKB różni się od produktu narodowego brutto **(PNB)** tym, że nie uwzględnia dochodu z lokat zagranicznych. Jako najważniejszy z wielkości makro uważa się powszechnie wskaźnik PKB, który pozwala doskonale ocenić, w jakim stanie znajduje się gospodarka danego kraju, w jakim stadium cyklu koniunkturalnego.

PKB = Konsumpcja + Inwestycje + Wydatki Rządowe + [Eksport – Import]

Wzrost PKB oznacza zazwyczaj „dobry" (pojęcie względne) stan gospodarki, wzrost produkcji przemysłowej, przypływ inwestycji zagranicznych czy wzrost eksportu. Przypływ inwestycji zagranicznych i wzrost eksportu powodują zwiększenie popytu na walutę narodową przez zagranicę, co wyraża się we wzroście kursu. Utrzymujący się wzrost PKB może przejść w fazę „przegrzania ekonomii", wzrost tendencji inflacyjnych, oczekiwania podwyższenia stóp procentowych (jeden ze środków do walki z inflacją), co także prowadzi do wzrostu wartości waluty narodowej. Dlatego bardzo ważne jest, aby utrzymać delikatną równowagę kursową.

Metody obliczania PKB:

Metoda wydatkowa (ang. *expenditure approach*): PKB = konsumpcja + inwestycje + wydatki rządowe (bez transferów) + zmiana stanu zapasów

Metoda dochodowa (ang. *income approach*): PKB = dochody z pracy + dochody z kapitału + dochody państwa + amortyzacja

Metoda produkcyjna (ang. *production approach*): PKB = produkcja globalna kraju – zużycie pośrednie = suma wartości dodanej ze wszystkich gałęzi gospodarki krajowej

Produkt Narodowy Brutto (PNB) – jest to miernik efektów rocznej działalności gospodarki, obliczany przez powiększenie produktu krajowego brutto o wartość dochodów netto z tytułu własności za granicą. Te ostatnie stanowią różnicę pomiędzy napływem dochodów uzyskanych przez obywateli danego kraju za granicą (głównie transfer zysków z kapitałów zainwestowanych za granicą, ale także dochody z pracy) a wypływem dochodów uzyskanych przez cudzoziemców w danym kraju. Dodatnia wartość dochodów netto z tytułu własności za granicą powiększa produkt krajowy brutto (PNB > PKB), ujemna – pomniejsza go (PNB < PKB). PNB jest miarą całkowitych dochodów osiąganych w ciągu roku przez obywateli danego kraju, niezależnie od miejsca (kraju) świadczenia usług przez należące do nich czynniki wytwórcze. PNB w ujęciu względnym (tempo wzrostu) jest miarą wzrostu gospodarczego. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wykorzystywany jest jako miara poziomu dobrobytu społeczeństwa. **Metody obliczania PNB: wydatkowa** – polega na sumowaniu wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne, przedsiębiorstwa publiczne, agendy rządu i agendy władzy regionalnej oraz sektor międzynarodowy (eksport netto) oraz **dochodowo-zasobowa** – sumowanie płatności dochodowych wypłacanych właścicielom wykorzystywanych czynników produkcji (wynagrodzenia pracowników, dochody właścicieli przedsiębiorstw,

dochody z rent, zyski przedsiębiorstw) wraz z pośrednimi podatkami od przedsiębiorstw i amortyzacją.

Dochód narodowy (DN) – to suma dochodów wszystkich podmiotów, uzyskanych z wykorzystania czynników produkcji (ziemia, praca, kapitał) równa całkowitej wartości wytworzonych dóbr i usług. Oblicza się go przez odjęcie amortyzacji (zużycia) od produktu narodowego brutto (PNB) w cenach czynników produkcji. W skrócie – DN to ilość pieniędzy, jaką dysponuje gospodarka na wydatki na dobra i usługi, po odliczeniu pieniędzy niezbędnych do sfinansowania amortyzacji i utrzymania istniejących zasobów kapitału na dotychczasowym poziomie.

Wady klasycznych metod pomiaru

Po pierwsze: choć nie podważa się jakości wskaźnika PKB jako narzędzia pomiaru aktywności gospodarczej, to wskazuje się, że sposób konstrukcji tego wskaźnika oddziałuje na poczynania rządów, obywateli i innych podmiotów, wpływając także na dziedziny pozaprodukcyjne. To, co mierzymy, wpływa na to, co robimy – jeśli mierzy się produkcję, to **kryterium rozstrzygającym o sukcesie państwa i społeczeństwa będzie wzrost produkcji, a nie poziom edukacji, stan zdrowia czy stan środowiska naturalnego**. Produkt krajowy brutto obejmuje w wielu wypadkach produkcję, która z punktu widzenia wspólnoty świadczy o niekorzystnych procesach. Chodzi o tzw. antydobra, czyli zjawiska, które zwiększają PKB, choć pogarszają dobrostan i są społecznie niepożądane. Przykładem może być wzrost prywatnych nakładów na bezpieczeństwo (firmy ochroniarskie, systemy alarmowe, broń itp.), który podwyższa PKB, jednak dobitnie świadczy o obawach przed przestępczością i niskim komforcie życia. Inny przykład to korki drogowe, które zwiększają popyt na paliwo, lecz powodują zanieczyszczenie środowiska, hałas, wydłużają czas przejazdów. **PKB nie obejmuje natomiast wielu zjawisk korzystnych (zdrowotne i środowiskowe korzyści zapewniane przez rosnący las nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku, dopiero produkcja drewna podwyższa PKB), nie uwzględnia wartości wytwarzanej bezpłatnie w gospodarstwach domowych i w czasie wolnym, pomija nierówności dochodowe, majątkowe i konsumpcyjne (wzrost gospodarczy może przynosić korzyści jedynie wąskiej grupie), nie informuje o źródłach ani stabilności wzrostu** (PKB niektórych państw opiera się w znacznym stopniu na

jednym sektorze, np. wydobyciu ropy czy diamentów; bańki spekulacyjne podwyższają PKB, lecz są krótkotrwałe)[54].

Po drugie: sam wskaźnik PKB jest jedynie miarą zagregowanej produkcji, których nie uwzględnia różnic w wielkości populacji. Dlatego też najlepszym znanym miernikiem poziomu życia przeciętnego człowieka jest PKB *per capita*, czyli średnią wielkość PKB przypadająca na jednego mieszkańca. Wielkość ta informuje o dochodach i wydatkach przeciętnego obywatela i pozwala np. porównywać produktywność pracy między krajami. Jednakże niektórzy zwracają uwagę na niedoskonałość PKB jako miernika dobrobytu.

WAŻNE

Najważniejsze wady PKB polegają na tym, iż[55]:

- nie świadczy o jakości życia, ponieważ nie uwzględnia, np. stanu zdrowia, jakości edukacji,
- nie ujmuje czasu wolnego,
- nie uwzględnia działalności pozarynkowych, zwłaszcza dóbr i usług wytwarzanych na własne potrzeby i szarej strefy,
- nie ujmuje zróżnicowania społeczeństwa pod względem statusu materialnego, czyli nierównomiernego podziału dochodu narodowego,
- nie uwzględnia negatywnych rezultatów produkcji i konsumpcji w postaci ujemnych efektów zewnętrznych, takich jak zanieczyszczenie środowiska,
- nie uwzględnia wartości produkcji nielegalnej obejmującej wytworzenie narkotyków, handel żywym towarem, a także prostytucję.

[54] Ł. Żołądek, *Nie tylko PKB. Alternatywne wskaźniki rozwoju*, „Biuro Analiz Sejmowych" nr 12/2019.

[55] Por. m.in.: L. Zienkowski, *Co to jest PKB? Jego rola w analizach ekonomicznych i prognozowaniu*, Warszawa 2001; R. Hall, J. Taylor, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2020; P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, tom 2, PWN, Warszawa 2002; E. Kwiatkowski, R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2004; D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2014; P. Krugman, R. Wells, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2014.

Aby obliczyć, czy mamy do czynienia z rozwojem, stagnacją lub regresem oraz czy powstają potencjalne warunki wzrostu stopy życiowej, bierzemy pod uwagę dynamikę PKB. Jest to iloraz PKB w roku danym i PKB w roku poprzednim wyrażony w procentach. Gdy wskaźnik dynamiki jest większy od 100, to gospodarka rozwija się, a gdy jest równy 100, to mamy do czynienia ze stagnacją. Natomiast gdy kształtuje się poniżej 100, to występuje załamanie. Na podstawie obserwowanych zmian nominalnego PKB nie można postawić prawidłowej diagnozy, dotyczącej zmian w gospodarce. Do przeliczenia nominalnego PKB na realny PKB posługujemy się deflatorem. Jest to iloraz PKB nominalnego i PKB w ujęciu realnym wyrażony w procentach. Deflator mierzy zmiany poziomu cen wszystkich dóbr i usług, wchodzących w skład PKB w stosunku do poziomu cen z roku bazowego. **Dynamika realnego produktu krajowego brutto** opisuje kierunek zmian, jakie zachodzą w gospodarce.

W przypadku gdy dynamika PKB wykazuje tendencję rosnącą to oznacza, że gospodarka się rozwija. Jeżeli dynamika utrzymuje się na niezmienionym poziomie, to mamy do czynienia ze stagnacją. Natomiast gdy wykazuje tendencję malejącą, to mamy do czynienia z załamaniem. Realny PKB to iloraz nominalnego PKB i deflatora wyrażony w procentach. Wartość realnego produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca (**PKB *per capita***) obliczamy, żeby sprawdzić, czy powstają w gospodarce warunki do poprawy stopy życiowej. Jest to iloraz PKB i liczby mieszkańców. Jeżeli bierzemy pod uwagę nominalny PKB na jednego mieszkańca, to jego rosnąca tendencja świadczy o tym, że powstają przesłanki do wzrostu dochodu pieniężnego przeciętnego obywatela. Natomiast wzrastająca tendencja realnego PKB na mieszkańca oznacza, że istnieją przesłanki wzrostu stopy życiowej[56].

[56] Por. m.in.: A. Rybarski, *Podstawy makroekonomii*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014; N.G. Mankiw, P.M. Taylor, *Makroekonomia,* PWE, Warszawa 2016; J. Zięba, *Długo-i krótkookresowa składowa Produktu Krajowego Brutto według metody Blancharda i Quaha.* NBP. Departament Komunikacji Społecznej, Warszawa 2003; T. Misiak, T. Tokarski T., *Wzrost PKB a zmiany zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", nr 248/2011; NBP Portal Edukacji Ekonomicznej; B. Batóg, J. Batóg, *Analiza przestrzennych zmian regionalnego produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1995–2008,* Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2011; M. Kośny, *Wzrost PKB a poziom ubóstwa w Polsce,* Katedra Badań Operacyjnych, Instytut Zastosowań Matematyki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, zeszyt nr 18/2014.

Po trzecie: aktualne osiągnięcia techniczne radykalnie zmieniły nasze życie, zarówno w obszarze pracy zawodowej, jak i form spędzania wolnego czasu. Rewolucja cyfrowa doprowadziła nie tylko do ewidentnej poprawy jakości i innowacyjności produktów w następstwie nieustannego zwiększania mocy obliczeniowych, lecz także do opracowania nowych sposobów wymiany i zapewniania dostawy usług dzięki coraz wydajniejszym łączom. Te zmiany powodują konieczność **modyfikacji stosowanych obecnie metod pomiaru aktywności gospodarczej**[57]**. Problem z pomiarem aktywności gospodarczej wynika także z tego, że coraz większą część konsumpcji stanowią produkty cyfrowe dostarczane po cenie zerowej lub finansowane za pomocą alternatywnych metod, np. reklam albo sprzedaży informacji o klientach.** Chociaż są niewątpliwą wartością dla klientów, zgodnie z normami statystycznymi, ustalonymi na poziomie ponadpaństwowym, produkty cyfrowe dostępne po cenie zerowej w ogóle nie są ujmowane w PKB. „Rewolucja cyfrowa" ponadto wywołuje **zakłócenia w tradycyjnych modelach działalności biznesowej**. Obniżone koszty wyszukiwania oraz kontaktowania kontrahentów oferowane przez liczne rynki internetowe otwierają rynek kwalifikacji w procesie zwanym niekiedy „uberyzacją" (*gig economy*) oraz rynek niewykorzystywanych w pełni aktywów (proces zwany gospodarką współdzielenia – *sharing economy*). Tradycyjne statystyczne rozróżnienie produkujących przedsiębiorstw i konsumujących gospodarstw domowych pozostawia jednak niewiele możliwości uwzględnienia tego, że gospodarstwa domowe mogą wytwarzać wartość, co stwarza problemy z pomiarami.

Różnica między tym, co się mierzy, a tym, co się wycenia, powiększa się przy każdym wprowadzeniu na rynek nowego towaru albo usługi, a także wtedy, gdy istniejące już towary lub usługi stają się dostępne za darmo, a tak dzieje się często w świecie postępującej cyfryzacji. **Musimy sobie teraz zadać pytanie, czy obecne ramy rachunków narodowych są dostatecznie elastyczne, aby za ich pomocą ująć całość przemian spowodowanych przez rewolucję cyfrową?** Jak twierdzi Charles Bean[58], aby nowe zja-

[57] C. Bean, *Independent review of UK economic statistics: final report, Independent Review of UK Economic Statistics*, London 2016: https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-uk-economic-statistics-final-report

[58] Za: Ch. Bean, Independent Review of UK Economic Statistics, London 2016; https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507081/2904936_Bean_Review_Web_Accessible.pdf

wiska gospodarcze szybko mierzyć, agencje statystyczne powinny efektywnie zbierać i wykorzystywać istniejące i nowe źródła danych. Zaproponował, aby brytyjskie agencje statystyczne ustanowiły ośrodek pomiarów gospodarczych. W tej sieci współpracowaliby wiodący naukowcy, przedstawiciele branży oraz użytkownicy – specjaliści, aby programem prac badawczo-rozwojowych objąć pomiary gospodarki i zaproponować eksperymentalne statystyki, ujmujące nowe zjawiska. Ośrodek taki wykorzystywałby dane, które władze już mają, i badał możliwości użycia nowych technik gromadzenia i analizowania dużych zbiorów danych (*big data*) z sektora prywatnego, takich jak wyciąganie danych ze stron internetowych (*web scraping*), eksploracja tekstu (*text-mining*) i samouczenie się maszyn (*machine learning*)[59].

Alternatywne sposoby pomiaru. Indeks *Keqiang*. Obliczanie PKB ma sens wówczas, gdy sumowane wartości – produkcja, zużycie, wynagrodzenia, inwestycje, konsumpcja, zapasy, eksport, import, itd. – są wyceniane przez rynek. W gospodarce centralnie planowanej stosowano miernik „dochód narodowy", który nie uwzględniał usług niematerialnych (oświaty, służby zdrowia, kultury, wypoczynku itp.). Ale największym dla statystyków problemem było to, że nie istniała wycena rynkowa produkcji, inwestycji, a także dużej części handlu zagranicznego, mającego charakter barterowy. Chiny, mimo że są rządzone przez Komunistyczną Partię Chin, mają gospodarkę rynkową, choć nie do końca. Państwo nie tylko bezpośrednio kontroluje dużą część gospodarki poprzez państwowe przedsiębiorstwa, ale ma też wpływ na formalnie prywatne korporacje oraz politykę kredytową. Kontrolując gospodarkę, rząd chiński był w stanie przez lata pobudzać inwestycje, mimo coraz mniejszego wykorzystania już istniejących mocy produkcyjnych. Z tego powodu część ekonomistów uważa dane o chińskim PKB i o jego wzroście za niewiarygodne. Według ujawnionej przez WikiLeaks notatki Departamentu Stanu USA w 2007 roku dzisiejszy premier Chin Li Keqiang (wówczas był sekretarzem Prowincjonalnego Komitetu KPCh prowincji Liaoning) powiedział ambasadorowi USA, że dane o PKB w Liaoning są niewiarygodne i że on sam stosuje trzy inne wskaźniki: **wielkość przewozów towarowych koleją, zużycie energii elektrycznej i wielkość pożyczek udzielonych przez banki.**

[59] Cyt. za: Time to rethink the way we measure economic activity: https://voxeu.org/article/rethinking-measurement-economic-activity

Podobne wskaźniki zastępcze, zwane też *proxy*, są stosowane wówczas, gdy nie dysponujemy dokładnymi danymi. Tygodnik „The Economist" stworzył na podstawie trzech wskaźników „**indeks Keqiang**", który stosują także niektóre instytucje finansowe, np. Citibank, a także agencja Bloomberg. W indeksie tym zużycie energii ma wagę 40 proc., przewozy kolejowe – 25 proc., a kredyty – 35 proc. Od 2015 roku dynamika **indeksu Keqiang** zaczęła w znaczący sposób odbiegać od dynamiki PKB, podawanej przez oficjalne instytucje rządowe Chin[60].

Nieruchomości a pomiar PKB. Analitycy firmy doradczej EC Harris zwrócili uwagę na rolę i znaczenie nieruchomości w nowym podejściu do mierzenia PKB. Pomysł wykorzystania wartości nieruchomości (majątku trwałego) do mierzenia zamożności poszczególnych gospodarek (PKB mierzy tylko dochody gospodarki, a nie jej majątek) wydaje się być bardzo trafny, szczególnie jeśli dokonamy analizy ułomności konstrukcji PKB opartego jedynie na rocznym strumieniu dochodów. PKB pomija w swej istocie skumulowany majątek z lat poprzednich. To tak jakby porównać zamożność dwóch osób, z których jedna (X) zarabia rocznie 200 000 zł, ale nie ma żadnego majątku, bo jest na początku swojej kariery zawodowej i drugiej (Y), która pobiera roczną emeryturę na poziomie 30 000 zł, ale posiada kilka mieszkań, działek, udziałów itp. o wartości np. 5 mln zł. Wiadomo, że osoba Y jest znacznie zamożniejsza od osoby X, mimo że mierząc ich majątek wyłącznie strumieniem uzyskiwanych dochodów rocznych wydaje się, że jest odwrotnie. Ten przykład dokładnie ukazuje ułomność aktualnej konstrukcji PKB w pomiarze zamożności gospodarek poszczególnych krajów. PKB bierze pod uwagę tylko bieżące przepływy finansowe w danym roku, a zupełnie pomija majątki, jakie zgromadziły poszczególne kraje w minionych latach. Dlatego firma HC Harris we współpracy z Center for Economic and Business Research (CEBR) opracowała własny miernik zamożności poszczególnych krajów tzw. indeks wybudowanych aktywów. Wskaźnik ten pokazuje, jaka jest wartość całego majątku trwałego w gospodarce, czyli z jakiej infrastruktury mieszkańcy danego kraju mogą korzystać. Nowy wskaźnik analizuje cały wybudowany i oddany do użytku majątek publiczny i prywatny. Do jego szacowania potrzebna jest wycena wszystkich powierzchni mieszkalnych i biurowych, a także dróg, mostów, wiaduktów, linii kolejowych, lotnisk, elektrowni itp. Autorzy nowego wskaźnika objęli badaniem

[60] W. Gadomski, *Jesteśmy skazani na PKB. Nie ma lepszego miernika gospodarczego*: www.forsal.pl

30 krajów, a wyliczenia opierali na skumulowanych inwestycjach w gospodarce (na podstawie danych z rachunków narodowych), a następnie nakładali na to schematy amortyzacji (na podstawie danych OECD i Banku Światowego) poszczególnych rodzajów inwestycji. Wartość wybudowanych aktywów w 30 krajach wyniosła na koniec 2012 roku 193 bln USD, czyli prawie trzykrotnie więcej niż ubiegłoroczny PKB tych krajów (68 bln USD). Najbogatsze kraje to USA (39,7 bln USD), następnie Chiny (35,45 bln USD), Japonia (18,27 bln USD), Indie (11,77 bln USD) i Niemcy (10,29 bln USD). Polska z wartością aktywów na poziomie 1,74 bln USD zajmuje 21 miejsce w tym zestawieniu, co daje wartość *per capita* na jednego mieszkańca 45,5 tys. USD (145 tys. zł)[61].

Wskaźnik dobrego życia (*Better Life Index*)[62] to wskaźnik, którym posługuje się OECD. **Jako wyznaczniki dobrostanu przyjęto jedenaście czynników. Są to**: sytuacja mieszkaniowa (odsetek mieszkań bez podstawowych udogodnień, wydatki na mieszkanie, liczba osób na mieszkanie); dochód (dochód rozporządzalny netto na gospodarstwo domowe, majątek należący do gospodarstwa domowego); rynek pracy (współczynnik niestabilności rynku pracy, współczynnik zatrudnienia, długoterminowa stopa bezrobocia, wysokość dochodu z pracy); więzi społeczne (odsetek osób deklarujących, że mają do kogo zwrócić się o pomoc w przypadku poważnych problemów życiowych); edukacja (odsetek osób między 25. a 64. rokiem życia posiadających co najmniej średnie wykształcenie, wyniki studentów w standaryzowanych egzaminach, liczba lat edukacji szkolnej); środowisko naturalne (czystość powietrza i wód); aktywność obywatelska (udział obywateli i organizacji obywatelskich w procesie tworzenia prawa, frekwencja wyborcza); zdrowie (przewidywana długość życia, odsetek osób deklarujących dobry stan zdrowia); zadowolenie z życia (odsetek osób deklarujących satysfakcję ze swojej sytuacji życiowej); bezpieczeństwo (współczynnik zabójstw, odsetek osób deklarujących, że nie obawiają się poruszać samotnie nocą); równowaga między pracą a życiem prywatnym (odsetek osób pracujących powyżej 50 godzin tygodniowo, liczba godzin przeznaczonych dziennie na odpoczynek).

---

[61] Cyt. za: M. Cienkowski, T. Wołowiec, *Wybrane problemy praktyczne opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Warszawa 2015, s. 129–130.

[62] *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/ 118025/118123/Fitoussi+Commission+report.

Wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index, HDI*)[63] **stworzył w 1990 r. pakistański ekonomista** *Mahbub ul Haq*. Wskaźnik ten jest wykorzystywany przez ONZ, tj. agendę: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Wskaźnik rozwoju społecznego składa się z trzech wymiarów, określanych jako długie i zdrowe życie, wiedza oraz odpowiedni poziom życia. Poszczególne wymiary są oceniane na podstawie trzech współczynników cząstkowych, którymi są odpowiednio: współczynnik oczekiwanej długości życia; współczynnik edukacji (oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających kształcenie i średnia liczba lat edukacji szkolnej); współczynnik dochodu narodowego *per capita* liczony według parytetu siły nabywczej. Wskaźnik kapitału ludzkiego (*Human Capital Index*) został stworzony i jest wykorzystywany przez Bank Światowy. Twórcy wskaźnika postawili sobie za cel zmierzyć, w którym państwie warunki pozwalają na najpełniejsze wykorzystanie potencjału obywateli. Wskaźnik rozwoju społecznego składa się z trzech wymiarów, określanych jako długie i zdrowe życie, wiedza oraz odpowiedni poziom życia. Poszczególne wymiary są oceniane na podstawie trzech współczynników cząstkowych, którymi są odpowiednio: współczynnik oczekiwanej długości życia; współczynnik edukacji (oczekiwana liczba lat edukacji dla dzieci rozpoczynających kształcenie i średnia liczba lat edukacji szkolnej); współczynnik dochodu narodowego *per capita* liczony według parytetu siły nabywczej.

Wskaźnik kapitału ludzkiego (*Human Capital Index*)[64] został stworzony i jest wykorzystywany przez Bank Światowy. Twórcy wskaźnika postawili sobie za cel zmierzyć, w którym państwie warunki pozwalają na najpełniejsze wykorzystanie potencjału obywateli. Bierze się pod uwagę trzy wymiary: przeżywalność, czyli odsetek dzieci, które dożywają 5. roku życia; edukacja, na którą składają się oczekiwana liczba lat edukacji szkolnej oraz wyniki standaryzowanych egzaminów; zdrowie, na które składają się przeżywalność dorosłych – odsetek osób, które ukończyły 15. rok życia i osiągnęły 60. rok życia, oraz prawidłowy rozwój dzieci – odsetek dzieci poniżej 5. roku życia, które doświadczyły zahamowania wzrostu.

[63] *United Nations Development Programme, Human Development Index (HDI),* http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi. 9 The Human Capital Project. Brief, https://openknowledge.worldbank.org/ handle/10986/30498.

[64] The Human Capital Project. Brief, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498.

Wskaźnik szczęśliwej planety (*Happy Planet Index*)[65] stworzył w 2006 r. brytyjski *think tank* Fundacja Nowej Ekonomii (*New Economics Foundation*). W mierniku uwzględnia się trzy elementy: deklarowane przez respondentów zadowolenie ze swojej sytuacji życiowej, oczekiwaną długość życia oraz tzw. ślad ekologiczny. Temu ostatniemu przypisuje się dużą wagę, co odróżnia go nie tylko od wskaźnika PKB, ale i większości alternatywnych mierników.

Indeks odpowiedzialnego rozwoju[66] to wskaźnik stworzony przez Polski Instytut Ekonomiczny. Składa się z trzech wymiarów: obecny dobrobyt, zdolność tworzenia dobrobytu w przyszłości oraz dobrostan wynikający z czynników pozapłacowych. Są one opisane przez osiem zmiennych opartych na danych Banku Światowego i Światowej Organizacji Zdrowia. Na obecny dobrobyt składają się współczynnik konsumpcji *per capita* i odwrócony współczynnik *Giniego* (miernik nierówności dochodowych); na zdolność tworzenia dobrobytu w przyszłości, a więc politykę innowacyjności składają się wydatki na badania i rozwój *per capita*, wydatki na kształcenie doktorantów *per capita* i liczba nadanych znaków handlowych; zaś na dobrostan, wynikający z czynników pozapłacowych, składają się kwestie związane ze zdrowiem, bezpieczeństwem i środowiskiem naturalnym: oczekiwana długość życia, odwrócony wskaźnik umyślnych zabójstw i wskaźnik czystości powietrza.

Podsumowanie

Po pierwsze: produkt krajowy brutto (PKB) to jedna z podstawowych kategorii ekonomicznych i powszechnie stosowany (mimo swoich niedoskonałości) wskaźnik poziomu aktywności ekonomicznej. Wskaźnik ten bierze się pod uwagę przy kształtowaniu polityki gospodarczej, stosuje się do oceny sytuacji gospodarczej państw oraz porównywania ich pozycji międzynarodowej i kondycji krajowych gospodarek. W debacie publicznej PKB przedstawia się niekiedy jako uniwersalny wskaźnik mierzący nie tylko aktywność gospodarczą, ale i dobrostan społeczeństwa. W praktyce wzrost PKB wcale nie musi świadczyć o poprawie sytuacji życiowej obywateli – wskaźnik nie poka-

[65] Happy Planet Index, http://happyplanetindex.org; Happiness: towards a holistic approach to development, https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Happiness%20towards%20a%20holistic%20approach%20to%20development%20(A-67-697).pdf.

[66] Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało…, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE-Indeks_Odpowiedzialnego_Rozwoju.pdf.

zuje bowiem tego, jak „owoce wzrostu" rozkładają się między poszczególnymi grupami społecznymi, nie uwzględnia zasobów zużytych przy okazji prowadzenia działalności gospodarczej ani tego, czy wytworzone dobra są społecznie pożądane. Dlatego też międzynarodowe instytucje i naukowcy proponują inne metody pomiaru i tworzą wskaźniki, które są skonstruowane w taki sposób, by w ocenie kondycji gospodarek i społeczeństw uwzględniać szerszy katalog czynników i mierzyć nie tylko rozwój utożsamiany ze wzrostem gospodarczym, ale również rozwój rozumiany jako poprawa poziomu życia obywateli[67].

Po drugie: żaden pojedynczy wskaźnik nie będzie dobrą miarą kondycji danego kraju, nawet przy ograniczeniu jego zasięgu do funkcjonowania systemu gospodarczego. Polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna opierać się na pewnym zestawie wskaźników informujących o materialnych warunkach życia mieszkańców kraju i jakości życia, z uwzględnieniem nierówności istniejących w tym zakresie oraz perspektyw dalszego rozwoju. **Zestaw ten powinien zawierać wskaźniki umożliwiające ocenę sytuacji bytowej ludności w różnych fazach cyklu gospodarczego.**

Po trzecie: należy dążyć do dalszej poprawy jakości i porównywalności dostępnych mierników nierówności dochodowych, a zwłaszcza majątkowych. W szczególności urzędy statystyczne powinny uzyskać możliwość wykorzystania rejestrów podatkowych do dokładnego zbadania sytuacji istniejącej na górnym krańcu rozkładu dochodów i majątków. Należy również opracować mierniki łącznego rozkładu dochodów rozporządzalnych, konsumpcji i majątków.

Po czwarte: dane dotyczące warunków bytowych ludności powinny być zdezagregowane, w rozbiciu według wieku, płci, zdolności do pracy, orientacji seksualnej, wykształcenia i innych cech statusu społecznego w celu zbadania różnic w warunkach życia różnych grup społecznych. Należy również opracować mierniki opisujące nierówności istniejące w ramach poszczególnych gospodarstw domowych, związane np. z własnością majątku rzeczowego i aktywów finansowych, podziałem zasobów oraz gestią decyzyjną w zakresie wydatków. Należy także kontynuować prace nad włączeniem informacji o nierównościach ekonomicznych do systemu rachunków narodowych, tak aby można było osiągnąć w przyszłości zgodność między rachunkami mikro- i makroekono-

[67] Ł. Żołądek, *Nie tylko PKB. Alternatywne wskaźniki rozwoju*, „Biuro Analiz Sejmowych" nr 12/2019.

micznymi oraz pokazać, jak dzielone są korzyści płynące ze wzrostu PKB między różne grupy społeczne.

Po piąte: ważną sprawą jest ocena równości szans. Trzeba skonstruować mierniki równości szans obejmujące różne aspekty życia z uwzględnieniem ich powiązań ze statusem majątkowym rodziców, odtworzonym na podstawie historycznych danych urzędowych oraz odpowiedzi na retrospektywne pytania dołączone do badań ankietowych, tak aby możliwe było porównywanie obliczonych w ten sposób wskaźników między krajami i w różnych okresach. Należy zbierać możliwie często i regularnie standaryzowane dane dotyczące ocen subiektywnego dobrobytu, oparte na badaniach ankietowych prowadzonych na dużych i reprezentatywnych zbiorach, z uwzględnieniem czynników określających i zależności przyczynowo-skutkowych.

Po szóste: należy w sposób ciągły badać i oceniać wpływ polityki państwa na bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli, z wykorzystaniem zestawu wskaźników ukazujących reakcje ludzi na wstrząsy gospodarcze, mechanizmy łagodzące ich skutki, skuteczność ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do głównych rodzajów ryzyka oraz subiektywne oceny bezpieczeństwa ekonomicznego lub jego braku.

Po siódme: potrzebne są lepsze mierniki trwałości dobrobytu i rozwoju. Wymaga to opracowania pełnych bilansów aktywów i pasywów dla różnych sektorów instytucjonalnych, dokładniejszego pomiaru wartości kapitału (także kapitału ludzkiego i ekologicznego) oraz oceny wrażliwości i odporności systemu gospodarczego na różne wstrząsy. Należy także doskonalić metody pomiaru zaufania i innych norm społecznych z wykorzystaniem do tego celu ogólnych i specjalnych badań ankietowych oraz narzędzi eksperymentalnych, stosowanych do reprezentatywnych zbiorów respondentów i opartych na wskazaniach psychologii społecznej i ekonomii eksperymentalnej.

Po ósme: należy ułatwić dostęp do danych statystycznych i rejestrów urzędowych pracownikom naukowych i ekspertom wykonującym analizy do celów polityki społeczno-gospodarczej w sposób zapewniający poufność rozpowszechnianych informacji i jednakowe reguły gry dla różnych zespołów badawczych, reprezentujących różne orientacje i poglądy[68].

[68] Cyt. za: J.E. Stiglitz, J.P. Fitoussi, M. Durand, *Beyond GDP Measuring What Counts for Economic and Social Performance,* OECD Publishing, Paris 2018.

1.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Funkcja alokacyjna finansów publicznych:

a. może być realizowana za pomocą udzielanych przez państwo kredytów,
b. nie może być realizowana za pomocą dotacji podmiotowych z budżetu państwa,
c. polega na rozdzielaniu pieniądza za pomocą zasiłków i zapomóg między obywateli,
d. żadne z powyższych.

2. Rozchodami publicznymi są:

a. udzielone subwencje,
b. dotacje dla samorządów,
c. wykup skarbowych papierów wartościowych,
d. obsługa skarbowych papierów wartościowych,
e. żadne z powyższych.

3. W przypadku wspólnych zasobów:

a. występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
b. występuje konkurencja w konsumpcji i występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
c. nie występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
d. nie występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji.

4. W przypadku dóbr społecznych

a. państwo jako jedyne ma możliwość ich finansowania,
b. istnieje możliwość wyboru rodzaju finansowania między publicznym a prywatnym,
c. państwo nie ma nigdy możliwości ich finansowania i społeczeństwo samo musi je sobie dostarczać,
d. żadne z powyższych.

5. W przypadku dóbr klubowych

a. występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
b. występuje konkurencja w konsumpcji i występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
c. nie występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji,
d. nie występuje konkurencja w konsumpcji i nie występuje możliwość wyłączenia z konsumpcji.

6. Rozchodami budżetu państwa są:

a. środki ze sprzedaży papierów wartościowych Skarbu Państwa,
b. subwencje dla samorządów terytorialnych,
c. wpłaty do budżetu UE,
d. środki z prywatyzacji przeznaczone na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

7. Do podstawowych funkcji finansów publicznych wg R. Musgrave'a, należą funkcje:

a. fiskalna, alokacyjna, stabilizacyjna,
b. alokacyjna, redystrybucyjna, stabilizacyjna,
c. stymulacyjne, gospodarcze, społeczne.

8. W gospodarce rynkowej finanse publiczne między innymi obejmują:

a. budżet państwa, budżety przedsiębiorstw,
b. budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST),
c. budżety gospodarstw domowych, budżety JST,
d. ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia gospodarcze.

9. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą zaciągać pożyczki w formie:

a. kredytów bankowych i bonów skarbowych,
b. obligacji komunalnych i biletów skarbowych,
c. obligacji komunalnych i kredytów bankowych,
d. akcji komunalnych i obligacji komunalnych.

10. Sektor finansów publicznych to:

a. czynności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych,
b. zbiór norm prawnych określających podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne, ich formę organizacyjną oraz zasady prowadzenia przez nie publicznej gospodarki finansowej,
c. podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne,
d. dobór źródeł i metod gromadzenia oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych ustalonych przez właściwe organy publiczne.

11. Polityka fiskalna to:

a. czynności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych,
b. dobór źródeł i metod gromadzenia oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych ustalonych przez właściwe organy publiczne,
c. zbiór norm prawnych określających podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne, ich formę organizacyjną oraz zasady prowadzenia przez nie publicznej gospodarki finansowej,
d. podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne.

12. Za politykę fiskalną odpowiada przede wszystkim:

a. parlament,
b. Rada Polityki Pieniężnej,
c. rząd.

13. Metoda pośrednia realizacji funkcji ekonomicznych państwa polega na kształtowaniu przez państwo:

a. stopy procentowej,
b. stopy podatkowej,
c. zasad amortyzacji środków trwałych,
d. wszystkich powyższych instrumentów ekonomicznych.

14. Głównymi instrumentami realizacji funkcji redystrybucyjnej przez państwo są:

a. system podatkowy i wydatki budżetowe,
b. stopy oprocentowania,
c. stopa redyskontowa,
d. żadna z powyższych odpowiedzi.

15. Agresywna optymalizacja podatkowa to:

a. unikanie opodatkowania, tj. dokonywanie czynności, których głównym lub jednym z głównych celów jest osiągnięcie korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, a sposób działania jest sztuczny,
b. schematy postępowania, faktyczne stosowane przez przedsiębiorców lub potencjalnie możliwe do zastosowania, w celu uniknięcia opodatkowania podatkiem CIT; inaczej mówiąc schematy unikania opodatkowania lub schematy agresywnej optymalizacji podatkowej,
c. to sposób na minimalizowanie obciążeń podatkowych, zarówno w sposób legalny, częściowo legalny, jak i nielegalny,
d. wszystkie powyższe opisy są poprawne.

16. Państwowy dług publiczny obejmuje:

a. wyłącznie zobowiązania sektora JST oraz agencji i funduszy celowych JST i Skarbu Państwa,
b. zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych,
c. zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek.

17. Działania wspierające bezpieczeństwo finansów publicznych:

a. określanie kierunków polityki budżetowej, w tym wyznaczanie kwoty maksymalnych wydatków zgodnych ze stabilizującą regułą wydatkową oraz ścieżki dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego (MTO),
b. monitorowanie stanu finansów publicznych, w szczególności poziomu deficytu budżetu państwa, ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych i wartości referencyjnych zdefiniowanych w regulacjach krajowych i UE oraz ewentualne wdrażanie mechanizmów sanacyjnych,
c. opracowywanie regularnych sprawozdań i informacji z wykonania budżetu państwa,
d. wszystkie powyższe odpowiedzi.

18. Finanse publiczne według współczesnej teorii finansów:

a. zajmują się badaniem nie tylko operacji na funduszach publicznych, ale także próbują wyjaśnić zagadnienia ekonomiczne, społeczne i polityczne operacji przeprowadzanych w całym sektorze finansów publicznych,
b. to subdyscyplina mikroekonomii, której przedmiotem jest badanie wpływu decyzji władz publicznych w zakresie systemów podatkowych, ekonomiki opodatkowania oraz programów wydatkowych na równowagę zachodzącą na rynkach czynników produkcyjnych oraz rynkach towarów i usług,
c. to subdyscyplina makroekonomii, której przedmiotem jest badanie wpływu decyzji władz publicznych w zakresie wyłącznie polityki budżetowej na redystrybucje dochodu narodowego,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

19. System finansowy państwa to:

a. układ podmiotowy źródeł przychodów, wpływów z prywatyzacji i dochodów z opłat,
b. zespół instytucji prawnych połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, służący gromadzeniu środków pieniężnych i ich wydatkowaniu,
c. zbiór wszystkich podatków i opłat oraz regulacji dotyczących ich poboru,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

20. Metoda bezzwrotności polega na:

a. bezzwrotnym i nieodpłatnym przekazywaniu zasobów pieniężnych określonym podmiotom gospodarującym, bez obowiązku wzajemnego świadczenia. Są to transfery mające postać emerytur, rent, subwencji, zasiłków,
b. na gromadzeniu i rozdzielaniu zasobów pieniężnych na określony czas, po którym następuje zwrot i są to strumienie o charakterze kredytowym. Metoda ta ma zastosowanie do przedsiębiorstw, ponieważ specyfika prowadzonej przez nie działalności gwarantuje spłatę kredytu,
c. nieodpłatnym przekazywaniu zasobów pieniężnych wyłącznie JST, bez obowiązku wzajemnego świadczenia,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Przedstaw różnice pomiędzy finansami prywatnymi a publicznymi z perspektywy redystrybucyjnej i stabilizacyjnej funkcji finansów publicznych.

……

……

……

……

……

……

……

2. Co oznacza udział państwa w gospodarce? Jaki powinien być optymalny poziom fiskalizmu w kontekście realizacji społecznych funkcji finansów publicznych i rozwiązywania problemów nierówności społecznych? (uzasadnij odpowiedź, podaj przykłady).

……

……

……

……

……

……

3. Co to jest dobrobyt społeczny? Jaką rolę pełnią (mogą pełnić – powinny pełnić) finanse publiczne w budowaniu (kształtowaniu) dobrobytu społecznego i zrównoważonego rozwoju?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Skąd się bierze luka podatkowa? Jak wpływa na finanse publiczne i jak ją możemy niwelować?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Zidentyfikuj główne wady aktualnego systemu finansów publicznych w Polsce oraz wskaż – twoim zdaniem istotne – kierunki reform i proponowanych zmian.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Organizacja sektora finansów publicznych

2.1. Podmioty sektora finansów publicznych i zasady gospodarki budżetowej

Sektor finansów publicznych tworzą[69]:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki oraz związki metropolitalne,
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 Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
11) uczelnie publiczne;
12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
13) państwowe i samorządowe instytucje kultury,
14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

[69] Art. 9 ustawy o finansach publicznych.

Artykuł 9 u.f.p. nie zawiera typowej definicji sektora finansów publicznych. Odnosząc się do instytucji sektora finansów publicznych ustawodawca dokonał jedynie wyliczenia jednostek (podmiotów), które go tworzą. W artykule 9 u.f.p. nie użyto określenia jednostki sektora finansów publicznych, ale biorąc pod uwagę tytuł rozdziału 3 oraz treści poprzedzającego go art. 8 u.f.p., należy uznać, że wskazany katalog (wykaz) jest kompletny i obejmuje wyłącznie właśnie te jednostki. Należy pamiętać, iż określenie jednostki sektora finansów publicznych nie jest jedynym stosowanym na gruncie ustawy zwrotem. W art. 41 ust. 2 pkt 3 u.f.p. ustawodawca posłużył się określeniem podmioty sektora finansów publicznych[70].

Katalog jednostek (podmiotów) sektora finansów publicznych obejmuje nie tylko jednostki organizacyjno-prawne, ale także urządzenia finansowe (techniczne), które nie posiadają własnych struktur organizacyjnych, lecz są obsługiwane (zarządzane) przez określone podmioty. Odrębną od pozostałych grupę stanowią jednostki organizacyjne organów władzy i administracji publicznej (państwowe i samorządowe), sądy i trybunały, oraz organy kontroli i ochrony prawa[71]. Cechą jednostek sektora finansów publicznych nie będzie wyłącznie posiadanie tzw. osobowości prawnej. Sektor finansów publicznych obejmuje zarówno jednostki będące osobami prawnymi, jak i tej osobowości nieposiadające, jak np. jednostka budżetowa[72].

Zastosowanie zasad gospodarki finansowej. Jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w u.f.p[73]. Do jednostek sektora finansów publicznych, działających na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia przepisy u.f.p. stosuje się odpowiednio. Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia

[70] Art. 9 u.f.p. red. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10 [w:] E. Kowalczyk, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,* C.H. Beck, Warszawa 2020: dostępne w systemie Legalis.pl

[71] C. Kosikowski, Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej, LexisNexis, Warszawa, s. 300.

[72] E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji,* UW, Wrocław 2012, s. 100; A. Milewska, *Sektor finansów*, PWN, Warszawa 2009, s. 106.

[73] Art. 10 Ustawy o finansach publicznych.

zasad gospodarki finansowej. Jednak ustawodawca powołuje się w wprost na zasady gospodarki finansowej przy określaniu zasad i procedur wykonania budżetu państwa i budżetu j.s.t. (art. 162 i 254 u.f.p.). Takie ujęcie zasad gospodarki finansowej na gruncie ustawy pozwala mówić o podstawowym znaczeniu pojęcia zasady gospodarki finansowej[74].

Obowiązujące w toku wykonania budżetu zasady gospodarki finansowej obejmują:

a) zasadę, zgodnie z którą ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów,
b) zasadę określającą, że pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem realizacji budżetu, opracowywanym odpowiednio przez MF w porozumieniu z dysponentami części budżetowych albo zarząd JST (art. 147 ust. 1 i art. 249 ust. 6 u.f.p.),
c) zasadę dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
d) zasadę, zgodnie z którą zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z zastosowaniem art. 43 i 151 albo 221 u.f.p. Ponadto, w przypadku stwierdzenia naruszenia wskazanych zasad gospodarki finansowej, przepisy przewidują możliwość blokowania planowanych wydatków budżetowych (art. 177 i 260 u.f.p).

[74] Art. 10 u.f.p. red. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, E. Kowalczyk, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2020: dostępne w systemie Legalis.pl. Pojęcie zasad gospodarki finansowej funkcjonuje również w literaturze prawno-finansowej, np. W. Wójtowicz, *Zasady publicznej gospodarki finansowej* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego,* wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 37–38; W. Ziółkowska, Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie, UAM, Poznań 2012, s. 78–83; E. Ruśkowski, *Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe sektora finansów publicznych,* t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 27 i n.; C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 324 i n.

2.2. Istota jednostki budżetowej

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego[75]. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej planem finansowym jednostki budżetowej. Jednostki budżetowe zgodnie z brzmieniem komentowanego artykułu są to jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Przymiot osobowości prawnej na gruncie cywilnoprawnym odnosi się do możliwości dysponowania we własnym imieniu prawami i obowiązkami w stosunkach cywilnoprawnych. Okoliczność braku tej zdatności w przypadku jednostek budżetowym determinuje ich funkcję, która wyraża się w ścisłym związku z budżetem i polega na jego bezpośredniej reprezentacji w cywilnoprawnym obrocie. Jednostki budżetowe działają wówczas w imieniu Skarbu Państwa lub JST jako ich agendy określane jako *stationes fisci* lub *stationes municipii*[76].

[75] Art. 11 Ustawy o finansach publicznych.

[76] Por. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 176.

UWAGA

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu.

Ujęcie w ramach budżetu wszystkich dochodów i wydatków jednostek budżetowych jest przejawem tzw. budżetowania brutto realizującego zasadę zupełności budżetu[77]. Oznacza to, że dochody, do których poboru uprawnione i zobowiązane są jednostki budżetowe, są dochodami odpowiednio budżetu państwa lub JST, a nie dochodami własnymi tych jednostek.

Natomiast wydatki jednostek budżetowych są wydatkami budżetu państwa lub budżetu JST przekazanymi do dyspozycji jednostki budżetowej, przez odprowadzenie z rachunku bankowego budżetu na rachunek bankowy danej jednostki budżetowej.

Statut jest aktem prawa administracyjnego określającym organizację danej jednostki. Artykuł 11 ust. 2 u.f.p. określa, że statut jednostki budżetowej określa w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Należy uznać, iż statut jednostki budżetowej powinien określać wiele innych spraw, w tym np. jej strukturę organizacyjną, zasady gospodarki majątkowej i finansowej, tryb działania czy zasady kontroli i nadzoru. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 3 u.f.p., podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej planem finansowym jednostki budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministerstwa Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[78], **plany finansowe państwowych jednostek budżetowych są sporządzane w szczegółowości część, dział, rozdział i paragraf, a w zakresie wydatków z budżetu środków europejskich zawartych w odrębnych planach finansowych państwowych jednostek**

[77] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa …*, s. 95.

[78] Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1542).

budżetowych dla budżetu środków europejskich – w szczegółowości określonej w część, program finansowany z udziałem środków europejskich, dział, rozdział oraz paragraf[79]**.**

Tworzenie, likwidacja, przekształcanie jednostek budżetowych[80]**.** Jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują:

1) ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw – państwowe jednostki budżetowe;
2) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.

Tworząc jednostkę budżetową, organ tworzący nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Likwidując jednostkę budżetową, stosowny organ określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem, iż organ może również zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez jednostkę nowo utworzoną. W przypadku państwowej jednostki budżetowej decyzja o przeznaczeniu tego mienia jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych. Należności i zobowiązania likwidowanej państwowej jednostki budżetowej przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji; a o likwidacji gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej jednostki budżetowej – przejmuje urząd odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Likwidując jednostkę budżetową organ założycielski może postanowić o utworzeniu jednostki o innej formie organizacyjno-prawnej.

Samorządowe zakłady budżetowe[81] mogą realizować zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwia-

[79] Art. 9 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, E. Kowalczyk, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, C.H. Beck, www.legalis.pl

[80] Art. 12 Ustawy o finansach publicznych.

[81] Art. 14 Ustawy o finansach publicznych.

nia odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
4) lokalnego transportu zbiorowego,
5) targowisk i hal targowych,
6) zieleni gminnej i zadrzewień,
7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
8) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
9) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
10) cmentarzy.

Charakter prawny zadań wykonywanych przez samorządowe zakłady budżetowe może być opisany poprzez wskazanie ich przynależności do ogólniejszej grupy zadań oraz przez wskazanie podstaw ich wyodrębnienia. Wskazany w komentowanym przepisie katalog zadań stanowi część zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, czyli zadań gminy, powiatu lub województwa. Katalogi zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są odpowiednio w art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 14 Ustawy o samorządzie województwa. Katalog zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być realizowane przez samorządowe zakłady budżetowe, jest węższy w stosunku do katalogu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, co wywołuje w doktrynie konieczność wyjaśnienia przesłanek tego doboru[82].

Zadania, które mogą być realizowane przez samorządowe zakłady budżetowe, związane są z samą konstrukcją prawną tej formy organizacyjnej. **Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.f.p., samorządowe zakłady budżetowe odpłatnie wykonują zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Należy zatem przyjąć, że cechą świadczeń wykonywanych w ramach wskazanych**

[82] Cyt. za: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa…*, s. 108; K. Sawicka, [w]: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, komentarz do art. 14, s. 54.

w komentowanym przepisie zadań jest ich odpłatność[83]**. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o gospodarce komunalnej** (art. 7) należy przyjąć, że zakres zadań wykonywanych przez samorządowe zakłady budżetowe obejmuje wyłącznie zadania o charakterze użyteczności publicznej, tj. zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zasady finansowania samorządowego zakładu budżetowego[84]**.** Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: dotacje przedmiotowe; dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

W zakresie określonym w odrębnych ustawach **samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową**. Samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe, wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług, z tym że ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z tym zakładem. Nowo tworzonemu samorządowemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności. Samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej.

[83] L. Lipiec-Warzecha, Ustawa …, s. 108.
[84] Art. 15 Ustawy o finansach publicznych.

Tworzenie, likwidacja, przekształcanie samorządowego zakładu budżetowego[85]**.** Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy. Tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa:

1) nazwę i siedzibę zakładu,
2) przedmiot jego działalności,
3) źródła przychodów własnych zakładu,
4) stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie,
5) terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu,
6) zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi.

Likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia, znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu. Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji. Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji. Należności i zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego likwidowanego w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno-prawną przejmuje utworzona jednostka.

Fundusz celowy[86]**.** Państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej. Państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym

[85] Art. 16 Ustawy o finansach publicznych.
[86] Art. 23 Ustawy o finansach publicznych.

dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Ze środków państwowego funduszu celowego mogą być udzielane pożyczki jednostkom samorządu terytorialnego, jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich. W planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Jeżeli państwowy fundusz celowy posiada zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę. Zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego ujętych w planie finansowym dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody ministra finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Obowiązujące przepisy określają państwowy fundusz celowy jako wyodrębniony rachunek bankowy. Ujęcie to ma charakter techniczny. W sensie prawno-ekonomicznym fundusz celowy należałoby rozumieć jako zasób środków pieniężnych[87]. W ujęciu obecnie obowiązujących regulacji prawnych państwowy fundusz celowy jest jednostką sektora finansów publicznych. Jednocześnie fundusz nie jest jednostką organizacyjną, lecz jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w ustawie. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy.

[87] K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2010, komentarz do art. 29 u.f.p., s. 82.

WAŻNE

Ustawa o finansach publicznych nie określa struktury rocznego planu finansowego państwowego funduszu celowego. W planie finansowym państwowego funduszu celowego mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów. Zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą jednak powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa[88].

2.3. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

Zasada jawności[89]**.** Gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Przepisu tego nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych.

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana poprzez:

1) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
2) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
3) podawanie do publicznej wiadomości:
   a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
   b) kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,

[88] K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 66; A. Gorgol, Fundusze [w:] W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych*…, s. 60.

[89] Art. 33 i 34 Ustawy o finansach publicznych.

c) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
d) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne;
4) jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
5) podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:
   a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację,
   b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
   c) zasad odpłatności za świadczone usługi;
6) zapewnianie radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do:
   a) dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych – z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
   b) informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej,
   c) sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni;
7) udostępnianie przez Narodowy Fundusz Zdrowia informacji o przychodach i kosztach oraz o świadczeniodawcach, realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, z którymi fundusz zawarł umowy, o zakresie przedmiotowym umów oraz o sposobie ustalania ceny za zamówione świadczenia;
8) udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych;
9) udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych;
10) podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi;
11) podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70 u.f.p.

Minister finansów podaje do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów.

Źródłem zasady jawności finansów publicznych jest konstytucyjna zasada prawa dostępu do informacji publicznej, o której mowa w art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie powyższego prawa, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa[90].

Klauzule umowne wyłączające zasadę jawności. Klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

[90] M.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 306–307; art. 36 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, A. Hornowska, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa, C.H. Beck 2020, www.legalis.pl

2.4. Obowiązki informacyjne w zakresie zasady jawności

Informacje ministra finansów[91]**.** Minister finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące:

1) ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujące w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia,
2) wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki.

Podaje także do publicznej wiadomości informacje obejmujące wykaz udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, wskazując osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których te poręczenia i gwarancje dotyczą.

Analogicznie **dyrektor izby administracji skarbowej ogłasza** w wojewódzkim dzienniku urzędowym wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5000 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

Organ wydający **decyzje o umorzeniu niepodatkowych należności budżetu państwa** (art. 60 u.f.p.), podaje informację kwartalną o udzielonych umorzeniach do publicznej wiadomości na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Art. 36 u.f.p. zawiera odesłanie do art. 38 u.f.p., ale tylko w kwestii terminu podania do publicznej wiadomości. Tym samym ustawodawca w żaden sposób nie precyzuje ani formy, w jakiej ma nastąpić podanie do publicznej wiadomości przedmiotowych informacji, ani też publikatora. Praktyka wykształciła jednak odpowiednie zastosowanie art. 38 u.f.p. w przedmiotowym zakresie, przez co powszechnie przyjęto, że wykaz udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji podawany jest do publicznej wiadomości w terminie do dnia 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.

[91] Art. 36 Ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.f.p. **dyrektor izby administracji skarbowej ogłasza** w wojewódzkim dzienniku urzędowym wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5000 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 6 ustawy minister finansów określi w drodze rozporządzenia sposób ustalania umorzonych kwot oraz termin ogłaszania przedmiotowego wykazu, a także organy obowiązane do przekazywania dyrektorowi izby administracji skarbowej danych umożliwiających sporządzenie tego wykazu i termin ich przekazywania, uwzględniając rodzaje podmiotów, których informacje dotyczą.

Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5000 zł[92], podaniu do publicznej wiadomości podlega umorzona przez ten sam organ podatkowy na podstawie art. 67a § 1 pkt 3, art. 67b, 67c § 2 oraz art. 67d Ordynacji podatkowej[93] kwota zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłat prolongacyjnych danej osobie prawnej, fizycznej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jeżeli co najmniej jedna z tych kwot lub ich suma przekroczą narastająco w ciągu roku kalendarzowego kwotę 5000 zł. **Wykaz sporządza się** na podstawie danych przekazywanych przez naczelników urzędów skarbowych, a także własnych decyzji dyrektorów izb administracji skarbowej. Rozporządzenie ma zastosowanie do kwot zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłat prolongacyjnych, umorzonych na podstawie art. 67a § 1 pkt 3, art. 67b, 67c § 2 oraz art. 67d O.p., począwszy od 1.1.2017 r.

W 2017 r. wykaz sporządzano na podstawie danych o umorzeniach wynikających z decyzji wydanych przez dyrektorów izb skarbowych, dyrektorów izb celnych, naczelników urzędów celnych,

[92] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 8.03.2017 r. w sprawie wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5000 zł. (Dz.U. nr 22, poz. 112 ze zm.).

[93] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. nr 137, poz. 926 ze zm.). Dalej jako: O.p.

naczelników urzędów skarbowych oraz decyzji dyrektorów izb administracji skarbowej.

Od 2018 r. naczelnicy urzędów skarbowych przekazują kwartalne dane o umorzeniach właściwemu dyrektorowi izby administracji skarbowej w terminie 30 dni od ostatniego dnia kwartału. Dyrektor izby administracji skarbowej ogłasza wykaz w terminie 60 dni od ostatniego dnia kwartału, w którym umorzenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.f.p. przekraczają narastająco od początku roku kalendarzowego kwotę 5000 zł. Instytucje: zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej zostały uregulowane w Ordynacji podatkowej i regulacje te znajdują pełne zastosowanie na gruncie art. 36. u.f.p.

Zgodnie z art. 51 O.p. **zaległością podatkową** jest podatek niezapłacony w terminie płatności. Przy czym za zaległość podatkową uważa się także niezapłaconą w terminie płatności zaliczkę na podatek lub ratę podatku. Zaległościami podatkowymi są również należności z tytułu podatków, zaliczek na podatki oraz rat podatków niewpłaconych w terminie płatności przez płatnika lub inkasenta. **Termin zapłaty zobowiązania podatkowego** (podatku) jest istotny dla określenia, kiedy powstaje zaległośći podatkowa w rozumieniu art. 51 § 1 O.p. Powstaje ona bowiem w przypadku niezapłacenia podatku w terminie płatności[94]. W przedmiocie zaliczek i rat na podatek wskazać należy, że niezapłacona w terminie płatności zaliczka i rata na podatek staje się zaległością podatkową. Zaległością jest każda z osobna zaliczka i rata. Zaliczki i raty stanowią odrębne świadczenia, których niewykonanie w terminie skutkuje powstaniem zaległości. Są one niejako niezależne od całej kwoty podatku, płaconej za rok podatkowy lub inny okres rozliczeniowy[95].

Odsetkom za zwłokę oraz opłacie prolongacyjnej poświęcony został cały rozdział 6 O.p., zatytułowany Odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna (art. 53–58 O.p). Należy pamiętać, iż zarówno odsetki za zwłokę, jak również opłata prolongacyjna mają charakter wynagrodzenia za korzystanie z kapitału. Opłata prolongacyjna została uregulowana w art. 57 i 58 O.p. i jest pobierana w związku z odroczeniem terminów płatności podatku i zaległości podatkowej oraz

[94] Por. wyrok NSA z dnia 7.4.2016 r., sygn. akt. I GSK 997/14, Legalis oraz wyr. WSA w Warszawie z dnia 30.1.2017 r., sygn. akt. III SA/Wa 3543/15, Legalis.

[95] Por. wyrok WSA w Warszawie, z dnia10.2.2017 r., sygn. akt. III SA/Wa 389/16, Legalis.

rozłożeniem na raty podatku lub zaległości podatkowej. Jak wskazuje literalna wykładnia przepisu oraz doktryna prawa podatkowego, są to jedyne dwa przypadki, które uprawniają organ podatkowy do ustalenia opłaty prolongacyjnej. Zgodnie z art. 57 § 2 O.p. stawka opłaty prolongacyjnej jest równa obniżonej stawce odsetek za zwłokę.

Opłata prolongacyjna jest naliczana od kwoty podatku lub zaległości podatkowej. Tylko zatem te kwoty mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu tej opłaty. W związku z tym nie ma podstaw do pobierania opłaty od odsetek za zwłokę. Jeżeli zatem organ podatkowy wydaje decyzję rozkładającą zaległość podatkową wraz z odsetkami na raty, opłata powinna być naliczona jedynie od kwoty zaległości podatkowej, z pominięciem odsetek[96].

Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych zostały uregulowane w art. 67a–67e O.p. Nie ulega wątpliwości, iż zasadą jest płacenie podatków, a umorzenie zaległości podatkowej może być zastosowane tylko wyjątkowo, gdyż w momencie zastosowania ulgi organ podatkowy rezygnuje z należnych mu dochodów[97]. Należy również pamiętać o tym, iż umarzanie zaległości podatkowych nie jest instytucją opieki społecznej, a ma wyłącznie na celu złagodzenie skutków obciążeń podatkowych wobec osób, które w sposób nagły i nieprzewidziany nie mogą wywiązać się ze swych obowiązków podatkowych[98]. Podejmowanie decyzji w ramach uznania administracyjnego nie nakłada na organ podatkowy obowiązku rozstrzygania sprawy na korzyść wnio-

[96] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13.2.2007 r., sygn. akt. I SA/Gd 988/06, Legalis.

[97] Szerzej na ten temat: T. Wołowiec, *Zwolnienia i ulgi podatkowe w uchwałach podatkowych gmin w kontekście kontroli prokuratorskiej i sądowej,* „Procedury Administracyjne I Podatkowe" nr 1 (10) 2019, s. 25–31; T. Wołowiec, *Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości w kontekście celów polityki podatkowej gminy,* „Finanse Komunalne" nr 1/2020, s. 58–72; T. Wołowiec, *Ulgi i zwolnienia podatków w lokalnych podatkach majątkowych a decyzje podmiotów gospodarczych,* „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" nr 11/2018, s. 9–17; T. Wołowiec, *Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą,* „Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL," tom *10*(46), nr 1/ 2018, s. 83–114; T. Wołowiec, *Umorzenie należności podatkowej – interes publiczny versus interes fiskalny* [w:] P. Chojnacki, S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Śmietanka (red.), *Podatki i opłaty w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne i finansowe – wybrane zagadnienia,* Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium", Radom 2017, s. 115–125.

[98] Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r. nr 3055/11.

skodawcy. Trzeba jednakże podkreślić, że prowadząc postępowanie w sprawie wniosku o zastosowanie ulgi w zapłacie podatku organ jest zobowiązany do dokładnego i wszechstronnego zbadania stanu faktycznego, by stwierdzić, czy dana sytuacja faktyczna mieści się w zakresie przesłanki ważnego interesu wnioskodawcy lub interesu publicznego. Podjęcie rozstrzygnięcia uwzględniającego wniosek lub odmawiającego jego uwzględnienia powinno być odpowiednio uargumentowane, zwłaszcza w przypadku odmowy przyznania ulgi[99].

Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3[100] ustawy Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.) **w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym** organ podatkowy, na wniosek podatnika, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Jednak umorzenie podatku jest instytucją wyjątkową, której zastosowanie winny uzasadniać szczególne i nadzwyczajne okoliczności. Nie można bowiem z tej instytucji czynić powszechnie stosowanego środka zwalniającego z zapłaty należności. Umorzenie to nic innego, jak nieefektywny sposób wygasania zobowiązań podatkowych, polegający na ostatecznym odstąpieniu przez wierzyciela podatkowego od poboru podatku po upływie terminu płatności. Żądanie umorzenia zaległości podatkowej podatnik może zgłosić wtedy, gdy zaległość ta istnieje. Oznacza to, że w dacie złożenia wniosku o umorzenie zaległości zobowiązanie podatkowe musi się przekształcić w zaległość podatkową wskutek niezapłacenia podatku w terminie (art. 51 § 1) i zarazem w tej dacie nie może jeszcze dojść do wygaśnięcia zobowiązania wskutek zaistnienia któregokolwiek ze zdarzeń określonych w art. 59 § 1. W przeciwnym wypadku wniosek podatnika jest bezprzedmiotowy[101].

Instytucja ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia przewiduje wyłącznie możliwość umorzenia zaległości podatkowych, a nie umorzenia podatku, względnie zaniechania jego poboru. Jest to unormowanie wyraźnie odmienne od regulacji dotyczącej instytucji ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci rozłożenia

[99] Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2013 r. nr 2556/12.

[100] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

[101] L. Etel, Komentarz do art. 67 Ordynacji podatkowej [w:] J. Brolik (red.)*., Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. V, Wolters Kluwer, LEX, Warszawa 2013.

na raty, gdzie przewidziano możliwość rozłożenia na raty zarówno podatku (zobowiązania podatkowego), jak i zaległości podatkowej[102].

Instytucja umorzenia zaległości podatkowych ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy nie jest sporna zasadność wymiaru samego podatku. Kwota zaległości podatkowej powinna zostać jednak określona, jeżeli zachodzi taka potrzeba, w odrębnym postępowaniu wymiarowym (art. 21 § 3 O.p.), gdyż jej wysokość może rzutować na ewentualne rozstrzygnięcie w przedmiocie umorzenia[103]. Wysokości zobowiązania podatkowego nie można natomiast kwestionować i weryfikować w toku postępowania o umorzenie zaległości. Postępowanie w przedmiocie umorzenia zaległości podatkowych nie stanowi kontynuacji postępowania w przedmiocie wymiaru tych zobowiązań, albowiem inne są jego cele i przesłanki podejmowanych w jego ramach rozstrzygnięć[104]. Zmiana wysokości zaległości podatkowej (czy na skutek spłacenia części zaległości przez podatnika, czy na skutek zmiany decyzji wymiarowej) stanowi zmianę jednego z elementów stanu faktycznego sprawy w przedmiocie umorzenia tej zaległości[105]. Jeżeli rozpoznając wniosek podatnika o umorzenie zaległości podatkowej, organ podatkowy umorzy kwotę zaległości w żądanej wysokości, która okaże się wyższa od kwoty zaległości, jaka w rzeczywistości istnieje, to wydana decyzja o umorzeniu rażąco narusza prawo. Jeśli natomiast nastąpi zapłata zaległości podatkowej (odsetek za zwłokę, opłaty prolongacyjnej) objętej umorzeniem, to powstaje nadpłata w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 O.p.

Umorzenie zaległości podatkowych jest jednym z elementów kształtowania ciężarów podatkowych. Dlatego szczególnie istotne jest prawidłowe stosowanie prawnych przesłanek umorzenia zaległości podatkowych. W pełni należy się zgodzić z wypowiedzią B. Brzezińskiego, że w wypadku decyzji odmownej organ może sięgać do argumentów związanych z genezą zadłużenia podatkowego. Wydaje

[102] Por. wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt. II FSK 1413/07, LEX nr 508235.

[103] Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2001 r., sygn. akt. III SA 2962/99, LEX nr 656848.

[104] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt. III SA/Wa 188/04, LEX nr 831513.

[105] Por. wyrok NSA w Łodzi z dnia 25 maja 2000 r., sygn. akt. I SA/Łd 1884/98, ONSA 2001, nr 3, poz. 129.

się, że nie byłaby sprzeczna ani z istotą uznania administracyjnego, ani z konstrukcją art. 67a decyzja odwołująca się w uzasadnieniu do faktu spowodowania powstania na skutek lekkomyślności czy zaniedbań podatnika sytuacji, w której zapłata podatku jest utrudniona bądź nawet niemożliwa. „**Organ podatkowy może uzasadniać decyzję, używając dowolnej argumentacji – byle była ona logiczna, powiązana z realiami sprawy i nie naruszała konstytucyjnie chronionego systemu wartości. Argumentacja ta może więc – z braku expressis verbis sformułowanych wyłączeń – nawiązywać także do przyczyn, z jakich zapłata podatku nie jest możliwa bądź też jest utrudniona**”[106].

Dobrowolne zapłacenie zaległego podatku przed złożeniem wniosku o jego umorzenie sprawia, że postępowanie o przyznanie ulgi jest bezprzedmiotowe i na podstawie art. 208 § 1 O.p. powinno ulec umorzeniu[107]. Również dobrowolne zapłacenie podatku po złożeniu wniosku o umorzenie skutkuje wygaśnięciem zaległości, a przez to postępowanie powinno być umorzone.

Interes publiczny a ważny interes podatnika. Mówiąc o uznaniowym charakterze decyzji o umarzaniu zaległości podatkowych, należy podkreślić, że oparte są one na przepisie, który w swej treści zawiera terminy niedookreślone, takie jak ważny interes podatnika i interes publiczny. Połączenie decyzji uznaniowej z terminami niedookreślonymi, stanowiącymi podstawę prawną jej wydania, powoduje, że organy podatkowe mają bardzo szerokie pole do podejmowania rozstrzygnięć. Aby tego rodzaju wyjątkowo szerokie kompetencje nie godziły w istotę państwa praworządnego, niezbędne jest odwoływanie się do podstawowych zasad konstytucyjnych czy też zasad ogólnych postępowania, w tym w szczególności zasady zaufania do organów podatkowych. Jakkolwiek uznaniowy charakter decyzji oznacza, że organy podatkowe mogą, ale nie muszą, umorzyć zaległość podatkową, to jednak decyzje wydane w tym trybie nie mogą być dowolne. Wymagają uzasadnienia odpowiadającego rygorom art. 210 § 4 o.p. Nie jest przekonujące uzasadnienie decyzji organu podatkowego odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej, w którym stwierdzono, że przedmiotem działania urzędów skarbowych jest terminowa i zgodna z pra-

[106] B. Brzeziński, glosa do wyroku WSA z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt. I SA/Gd 998/07, POP 2010, z. 2, poz. 105–107.

[107] Wyrok NSA z dnia 4 maja 2005 r., sygn. akt. FSK 1999/04, LEX nr 177353.

wem podatkowym realizacja wpływów do budżetu państwa i budżetów samorządowych[108]. Negatywne rozstrzygnięcie, dotyczące umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek za zwłokę, powinno być szczególnie przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją[109].

Ważenie interesu publicznego i interesu podatnika. Organ podatkowy obowiązany jest nie tylko do ustalania, czy zachodzą przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, lecz także obowiązany jest do wyważenia interesu społecznego z indywidualnym interesem strony[110]. Ważny interes podatnika wymaga istnienia nadzwyczajnych okoliczności w sytuacji życiowej konkretnego podatnika, zdarzeń obiektywnie niezależnych od postawy, zachowania podatnika, na które podatnik nie mógł mieć wpływu nawet przy dołożeniu nadzwyczajnej staranności w danych okolicznościach, zaś interes publiczny oznacza, że za zastosowaniem wnioskowanej ulgi musi przemawiać konieczność respektowania wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy. Wystąpienie okoliczności ważnego interesu podatnika, czy interesu publicznego nie generuje obowiązku wydania przez organ decyzji pozytywnej dla strony. Za umorzeniem należnych kwot podatku mogą przemawiać wypadki niezależne od sposobu postępowania podatnika, bądź spowodowane działaniem czynników, na które podatnik nie mógł mieć wpływu. Tym samym decyzja o umorzeniu zaległości podatkowych ma charakter uznaniowy. Pojęcie ważnego interesu podatnika oraz interesu publicznego mają na gruncie ordynacji podatkowej równorzędny charakter[111]. Należy pamiętać, iż obie te przesłanki muszą być rozpatrzone w trakcie postępowania podatkowego. Należy stwierdzić, że Ordynacja podatkowa przy określeniu interesu prywatnego stawia akcent na określenie ważny. Nie chodzi więc o każdy interes, ale o tzw. interes kwalifikowany. O jego istnieniu decydują zobiektywizowane kryteria, na

[108] Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt. SA/Po 3597/93, „Wspólnota" z 1994 r., nr 39, s. 14.

[109] Za: S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgudka-Medek *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* wyd. IX, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

[110] Za: wyrok NSA z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt. SA/Wr 1458/01, POP 2004, z. 3, poz. 59.

[111] Wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2010 r., sygn. akt. III SA/Wa 1410/09, niepubl.

podstawie których organ podatkowy rozstrzyga o umorzeniu – bądź nie – zaległości podatkowej. Ważnego interesu podatnika nie można utożsamiać z jego subiektywnym przekonaniem o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej. W doktrynie przyjmuje się, że przez ważny interes podatnika należy rozumieć nadzwyczajne względy, które mogłyby zachwiać podstawami egzystencji podatnika[112].

2.5. Informacje zarządu jednostek samorządu terytorialnego i klasyfikacja budżetowa

Informacje zarządu JST.[113] Zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie:

1) do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 u.f.p.,
2) do dnia 31 maja roku następnego – informację obejmującą:
   a) dane dotyczące wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki,
   b) kwotę wykorzystanych środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p,
   c) kwotę zobowiązań, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 u.f.p.,
   d) kwoty dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty dotacji udzielonych innym jednostkom samorządu terytorialnego,
   e) wykaz udzielonych poręczeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i poręczenia dotyczą,
   f) wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącz-

[112] W wyroku z dnia 22 kwietnia 1999 r. sygn. akt. SA/Sz 850/98 (Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 2000/6 poz. 168) za „ważny interes podatnika" Naczelny Sąd Administracyjny uznał sytuację, w której z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków, podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to, w ocenie tego sądu, utrata możliwości zarobkowania lub utrata majątku.

[113] Art. 37 Ustawy o finansach publicznych.

nie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia,

g) wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

WAŻNE

Ustawodawca w art. 37 u.f.p. nakłada na zarząd jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnione w tym przepisie obowiązki informacyjne, w tym m.in. obowiązek informowania o bieżącym wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak również o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, wraz z podaniem szczegółowych informacji o udzielonych i otrzymanych dotacjach, poręczeniach, gwarancjach, a ponadto obowiązek podania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie oraz wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

Celem przedmiotowej regulacji jest zapewnienie transparentności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi na poziomie samorządu terytorialnego, a zatem przedmiotowa regulacja stanowi kolejny przejaw realizacji zasady jawności formalnej finansów publicznych.

Zgodnie z art. 38 u.f.p. minister finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" kwotę i relację do produktu krajowego brutto: państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa oraz kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sekto-

ra finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego. Art. 38 u.f.p. jest ściśle związany z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

UWAGA

Doktryna prawa konstytucyjnego podkreśla, że przedmiotowy zakaz jest bezprecedensowym przykładem przeniesienia części postanowień prawa unijnego do konstytucji państwa członkowskiego[114].

Jak wskazują M. Safjan oraz L. Bosek, ratio legis ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP dopuszczalnego limitu państwowego długu publicznego jest nie tylko zakaz przekraczania wysokości długu (powstającego w wyniku zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń finansowych), lecz także zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach.

Przyjęte rozwiązanie konstytucyjne powinno zwiększać gospodarczą międzynarodową wiarygodność państwa. Wynikający z tego przepisu zakaz adresowany jest do władz publicznych upoważnionych do zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń, w szczególności do Rady Ministrów i NBP, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchwalać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym ten konstytucyjny limit zadłużenia[115].

Podkreślić należy, że poza urzeczywistnieniem zasady jawności formalnej, wykonanie przez inistra finansów obowiązków z art. 38 u.f.p. ma również istotne znaczenie z perspektywy ewentualnego wdrożenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, o których stanowią art. 86 i 87 u.f.p.[116].

[114] T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*, PWN, Warszawa 2010, s. 120.
[115] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Legalis 2016, www.legalis.pl
[116] Art. 38 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: A. Hornowska, www.legalis.pl

Klasyfikacja budżetowa[117]. W art. 39 ust. 1 u.f.p. ustawodawca uregulował klasyfikację budżetową na zasadzie trójstopniowej, a mianowicie jest to klasyfikacja wg: działów i występujących w ich obrębie rozdziałów, paragrafów dochodów i wydatków oraz paragrafów przychodów i rozchodów. Jak wskazuje piśmiennictwo, „dobór podziałek dla działów i rozdziałów (dla dochodu lub wydatku) wymaga równoczesnego ustalenia działu i właściwego pod nim rozdziału. Dział i rozdział to rodzaj działalności, z której pochodzi dochód, lub na którą przeznaczony jest wydatek. Wybranie właściwego rozdziału wymaga znajomości przepisów, które dotyczą danego źródła dochodów, lub przepisów stanowiących podstawę prawną wydatku, ale nie jest to dostateczne, gdyż konieczna jest również orientacja w całości działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Z kolei dobór podziałki paragrafowej dla dochodu lub wydatku wymaga dodatkowej orientacji w całym ciągu kolejno po sobie zapisanych paragrafów i grup paragrafowych wydatków”[118].

Klasyfikacja wg działów. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 u.f.p. dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione powyżej, klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności. Stwierdzić zatem należy, że największym działem klasyfikacyjnym zgodnie z komentowanym przepisem jest dział.

[117] Art. 39 Ustawy o finansach publicznych.

[118] W. Lachniewicz, *Zmiany w klasyfikacji budżetowej*, Legalis 2018.

Klasyfikacja wg rozdziałów. Zgodnie z art. 39 ust.1 pkt 1 FinPubU dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione powyżej klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności.

Klasyfikacja wg paragrafów. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.f.p. dochodypubliczne, wydatki publiczne i przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione powyżej, klasyfikuje się według paragrafów, określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak również środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi innych niż wyżej wymienione.

2.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Dysponentem części budżetowej województwa jest:

a. skarbnik województwa,
b. marszałek województwa,
c. kierownik rządowego centrum legislacji,
d. wojewoda.

2. Zakłady budżetowe zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z 2009 roku:

a. zostały zlikwidowane,
b. występują tylko w „sektorze" samorządowym,
c. podlegają wskazanej ustawą jednostce budżetowej,
d. mogą realizować zadania nieodpłatne na rzecz jednostek budżetowych,

3. Fundusze celowe:

a. mogą gromadzić dochody z opłat i kar,
b. finansowane są poprzez subwencje,
c. nie otrzymują dotacji celowych,
d. żadne z powyższych.

4. Przedsiębiorstwa państwowe:

a. nie należą do sektora publicznego,
b. należą do sektora finansów publicznych,
c. na skutek reformy systemu finansów publicznych uległy całkowitej likwidacji,
d. żadne z powyższych.

5. Plan finansowy państwowego funduszu celowego:

a. jest załącznikiem do ustawy budżetowej,
b. jest wyłącznie zestawieniem dochodów funduszu otrzymywanych z budżetu państwa,
c. nie jest objęty zasadą jawności finansów publicznych,
d. żadne z powyższych.

6. System finansowy państwa to:

a. układ podmiotowy źródeł przychodów, wpływów z prywatyzacji i dochodów z opłat,
b. zespół instytucji prawnych połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, służący gromadzeniu środków pieniężnych i ich wydatkowaniu,
c. zbiór wszystkich podatków i opłat oraz regulacji dotyczących ich poboru,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

7. Metoda bezzwrotności polega na:

a. bezzwrotnym i nieodpłatnym przekazywaniu zasobów pieniężnych określonym podmiotom gospodarującym, bez obowiązku wzajemnego świadczenia. Są to transfery mające postać emerytur, rent, subwencji, zasiłków,
b. na gromadzeniu i rozdzielaniu zasobów pieniężnych na określony czas, po którym następuje zwrot i są to strumienie o charakterze kredytowym. Metoda ta ma zastosowanie do przedsiębiorstw, ponieważ specyfika prowadzonej przez nie działalności gwarantuje spłatę kredytu,
c. nieodpłatnym przekazywaniu zasobów pieniężnych wyłącznie JST, bez obowiązku wzajemnego świadczenia,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

8. Z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej podatnika ulgi i zwolnienia podatkowe mogą mieć charakter:

a. obligatoryjny,
b. powszechny (systemowy),
c. uznaniowy,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

9. Sektor finansów publicznych tworzą między innymi:

a. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
b. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki oraz związki metropolitalne,
c. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze,
d. instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe,
e. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

10. Obowiązujące w toku wykonania budżetu zasady gospodarki finansowej obejmują miedzy innymi:

a. zasadę, zgodnie z którą ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów,
b. zasadę określającą, że pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przez generalnego inspektora budżetowego,
c. zasadę dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym jednostki pomocniczej, z zachowaniem zasady uzyskiwania przeciętnych efektów z danych nakładów,
d. zasadę, zgodnie z którą zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najdroższej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z zastosowaniem art. 43 i 151 albo 221 u.f.p.

11. Jednostkami budżetowymi są:

a. zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze działające na zlecenie ministra finansów lub ministra rozwoju regionalnego, wyposażone w aktywa publiczne,
b. jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
c. jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki wyłącznie bezpośrednio z budżetu i uzyskanych dochodów,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

12. Likwidując jednostkę budżetową:

a. stosowny organ określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem, iż organ może również zdecydować o przejęciu należności i zobowiązań likwidowanej jednostki budżetowej przez nowo utworzoną jednostkę,
b. cały majątek podlega podziałowi pomiędzy gminę, starostwo powiatowe oraz wojewodę w proporcji 40% – 30% – 30%,
c. należności i zobowiązania – przejmuje organ, który opracował i uchwalił statut takiej jednostki,
d. wszystkie odpowiedzi są nieprawdziwe.

13. Samorządowe zakłady budżetowe:

a. odpłatnie wykonują zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Należy zatem przyjąć, że cechą świadczeń wykonywanych w ramach wskazanych w komentowanym przepisie zadań jest ich odpłatność,
b. obejmują swym zakresem wyłącznie zadania o charakterze użyteczności publicznej, tj. zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych,
c. realizują zadania, które, związane są z samą konstrukcją prawną tej formy organizacyjnej,
d. wszystkie twierdzenia są poprawne.

14. Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego:

a. jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego,
b. może być otrzymana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
c. może być dotacja podmiotowa. Samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług, z tym że ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia tego podatku związanego z tym zakładem,
d. wszystkie twierdzenia są prawdziwe.

15. Tworząc samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa między innymi:

a. nazwę i siedzibę zakładu, przedmiot jego działalności, źródła przychodów własnych zakładu,
b. stan wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie,
c. terminy i sposób ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jed-

nostki samorządu terytorialnego oraz sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu,
d. wszystkie powyższe twierdzenia są poprawne.

16. W planie finansowym państwowego funduszu celowego:

a. mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów,
b. mogą być dokonywane zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego powodujące zwiększenie dotacji z budżetu państwa do 30%,
c. mogą być dokonywane zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego powodujące zwiększenie dotacji z budżetu państwa do 50%,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

17. Minister finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące:

a. ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujące w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia,
b. wykonania budżetu państwa za okresy kwartalne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki za ubiegły rok (w stosunku do bieżącego roku budżetowego),
c. ogółu operacji kasowych i towarowych sektora finansów publicznych, obejmujących zobowiązania krótkoterminowe i należności bieżące (do 2 tygodni),
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

18. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym:

a. organ podatkowy na wniosek podatnika może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną,
b. organ podatkowy na wniosek podatnika może umorzyć w całości lub w części wyłącznie zaległości podatkowe, bez odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej,
c. organ podatkowy z urzędu może umorzyć podatnikowi w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

19. Dobrowolne zapłacenie zaległego podatku przed złożeniem wniosku o jego umorzenie sprawia, że postępowanie o przyznanie ulgi:

a. musi być kontynuowane z uwagi na interes podatnika,
b. jest bezprzedmiotowe i powinno ulec umorzeniu,
c. może być kontynuowane z uwagi na interes Skarbu Państwa i rolę stymulacyjną przyznawanej ulgi,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

20. Ustawodawca w art. 37 Ustawy o finansach publicznych nakłada na zarząd jednostki samorządu terytorialnego wyszczególnione w tym przepisie obowiązki informacyjne, w tym m.in.:

a. obowiązek informowania o bieżącym wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
b. obowiązek informowania o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym wraz z podaniem szczegółowych informacji o udzielonych i otrzymanych dotacjach, poręczeniach, gwarancjach,
c. obowiązek podania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie oraz wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. W jaki sposób zasada jawności finansów publicznych wpływa (powinna wpływać) na jakość gospodarowania środkami publicznymi?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Jak rozpatrywać pojęcia interesu podatnika i interesu publicznego z perspektywy uznania prawa do udzielania przez organ podatkowy ulgi uznaniowej.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. W jaki sposób przejawia się zasada jawności w odniesieniu do finansów lokalnych (JST)?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Jakie u.f.p. nakłada obowiązki informacyjne na zarząd jednostki samorządu terytorialnego?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Po co jest nam (społeczeństwu) potrzebna zasada jawności finansów publicznych? – uzasadnij odpowiedź, podaj przykłady.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. Daniny (dochody) publiczne

Tylko dwie rzeczy są pewne: śmierć i podatki
Benjamin Franklin

3.1. Pojęcie i charakter danin publicznych

Daniny publiczne stanowią jeden z elementów szerszej kategorii obciążeń publicznych nakładanych normami prawa publicznego. Elementy władczego nałożenia obowiązku świadczenia pieniężnego przez wspólnotę publicznoprawną wykluczają możliwość stosowania pojęcia danina publiczna wobec świadczeń niepieniężnych i świadczeń dobrowolnych. Również świadczenia wynikające z wszelkich roszczeń państwa o charakterze prywatnoprawnym nie są przedmiotem regulacji przepisów prawa daninowego. Historyczny rozwój danin publicznych przebiegał w zróżnicowanych warunkach ekonomicznych, prawnych i społecznych. Tym samym w chwili obecnej nie tworzą one spójnego katalogu instrumentów finansowych, które da się opisać przy pomocy zdefiniowanych, jednorodnych cech konstytutywnych. Systematyka danin publicznych ewoluowała na przestrzeni ostatnich kilkuset lat – od prostego podziału dzielącego daniny na: podatki, opłaty i dopłaty (składki), w kierunku podziałów bardziej złożonych, o wyraźnie wytyczonych dwóch nurtach obciążeń powszechnych i obciążeń szczególnych. Zarówno obciążenia powszechne, jak i szczególne pobierane są współcześnie wyłącznie w pieniądzu, nie znajdują się między nimi służebności osobiste ani daniny rzeczowe[119]. Kategoria obciążeń powszechnych obejmuje wyłącznie podatki, a zatem daniny służące finansowaniu ogólnych zadań państwa,

[119] Świadczenia naturalne na gruncie prawa publicznego mogą przybierać postać służebności osobistych (np. obowiązek służby wojskowej, praca na rzecz zbiorowości, sprawowanie urzędów honorowych) lub publicznoprawnych świadczeń rzeczowych (nieodpłatne dostarczanie państwu różnych rzeczy, np. pojazdów).

które nie są oparte o zasadę ekwiwalentności. Daniny o charakterze szczególnym nie służą ogólnemu finansowaniu państwa i nie obciążają ogółu zdolnych do ponoszenia danego świadczenia[120].

Wśród danin publicznych współcześnie dokonuje się wyodrębnienia dwóch kategorii: dochodów podatkowych (podatków) i dochodów niepodatkowych (opłat i składek). Podstawą tego rozróżnienia jest **koncepcja ekwiwalentności** (ekwiwalencji), której dokonał niemiecki ekonomista Karl Heinrich Rau w XIX wieku. Rau wskazywał na fakt, że: „opłat żąda się w przypadku szczególnej styczności obywatela z rządem i stąd wydają się one stanowić wynagrodzenie za pojedyncze, związane z kosztami działania władzy wykonawczej"[121]. Zdaniem K.H. Rau, nakładanie opłat jest dopuszczalne w trzech sytuacjach, jeśli obywatel korzysta z obiektów i urządzeń należących do państwa, jeśli jego udziałem staje się jakiś przywilej ze strony państwa oraz jeśli organ państwa musi zajmować się sprawami obywatela (np. wydawanie zaświadczeń, zezwoleń itd.). Obok tradycyjnego pojęcia podatku i opłaty, współcześnie funkcjonują tzw. definicje formalne, odnoszące się wyłącznie do zewnętrznego kształtu normy daninowej, jak i koncepcje odwołujące się np. do pojęcia opłaty za udzielenie prawa (daniny koncesyjnej)[122].

---

120 T. Wołowiec, *Koncepcje pojęcia dochodu i ich wpływ na cechy podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach strefy euro* [w:] J. Ostaszewski (red.), *Polska w strefie euro – szanse i zagrożenia*, SGH, Warszawa 2008, s. 185.

121 Zob. K.H. Rau, Grundsätze der Finanzwissenschaft [w:] Lehrbuch der politischen Ekonomie, Heidelberg - 1832/37 (Aufl.1).

122 Opłatę możemy zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za świadczenie pieniężne pożądane przez podmiot prywatny a oferowane przez podmiot publiczny. Przytaczana definicja opłaty nie może być traktowana jako definicja ustawowa, z prostego powodu – nie istnieje ustawowa, powszechnie obowiązująca, jednolita definicja opłat, chociaż terminologicznie odróżnienie podatków i opłat jest dokonywane. Problem różnic pomiędzy podatkami a opłatami jest dodatkowo komplikowany przez przypisywanie podatkom różnego rodzaju dodatkowych funkcji, głównie bodźcowych oraz wiązanie podatków z konkretnym wydatkiem budżetowym. Istnieje co prawda w nauce skarbowości pojęcie podatku celowego jednakże budzi ono wiele kontrowersji w kontekście stosowania zasady ekwiwalentności i złamania budżetowej zasady powszechności. Dla tego rodzaju konstrukcji, bazujących na elementach rachunku kosztów, właściwsza byłaby nazwa opłata np. drogowa, ekologiczna, itd.

Zgodnie z XIX-wiecznymi doktrynami ekonomicznymi opłatę od podatku odróżnia[123] charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika, a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Z jednej strony mowa jest o prywatnej korzyści lub wniosku zainteresowanego, z drugiej – o nakładach (kosztach) poniesionych przez podmiot publiczny[124].

Współcześnie stosowane definicje opłaty (definicje formalne) akcentują indywidualny charakter otrzymywanych przez dłużnika świadczeń ze strony organów publicznych. Świadczenia te mogą, lecz nie muszą być korzystne dla dłużnika[125], mogą odnosić się wprost do jego osoby lub leżeć w szeroko pojętym jego interesie. Opłata służy częściowemu lub całkowitemu pokryciu kosztów indywidualnego świadczenia[126]. Jeżeli daninowy stan faktyczny nie zawiera elementu świadczenia publicznego, to chodzi o podatek, zaś wystąpienie odpłatności indywidualnej oznacza opłatę. W koncepcji tej następuje również odwołanie do podzielności świadczenia. Świadczenia niepodzielne z natury rzeczy pokrywane są za pomocą podatków, świadczenia podzielne i indywidualnie mogą być finansowane w drodze opłat.

Obok obu powyższych pojęć opłaty, w literaturze przedmiotu prezentowane są również inne koncepcje definiowania opłat. Jedną

[123] Odwołując się do definicji podatku i podmiotów uprawnionych do otrzymania podatku, zawartej w ordynacji podatkowej, możemy mówić o jeszcze jednej różnicy pomiędzy podatkami i opłatami. Różnica ta dotyczy liczby podmiotów uprawnionych do otrzymania podatków i opłat. Katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania podatku obejmuje państwo i jednostki samorządu terytorialnego (w praktyce tylko gminy). W przypadku opłat grupa podmiotów otrzymujących opłaty jest szersza, bo obejmuje np. niektóre fundusze celowe.

[124] XIX-wieczna dyskusja o sposobie ustalenia wysokości opłat koncentrowała się wokół zasady korzyści i zasady kosztów (zasady ekwiwalentności świadczeń i zasady pokrycia kosztów świadczenia publicznego).

[125] Fakt, że dane świadczenie jest lub nie jest korzystne dla dłużnika nie przesądza o jego dobrowolnym lub wymuszonym udziale w czynności będącej przedmiotem opłaty. Co więcej, przedmiotem opłaty mogą być także czynności przez niego zaniechane.

[126] Podnoszenie w przypadku opłat ich celowego charakteru, mogłoby wskazywać na pewne podobieństwo pomiędzy opłatą a ceną. Użycie w odniesieniu do opłaty określenia cena za usługę jest jednak niewłaściwe ze względu na przymusowy charakter opłaty.

z nich jest **koncepcja dwuczłonowości opłaty**[127]. Zrywa ona ze ścisłym związkiem pomiędzy korzyściami odnoszonymi przez dłużnika a kosztami świadczeń ponoszonych przez państwo na jego rzecz. Zgodnie z koncepcją dwuczłonowości opłaty uzasadnione jest obciążanie daniną osób, których działania powodują powstanie określonych kosztów, pod warunkiem, że w ten sposób odciążony zostanie ogół podatników. Z drugiej strony, istnieją opłaty, które kompensują koszty powstałe nawet w sytuacji, jeśli dłużnik w ogóle nie odniósł wymiernej korzyści z działania władz publicznych, a co więcej, dopuszcza się nakładanie opłat nawet wtedy, jeśli świadczenie spełnione na rzecz zobowiązanego w ogóle nie przysporzyło kosztów organom administracji. „W sposób równie uzasadniony opłatę definiować można albo wyłącznie z punktu widzenia dłużnika – a więc w aspekcie uzyskanej przez niego korzyści, albo z punktu widzenia państwa – a więc przez pryzmat kosztów koniecznych do spełnienia świadczenia”[128].

Obecnie zasady te (pokrycia kosztów i ekwiwalentności) przestały odgrywać wiodącą rolę w orzecznictwie. Rolę tę przejęła **zasada współmierności celu i środków** (proporcjonalności), a także **różnicowanie opłat na podstawie zasady zdolności do świadczenia ze względów społecznych**. Współmierność celu i środków należy rozpatrywać w kontekście zasady państwa prawa, wykluczającej sytuację, w której cel realizowany za pomocą opłaty przez państwo stoi w rażącej dysproporcji w stosunku do nałożonej na obywatela opłaty. Ujęcie takie wyklucza opłatę z katalogu podstawowych źródeł finansowania wydatków budżetowych, koncentrując się na jej funkcji bodźcowej. Zagadnienie stosowania zróżnicowania opłat ze względów społecznych stanowi próbę odejścia od klasycznych, generalnych zasad kalkulowania wysokości opłat, na rzecz zindywidualizowania ich

[127] Pojęcie opłaty bazujące na koncepcji jej dwuczłonowości zostało sformułowane przez K. Vogela w 1989 r. Definiuje ono opłatę następująco: „opłaty są jednostronnie nałożonymi daninami nawiązującymi do indywidualnej korzyści jednostki wynikającej z odpowiedniego zachowania organu władzy albo odwołującymi się do kosztów organu władzy, za których powstanie indywidualnie odpowiedzialna jest określona jednostka. Daniny owe częściowo lub całkowicie kompensują indywidualną korzyść albo częściowo lub całkowicie pokrywają powstałe koszty”. Szerzej: K. Vogel, *Vorteil und Verantworlichkeit. Der doppelgridlige Gebührenbegriff des Grundgesetzes [w:] Festschrift für W. Geiger*, Tubingen 1989 r., s. 518 i d.

[128] I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim,* , WPiPG, Warszawa 1999, s. 233.

wysokości w zależności od posiadanych dochodów. W orzecznictwie niektórych państw przyjęto zasadę dopuszczającą stopniowanie wysokości opłat ze względów społecznych, pod warunkiem, że osoby zamożniejsze uiszczają opłaty w wysokości nieprzekraczającej uzyskanych przez nie korzyści. Osoby niezamożne płacą część ustalonej w ten sposób opłaty maksymalnej (dotyczy np. tak delikatnej materii, jak różnicowanie opłat zależnie od dochodów rodziców za pobyt dzieci w przedszkolu). System ten, co jest zrozumiałe, musi zakładać istnienie niedoboru środków, który musi być pokryty z budżetu jednostki sektora publicznego.

Składkę płaci się w celu uzyskania określonego świadczenia, mającego charakter dobra quasi-publicznego, które jest przypisane grupie, a nie jednostce, jak w przypadku dóbr prywatnych, ani ogółowi, w odniesieniu do dóbr publicznych. Przykładem takiego świadczenia może być składka na ubezpieczenie społeczne lub fundusz pracy. Przy czym składka na ubezpieczenie społeczne winna być traktowana jako kategoria danin publicznych, odmienna od składek na ubezpieczenia prywatne. Finansowania ubezpieczeń społecznych dokonuje się w drodze nakładania zobowiązań w ramach składek ubezpieczeniowych. Składka na ubezpieczenie społeczne ma ścisły związek z ochroną ubezpieczeniową samego ubezpieczonego lub odpowiedzialnością zobowiązanego (osoby trzeciej np. pracodawcy) za ubezpieczonego. Z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia interesująca jest relacja pomiędzy zobowiązanym do zapłacenia składki (pracodawca) a ubezpieczonym (pracownikiem). W przypadku tego składnika składek ubezpieczeniowych zobowiązany ponoszący określone ciężary składki nie uzyskuje żadnej korzyści gospodarczej w zamian za składkę. Z punktu widzenia ekonomicznego, składkę można traktować jako element wynagrodzenia pracownika. W odróżnieniu od składek na ubezpieczenie prywatne wysokość składki nie jest obliczana na podstawie indywidualnego ryzyka, lecz w oparciu o zasadę zdolności świadczenia (właściwej podatkom). Składka nie musi pokrywać kosztów poszczególnych świadczeń publicznych ani odzwierciedlać indywidualnych korzyści. Wysokość świadczenia w ubezpieczeniach społecznych z reguły nie zależy bezpośrednio od wysokości składki. Część świadczeń obliczana jest w relacji do wysokości składki, czyli pośrednio w stosunku do zarobków ubezpieczonego. Składkę charakteryzuje specyficzny związek pomiędzy indywidualną ekwiwalentnością a solidarnością grupo-

wą. Składki ubezpieczeniowe są oddzielone przez ustawodawcę od regulacji kompetencji podatkowych. Nie mogą służyć finansowaniu ogólnych potrzeb państwa.

Praktyczne podejście do klasyfikacji danin publicznych wymusza powołanie odrębnej od wszystkich kategorii danin – **daniny szczególnej**, która zamyka system danin publicznych. W grupie tej znajdują się wszystkie instrumenty fiskalne, które wymykają się z ram definicji podatków, opłat, czy składek. Postępowanie takie chroni obywateli przed kumulacją obciążeń fiskalnych i wprowadzaniem w sposób nieuzasadniony nowych danin. Chroni także system finansowy przed rozszerzaniem zakresu stosowalności danin parapodatkowych. Dla interesu podatników ważne jest, aby daniny szczególne podlegały procesowi ciągłej ustawowej legitymacji (w odróżnieniu od podatków). W grupie danin szczególnych można wyodrębnić daniny szczególne o celu finansowym (wyrównawcze) oraz daniny szczególne pozbawione takiego celu. Szczególny charakter danin finansowych, wykraczających poza system podatków i opłat, nakłada na ustawodawcę specyficzne wymagania co do sposobu nałożenia tych danin. Co do zasady, nie powinny one służyć finansowaniu ogólnych potrzeb wspólnoty publicznej. Warunkiem ich wprowadzenia jest istnienie specyficznej relacji między grupą podmiotów zobowiązanych a celem daniny szczególnej. Istnienie grupy zobowiązanej do świadczenia ma związek z możliwością jednoznacznego wydzielenia, odróżnienia danej grupy z ogółu społeczeństwa. Wpływy z daniny muszą być wykorzystywane w przeważającym stopniu w interesie obciążonej grupy, w sposób dla niej użyteczny (ma to istotne znaczenie w przypadku danin szczególnych o celu finansowym). Danina szczególna winna obowiązywać tylko przez pewien czas, do momentu realizacji celu, którego realizacja związana jest z nałożeniem zobowiązania. Daniny szczególne pozbawione celu finansowego nie służą zasadniczo finansowaniu określonych zadań publicznych, ale ze swej istoty spełniają inne funkcje, jak choćby funkcje stymulacyjne, sterujące czy interwencyjne[129]. Prymat celu – w przypadku danin

[129] Nie istnieją daniny realizujące funkcje fiskalne i pozostające neutralne bodźcowo dla podmiotu zobowiązanego. Z drugiej strony, jak już wskazywano, istnieją daniny, w ramach których funkcja fiskalna ma znaczenie pomijalnie małe. Na ten fakt uwagę zwracało wielu autorów m. in.: Ch. D. Dicke, *Die wesentlichen Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit*, DÖV 1968 r., s. 163, 167; K. Miller, Steuerbegriff des Grundgesetzes, BB 1970 r., s. 1109.

o charakterze stymulującym określone zachowania – w interesujący sposób może się przekładać na wielkość realizowanych wpływów. Cel daniny zostaje osiągnięty, gdy wpływy z tego tytułu wynoszą zero. W ten sposób przez ustawodawcę wskazywane są zachowania, które można uznać za pożądane, a które w pełni zwalniają z daniny.

UWAGA

Reasumując, daniny szczególne, chociaż podobne do podatków, stanowią odrębną kategorię danin publicznych, obciążającą nie ogół, ale określoną grupę podatników. Zgromadzone środki generalnie nie są odprowadzane do budżetu centralnego, lecz trafiają na konto różnego rodzaju wyodrębnionych funduszy funkcjonujących poza budżetem państwa (poza ogólnym planem finansowym państwa).

Pomimo prób sprecyzowania pojęcia danin szczególnych, można sformułować pogląd o istotnych doktrynalnych trudnościach przeprowadzenia wyraźnej granicy pomiędzy daninami szczególnymi a podatkami (w szczególności podatkami celowymi).

Podatek stanowi złożoną kategorię prawną i ekonomiczną, warunkującą funkcjonowanie państwa, wpływającą na cały obieg gospodarczy. Ekonomiczne znaczenie podatku związane jest ze zmianą sytuacji dochodowej i majątkowej podmiotów opłacających daninę. Zapłata podatku wpływa na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarujące w sferze oszczędności, wydatków konsumpcyjnych czy też decyzji gospodarczych. Podatki stanowią podstawowy sposób gromadzenia dochodów publicznych i finansowania wydatków. Należy podkreślić, że z punktu widzenia nauki finansów każde zjawisko ekonomiczne lub prawne, które posiada wszystkie wymienione cechy, jest podatkiem, choćby nazwa używana przez ustawodawcę wskazywała na zupełnie inny charakter stosunku prawnego i ekonomicznego, np. cło, opłata, składka, dobrowolna wpłata itd. W literaturze przedmiotu panuje zgodność co do tego, że podatek charakteryzować powinno sześć cech: nieodpłatność, przymusowość, bezzwrotność, pieniężna

forma, ogólność oraz jednostronność nakładania. System rozdziału źródeł podatkowych (podatków) między terytorialne związki publiczno-prawne i państwo może być całkowicie wolny albo też ograniczony. Wskazanie podmiotów uprawnionych do poboru podatków stanowić może podstawę do wyodrębnienia kategorii podatków centralnych (wpływających do budżetu państwa) i podatków lokalnych**.** Kryterium to pośrednio odwołuje się do woli ustawodawcy w przekazywaniu jednostkom samorządu terytorialnego podatków jako źródła finansowania zadań publicznych, a szerzej – stanowi wyraz zachodzących w ustroju państwa procesów decentralizacji finansów publicznych.

3.2. Ewolucja systemu danin publicznych

Podatek (łacińska nazwa *taxare*) oznacza przymusowy obowiązek finansowy nakładany na podatnika (jednostkę indywidualną lub prawną) przez państwo albo jego równoprawny funkcjonalnie odpowiednik. Obecnie najczęściej pobierany jest w formie pieniężnej, choć w czasach przedkapitalistycznych realizowany był często w naturze. Niezależnie od formacji społeczno-politycznej organizmu państwowego, najpierw władca (książę, król, cesarz itp.), a później państwo potrzebowało i potrzebuje środków (pieniędzy lub innych dóbr) na zaspokojenie swych potrzeb oraz wypełnianie zadań (powinności) wobec podwładnych czy też obywateli. Środki te początkowo pochodziły z majątku panującego, z przymusowych świadczeń ściąganych od ludności na terenach podbitych oraz z dobrowolnych świadczeń ludności na rzecz panującego. Świadczenia te, w związku z ich długotrwałością, stały się zwyczajem, a w konsekwencji nabrały charakteru obowiązującego. Z tych zwyczajowych, o obowiązkowym charakterze świadczeń, na pewnym etapie rozwoju stosunków społeczno-gospodarczych wykształcił się współczesny podatek[130].

Cel fiskalny był historycznie podstawowym celem, który determinował wprowadzanie podatków i rozbudowywanie systemu obciążeń fiskalnych. „Walka o władzę państwową i z władzą państwową staje się walką podatkową", a „pamięć słynnych władców kojarzy się nie tyle z wygranymi przez nich bitwami lub wojnami, co z zapewnieniem

[130] Zob. S. Dolata, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym,* Uniwersytet Opolski, Opole 1999.

dobrobytu państwa i społeczeństwa poprzez reformy gospodarcze i podatkowe”[131].

Chociaż z quasi-podatkami i podatkami ludzkość styka się praktycznie od zarania dziejów, nadal trwa spór dotyczący początków konfrontacji ludzkości z podatkami. Poglądy na ten temat są dość rozbieżne: poczynając od stwierdzenia, że z podatkami ludzkość zetknęła się już w okresie wspólnoty pierwotnej, a kończąc na poglądach, według których kategoria podatku zaistniała dopiero wówczas, gdy powstało państwo o określonym stopniu rozwoju. Jak pisze J. Chechliński: „Powstanie państwa nie powoduje automatycznie powstania podatku. (...) Tam gdzie państwo i jego organy występują w dostatecznie szerokim zakresie, jako właściciele środków wytwarzania (np. król i jego domeny, feudałowie i ich majątki) przymusowa zmiana właściciela nie jest państwu potrzebna. (...) dopiero państwo stwarza możliwość powstania podatku. Możliwość przekształca się w konieczność w momencie, gdy jako uczestnik podziału produktu globalnego – obok producenta i właściciela środków produkcji – pojawia się trzeci względnie odrębny podmiot, jakim jest państwowa sfera nieprodukcyjna”[132]. Powiązanie powstania podatku z momentem, w którym państwo nie jest w stanie sfinansować potrzeb publicznych z własnych środków, a więc środków pochodzących z jego własności, wskazuje z jednej strony na przeznaczenie podatków, czyli zaspokajanie potrzeb publicznych, a z drugiej – na jego źródło, czyli na część produktu czystego, która może być przewłaszczona bez naruszania możliwości egzystencji ich wytwórców. Prawdziwość tej tezy potwierdza zanik podatków i marginalizacja ich roli w finansowaniu zadań państwa w okresie średniowiecza (feudalizmu). Należy zwrócić również uwagę na fakt, że w latach 70. XX w. w państwach realnego socjalizmu, w których własność państwowa w zasadzie była własnością jedyną lub dominującą, głoszono teorię zaniku podatku w okresie tzw. rozwiniętego socjalizmu.

W Biblii znajdujemy stwierdzenie, iż 1/10 zbiorów należy odłożyć w celach redystrybucji i wspierania duchowieństwa. Nic nie wiadomo o ówczesnym mechanizmie przymusu[133]. Udokumentowane zapisy dotyczące podatków pojawiają się w związku z budową arki Noego. Środki na budowę pozyskiwano dzięki wprowadzonemu sa-

[131] C. Kosikowski, *Podatek jako instytucja ustrojowo-prawna System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne,* „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica”, nr 54/1992, s. 17.

[132] J. Chechliński, *Z zagadnień teorii podatku*, PWN, Warszawa 1993, s. 38.

[133] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 546.

moopodatkowaniu obywateli oraz podatkowi pogłównemu. Podatek pogłówny wynosił pół szekla i był nakładany na wszystkich mężczyzn powyżej 20. roku życia[134]. Pan Bóg określił, iż „dwadzieścia gera stanowi szekla", a podatek miał być uiszczany zgodnie z regułą „bogaty powinien dać nie więcej, biedny nie mniej niż pół szekla". Ustanowione reguły noszą znamiona zarówno powszechności, jak i sprawiedliwości opodatkowania, czyli dwóch zasad, które w przyszłości będą stanowić podstawę większości systemów podatkowych. W Ewangelii według św. Mateusza w ustępie zatytułowanym „Podatek na świątynię" znajdujemy opis obowiązku podatkowego: „gdy przyszli do Kafarnaum, przystąpili do Piotra poborcy dwudrachmy z zapytaniem: Wasz Nauczyciel nie płaci dwudrachmy? Odpowiedział: owszem. Gdy wszedł do domu, Jezus uprzedził go, mówiąc: „Szymonie, jak ci się zdaje, od kogo królowie ziemscy pobierają daninę lub podatek? Od synów swoich czy obcych? Gdy powiedział: od obcych, Jezus mu rzekł: a zatem synowie są wolni. Żebyśmy jednak nie dali powodu do zgorszenia, idź nad jezioro i zarzuć wędkę! Weź pierwszą rybę, którą wyciągniesz i otwórz jej pyszczek: znajdziesz statera. Weź go i daj za Mnie i za siebie". Jak pisze Jerzy Małecki: „Rzadko się zdarza wśród podatników taki stosunek do obowiązków podatkowych (…) Jezus mimo braku obowiązku podatkowego nakazuje Szymonowi zapłacenie poborcom podatku na świątynię w wysokości dwudrachmy, by nie dać powodu do zgorszenia"[135].

W starożytności daninami fiskalnymi były obciążone tylko niektóre grupy ludności. W czasach Ptolemeuszy powstał w Egipcie kunsztowny i złożony system podatków bezpośrednich i pośrednich. System podatkowy w starożytnym Egipcie (3200 p.n.e) polegał na pobieraniu – w naturze od rolników – części zbiorów, rzemieślnicy zaś oddawali część swych wyrobów na potrzeby wojska i administracji, a kupcy składali daniny. Był to rozwinięty system opodatkowania, a podatki były głównym źródłem dochodów faraonów. Podatki były płacone w formie rzeczowej – chłopi uiszczali należny podatek w zbożu i bydle, a rzemieślnicy w wytworzonych przez siebie wyrobach. W okresie późniejszym, około IV wieku p.n.e, część podatków

[134] Zob. m.in.: E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t.1, Delfin, Lublin 1991; T. Wałek-Czernecki, *Historia gospodarcza świata starożytnego*, t. II, Grecja–Rzym, Warszawa 1948; A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2004.

[135] J. Małecki, *Obowiązek podatkowy a godność podatnika* [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, KUL, Lublin 2003.

pobierano w formie pieniężnej. Ciekawym podatkiem był podatek od oleju, którym można było handlować wyłącznie w oficjalnych miejscach podlegających faraonowi, gdzie był sprzedawany w cenie, do której doliczono podatek (protoplasta podatku pośredniego).

Faraon zorganizował w pełni profesjonalny system poboru podatków oparty na pracy 1000 tzw. skrybów (poborców podatkowych), działających na terytorium całego imperium. Poborcy podatkowi zostali wyposażeni w prawne instrumenty zarówno oceny deklarowanych przez obywateli źródeł dochodu i wartości majątku, jak i poboru podatków. Uchylanie się od obowiązku podatkowego było karane chłostą albo śmiercią, zaś karą za zaległości podatkowe była przymusowa egzekucja części majątku (konfiskata części ziemi, towarów, wyrobów itp.). Podatki miały charakter powszechny i progresywny, a opodatkowaniu podlegały wszystkie warstwy i klasy społeczne.

Starożytni Grecy ustanowili jako pierwsi **uproszczone formy opodatkowania** bezpośredniego (quasi-podatek typu dochodowego). Pobierano podatki od tzw. wyzwoleńców (12 drachm od mężczyzny i 6 drachm od kobiety) oraz pogłówne (*quasi head tax*), płacone za niewolników przez ich właścicieli (niewolnik był traktowany jako źródło dochodu – przedmiot opodatkowania). W greckim systemie podatkowym występowała również danina o charakterze progresywnego, powszechnego podatku majątkowego, zwanego *eisforą,* wprowadzona w 594 roku p.n.e. przez Solona. Jego wysokość zależała od wielkości posiadanego majątku, przy czym już wtedy obowiązywała zasada minimum wolnego od opodatkowania (minimum dochodowego, opartego na zasadzie zdolności do ponoszenia świadczenia). Podatek pobierano dopiero od majątku przekraczającego równowartość 1000 drachm[136].

Rzymski system podatkowy, oparty był na różnorodnych formach opodatkowania i zróżnicowanych podmiotowo i terytorialnie. Początkowo wysokość obciążeń podatkowych wynosiła około 1% wartości przedmiotu opodatkowania. Podatki obciążały własność obywatela, z tym że do tej kategorii należy zaliczyć także niewolników, których zaliczono do grupy szczególnej (*instumentum vocale*). W czasie wojen, bądź innych sytuacji nadzwyczajnych, obciążenie podatkowe mogło wzrosnąć do 3% wartości dóbr podlegających opodatkowaniu.

[136] Zob. szerzej: N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992.

Jedną z najstarszych form opodatkowania, był opłacany do 167 roku p.n.e. przez obywateli podatek gruntowy, zwany *ugatio*. Nakładano go na grunty prowincji podległych Rzymowi. Wielkość świadczenia zależała od jakości ziemi oraz rodzaju upraw – ziemie orne, winnice, gaje oliwne, lasy itp. Opracowany przez Rzymian sposób wyznaczania wysokości podatku gruntowego jest stosowany w wielu współczesnych systemach podatkowych. W rzymskim systemie podatkowym (podobnie jak w greckim) występował powszechny podatek od spadków, zawierający w swojej konstrukcji zwolnienia o charakterze rodzinnym oraz określone minimum spadkowe wolne od opodatkowania. Podatek ten ponownie wprowadził do systemu podatkowego cesarz Dioklecjan w III wieku n.e.

Generalnie wyróżniano **podatki zwyczajne** (*tributum ordinarium*) i **nadzwyczajne** (*tributum extraordinarium*), które nakładano w określonych sytuacjach, na przykład w celu pokrycia kosztów wojennych. Podatki płacono w formie pieniężnej, chociaż w czasie kryzysów decydowano się również na pobieranie ich w naturze. We wszystkich prowincjach pobierany był podatek gruntowy (*tributum soli*). Poza tym pobierano również podatek osobisty, quasi-dochodowy (*tributum capitis*).

Reformę podatkową przeprowadzono dopiero za czasów cesarza Dioklecjana. Dla słabszych, mniej zamożnych warstw społeczeństwa wprowadzono tzw. pogłówne, *head-tax* (*capitatio*). Wartość tego podatku nie była wszakże dla wszystkich jednakowa. Podstawę dla obliczeń stanowił tzw. *caput*, który określał wartość pracy (dochód) jednego kolona. Zależnie od wartości pracy osób uprawiających grunt, *caput* obejmowało różną ilość głów (*capitatio humana*). Posiadacze bydła płacili podatek wedle liczby zwierząt (*capitatio animalium*). Natomiast od biednej ludności plebejskiej pobierano pogłówne w opłacie ustalanej corocznie (*capitatio plebeia*). Od podatków przysługiwały określonym kategoriom osób zwolnienia np.: wdowom, dzieciom.

Podatek gruntowy obliczano w stosunku do wartości gruntu. Podstawę stanowiło *iugum*, czyli obszar, który mógł być utrzymany i obrobiony przez jednego człowieka z zaprzęgiem. Wśród podatków szczególnych należy wyróżnić podatek spadkowy. Jego wartość została określona na 5 procent wartości masy spadkowej. Jednakże i od tego występowały zwolnienia, w szczególności przy dziedziczeniu po najbliższych krewnych i przy małych spadkach do wartości 100 000 sesterców.

Oprócz podatków, skarb państwa czerpał zyski z cła (*portorium*). Podlegały mu wszelkie rzeczy. Od opłat tego rodzaju wyłączone były jedynie przedmioty potrzebne w czasie podróży i do własnego użytku, przy czym nie mogły być one, wedle oceny urzędnika, przeznaczone do celów handlowych. Aby nie wprowadzać niejasności, istniał prawny obowiązek zdeklarowania tych przedmiotów. Niedopełnienie tego obowiązku, mogło się wiązać z zarekwirowaniem przewożonych rzeczy. Cło pobierano jako procent wartości towaru, przy czym różnił się on nie tylko w stosunku do pewnego gatunku rzeczy, ale jego wartość mogła być różna w poszczególnych zakątkach państwa.

W Chinach, za czasów panowania dynastii Han w 10 roku naszej ery, cesarz chiński Wang Mang ustanowił bezprecedensowy podatek – podatek dochodowy – w wysokości 10% od dochodu profesjonalnych i wykwalifikowanych robotników. Wcześniejszymi podatkami w Chinach był podatek pogłówny oraz podatek od własności.

W średniowieczu nastąpił niewątpliwy **regres systemu podatkowego** w stosunku do starożytności. W ustroju feudalnym, w okresie wczesnego średniowiecza, instytucja powszechnych podatków w swej klasycznej postaci w zasadzie zanikła. Jednak wzrost potrzeb publicznych, których z dochodów uzyskiwanych przez państwo w dotychczasowy sposób (w większości metodami pozaekonomicznymi, np. łupy wojenne) nie można było zaspokajać, spowodował powrót do zapomnianych podatków, co było o tyle prostsze, że rozwój gospodarczy spowodował wzrost zamożności wielkich wasali i mieszczan. Znaczący wpływ na kształtowanie poglądów i koncepcji podatkowych w okresie średniowiecza wywarła doktryna Kościoła katolickiego. Do wybitnych przedstawicieli okresu średniowiecza, którzy wypowiadali się na temat opodatkowania zaliczyć można św. Tomasza z Akwinu (1225–1274) oraz Francisco Guicciardiniego (1483–1540)[137].

W średniowieczu podatki miały niewielkie znaczenie fiskalne, ponieważ dochody budżetowe władców pochodziły przeważnie z posiadłości ziemskich, przywilejów monarszych i ceł. W XV wieku rozwinął się quasi-system podatkowy we Francji i Anglii. Pierwszą formą prawnej ochrony własności prywatnej od ryzyka samowolnego przejęcia przez władcę była uchwalona w 1215 roku angielska *Magna Charta Libertatum*, wydana przez Jana bez Ziemi pod Runnymede.

[137] Por. L. Dorozik, J. Stanielewicz, B. Walczak, *System podatkowy Polski*, Szczecin 2008, s. 7.

Formalnie była przywilejem, mającym równocześnie znamiona umowy między królem a jego wasalami. Ograniczała władzę monarszą, głównie w dziedzinie skarbowej, gwarantując, iż nakładanie nowych zobowiązań podatkowych, jak i ich wzrost jest możliwe wyłącznie za zgodą rady królestwa. Podobną zasadę uchwaliły w 1314 roku francuskie Stany Generalne, jednakże w roku 1426, w obliczu zagrożenia ze strony Anglii, Karol VII otrzymał od Stanów Generalnych uprawnienia do nakładania nowych obciążeń fiskalnych w tzw. nagłych przypadkach, czego efektem było nadużywanie tego uprawnienia przez kolejnych władców. W roku 1576 Stany Generalne odmówiły Henrykowi III zgody na nałożenie podatku, ale królowi udało się złamać ich opór. Dopiero uchwalona w 1789 roku Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela w art. 14 potwierdza, iż: „Wszyscy obywatele mają prawo bezpośrednio lub przez swych przedstawicieli stwierdzać zachodzącą potrzebę podatku powszechnego, swobodnie zezwalać nań, jako też określać jego wysokość, wymiar, sposób ściągania oraz czas trwania". Wyeliminowanie samowolnego i dobrowolnego manipulowania systemem fiskalnym przez poszczególnych władców stało się ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój gospodarek narodowych i podstawową zasadą nowożytnych państw.

Analiza procesu **ewolucji systemu danin fiskalnych** pozwala postawić tezę, iż pierwsze konstrukcje podatkowe miały charakter szczegółowy. Konkretność i uzależnienie podatków szczegółowych od określonych faktów nadawała im znamiona pewnej przedmiotowości, a myślenie ludzkie w tamtych czasach nastawione było przedmiotowo. Z konkretnością podatków szczegółowych wiązała się również większa łatwość ich nakładania i egzekwowania. Dopiero z końcem XV wieku kupcy w Lombardii zaczęli posługiwać się ogólnymi pojęciami majątku i dochodu w nowoczesnym rozumieniu. Zaczął się także rozwijać aparat skarbowy zdolny do konstruowania i egzekwowania podatków ogólnych. Procesowi tych zmian towarzyszył rozwój gospodarki pieniężnej, jak i stopniowa demokratyzacja państw wczesnokapitalistycznej fazy rozwoju. W okresie tym nastąpiła widoczna ewolucja struktury dochodów budżetowych polegająca na dynamicznym wzroście udziału wpływów podatkowych w porównaniu z innymi dochodami, czego efektem była radykalna zmiana systemu podatkowego.

3.3. System podatkowy, zasady podatkowe, elementy techniki podatkowej

System podatkowy możemy zdefiniować jako ogół podatków w danym państwie, powiązanych ze sobą, a także od siebie zależnych i współzależnych, tworzących pewną logiczną i spojoną całość. Oprócz samych podatków i ich powiązań, system podatkowy obejmuje także różnorodne ustawy podatkowe normujące kwestie zobowiązań podatkowych, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej itp., a także przepisy normujące funkcjonowanie organów podatkowych.

UWAGA

Zatem można stwierdzić, iż system podatkowy to nie jedynie same podatki, a więc prawo materialne, ale także prawo formalne i wszystkie inne składniki systemu prawa, służące realizacji powstających zobowiązań podatkowych. Do systemu podatkowego zalicza się więc również prawo karne skarbowe, jak również międzynarodowe oraz europejskie prawo podatkowe i inne (liczne) akty prawne[138].

Najważniejsze jest to, aby system podatkowy nie budził sprzeczności i nie powodował niespójności prawno-organizacyjnej zarówno dla podatników, jak i organów podatkowych. Dlatego powinien być **spójny, logiczny oraz zupełny i oparty zarówno na zasadach podatkowych, jak i normach etycznych (kulturowych, moralnych, społecznych) zrozumiałych dla wszystkich obywateli**. Ponadto – poprawnie funkcjonujący system podatkowy – powinien łączyć poszczególne funkcje podatków (np. redystrybucyjną, czy fiskalną itp.).

Należy podkreślić także, iż podatek jako kategoria pojęciowa jest rozważany w doktrynie prawa podatkowego i w teorii ekonomii.

[138] H. Dzwonkowski (red.)., *Prawo podatkowe*, wydanie 2, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 11.

Można powiedzieć, że jest to pojęcie prawne, bowiem ustawodawca podatkowy nadaje właśnie temu wyrażeniu charakter definicji legalnej w przepisach Ordynacji podatkowej i odwołuje się do niego również w poszczególnych ustawach podatkowych. Podatek jest także środkiem oddziaływania na gospodarkę w skali makroekonomicznej, a więc jako oddziaływanie na pewne procesy, które zachodzą w gospodarce oraz w ujęciu mikroekonomicznym, czyli jako oddziaływanie na pewne podmioty gospodarcze, czy na ich zachowanie jako uczestników na rynku. Rozważając definicję podatku w świetle prawa, bardzo trudno byłoby doszukiwać się ścisłych powiązań między tą definicją i rozpatrywaniem podatku jako kategorii ekonomicznej[139].

UWAGA

Podatek jest przede wszystkim powszechnym, nieodpłatnym, przymusowym, pieniężnym, a także bezzwrotnym świadczeniem, które jest nakładane jednostronnie przez związek publicznoprawny (państwo i samorząd terytorialny). Natomiast nieodpłatny charakter podatków oznacza brak jakichkolwiek świadczeń ze strony związku publicznoprawnego na rzecz podatnika, zaś przez bezzwrotność podatku rozumie się, że pobrane kwoty podatków nie podlegają żadnemu bezpośredniemu zwrotowi na rzecz podatnika.

Można też mówić o pośrednim zwrocie podatków jako inwestycja z wydatków publicznych. Definicja stanowi, iż podatki to dochód publiczny, z którego realizowane są zadania ogólnospołeczne.

Cechy podatku:

Pieniężny charakter świadczeń podatkowych wiąże się z jego wymiarem i poborem w jednostkach pieniężnych danego kraju.

[139] E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe* [w:] M. Weralski, *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, *Instytucje budżetowe,* Wrocław, Ossolineum 1985, s. 116; R. Mastalski, *Prawo podatkowe,* PWN, Warszawa 2016, s. 12 oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

Przymusowy (obowiązkowy) charakter świadczeń podatkowych wynika z władczych uprawnień państwa do wszystkich, którzy mieszkają na terytorium państwa. Przymus podatkowy jest przymusem prawnym opartym na aktach prawnych, pochodzących od władzy państwowej. Wyraża się w tym, iż podatek ustanowiony przez państwo należy zapłacić w określonej wysokości i wyznaczonym terminie.

Bezzwrotny charakter świadczeń podatkowych polega na definitywnym przekazaniu środków pieniężnych przez podmiot zobowiązany na rzecz budżetu państwa. Cecha ta pozwala odróżnić świadczenia podatkowe od innych rodzajów dochodów budżetowych, które mają charakter pieniężny, przymusowy, lecz podlegają zwrotowi.

Nieodpłatność podatków oznacza, iż nie są one związane z żadnym wzajemnym świadczeniem ze strony państwa i jego budżetu.

Często używa się pojęcia tzw. odpłatności ogólnej, która jednak nie pozostaje w związku z przedstawioną cechą podatku. Oznacza ona finansowanie przez budżet państwa tworzenia i funkcjonowania urządzeń infrastrukturalnych lub kulturalnych.

Powszechność podatku polega na tym, że jest to świadczenie nakładane na podmioty wyznaczone ze względu na określone cechy i zobowiązane do płacenia świadczeń według powtarzanych reguł ustalających rozmiary świadczenia, czas i sposób zapłaty.

Podatnikiem jest każda osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu[140]. Podatnik jest odpowiedzialny całym swoim majątkiem za zobowiązania podatkowe, a w sytuacji niezapłacenia należności przez podatnika, organy podatkowe mają obowiązek przymusowego dochodzenia wierzytelności w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z majątku podatnika[141].

Na podatek składa się:

1. **Podmiot opodatkowania.**
2. **Przedmiot opodatkowania.**
3. **Podstawa opodatkowania.**
4. **Stawka podatkowa.**
5. **Zwolnienia i ulgi podatkowe.**
6. **Terminy i sposoby płatności podatku.**

[140] Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 13.

[141] R. Oktaba, *Prawo podatkowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 23.

Elementy te dla każdego z podatków określone są w ustawie podatkowej, wprowadzającej dany podatek do obowiązującego porządku prawnego.

Podmiotem podatku jest osoba, która uiszcza podatek. Jest to jednocześnie podmiot bierny, zobowiązany do zapłaty. Podmiot, który pobiera podatek na swoją rzecz lub dla którego podatek jest pobierany – to podmiot czynny.

Z podmiotem podatkowym wiąże się pojęcie **płatnika i inkasenta**. **Płatnikiem** jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. **Inkasentem** jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

Przedmiotem podatku jest sytuacja, zdarzenie, okoliczność, działalność, w związku z którymi ustawodawca nakłada obowiązek podatkowy. Sytuacją, w której ustawodawca może nałożyć podatek, jest np.: osiąganie dochodu, otrzymanie spadku, sprzedaż towarów i usług, posiadanie gospodarstwa rolnego, posiadanie psa, posiadanie nieruchomości czy też otrzymanie darowizny. Sytuacje te związane są często z prowadzeniem działalności gospodarczej, posiadaniem majątku, świadczeniem pracy, nabywaniem towarów.

Podstawą opodatkowania jest przedmiot podatku ujęty wartościowo – w jednostkach pieniężnych lub ilościowo – w jednostkach naturalnych, np.: metrach kwadratowych, hektarach.

Stawki podatkowe są dwojakiego rodzaju: procentowe lub kwotowe. Odnoszą się do podstawy opodatkowania wyrażonej wartościowo. Stawki procentowe mogą być stawkami liniowymi (stałymi), czyli niezmieniającymi się. Pozostają cały czas na tym samym poziomie, niezależnie od podstawy opodatkowania, która może rosnąć lub maleć.

Stawki kwotowe występują wówczas, gdy podstawa opodatkowania wyrażona jest w jednostkach naturalnych, np. podatek od nieruchomości, gdzie podstawa opodatkowania wyrażona jest w metrach kwadratowych. Stawki podatkowe mogą być zmienne i wówczas tworzą **skalę podatkową**.

Wyróżniamy trzy rodzaje skal podatkowych: progresywne, degresywne i regresywne.

→ **Progresywna** skala podatkowa jest to zestawienie zmiennych stawek podatkowych ułożone w taki sposób, że w miarę powiększania się podstawy opodatkowania zwiększa się również stawka podatkowa, czyli im wyższa podstawa opodatkowania, tym wyższy podatek.
→ **Degresywna** skala podatkowa polega na tym, że mniejsza podstawa to mniejsze stawki.
→ **Regresywna** skala podatkowa – istotą tej skali jest to, że im mniejsza podstawa opodatkowania, tym wyższe stawki podatkowe.

W literaturze **ulgi podatkowe oraz zwolnienia** najczęściej wymienia się obok podmiotu, przedmiotu, podstawy opodatkowania i stawek jako element konstrukcji podatku. Analiza budowy, funkcji, a także charakteru ulg i zwolnień prowadzi jednak do wniosku, iż z punktu widzenia konstrukcji podatku są one formą redukcji jednego lub kilku wyżej wymienionych elementów lub samej kwoty podatku, nie zaś niezależnym od innych piątym elementem[142]. **Ulga podatkowa** jest to możliwość obniżenia podstawy opodatkowania, a tym samym wysokości podatku. Jest ona związana z ponoszeniem przez podatnika udokumentowanych wydatków na wskazane przez ustawodawcę cele. Z punktu widzenia zakresu obowiązywania ulga podatkowa może mieć charakter **przedmiotowy** (gdy dotyczy wszystkich podatników płacących określony podatek) bądź **podmiotowy** (gdy jest przyznawana na podstawie obowiązujących przepisów na indywidualny wniosek podatnika).

Zwolnienie podatkowe jest to zwolnienie wyłącznie z obowiązku podatkowego określonych podatników (zwolnienia podmiotowe), bądź przedmiotów opodatkowania (zwolnienia przedmiotowe). Zwolnienia podatkowe wiążą się z całkowitym zaniechaniem poboru podatku albo obniżeniem podstawy opodatkowania. Ulgi i zwolnienia podatkowe traktowane mogą być jako pewnego rodzaju wydatki budżetowe, ponieważ wszystkie ulgi i zwolnienia powodują zmniejszenie wpływów do budżetu państwa lub gminy.

[142] W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy* [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, UMCS, Lublin 2003, s. 95.

Podatki spełniają trzy zasadnicze funkcje:

1. **Fiskalną** – są głównym źródłem dochodów budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gwarantują finansowanie wydatków publicznych. Jest to pierwotna, najstarsza funkcja podatków.
2. **Redystrybucyjną** – są instrumentem przesuwania dochodów pomiędzy różnymi grupami społecznymi.
3. **Stymulacyjną** – są wykorzystywane przez państwo, jak i samorządy jako instrument oddziaływania na decyzje podmiotów gospodarczych w celu skorelowania ich z założeniami polityki gospodarczej i społecznej.

Ogół podatków funkcjonujących w określonym czasie tworzy **system podatkowy**.

Z tak określonego zakresu funkcji podatkowych wyraźnie wynikają **cele realizowane przez podatki.** Należy do nich zaliczyć: **cel fiskalny, cele gospodarcze oraz cele społeczne**.

Cel fiskalny powinien być głównym celem podatku. W systemie podatkowym powinny przede wszystkim występować podatki wydajne fiskalnie, które zapewniałyby budżetowi jak największe dochody przy minimalnych kosztach ich poboru, bez powodowania ubocznych skutków ujemnych w sferze gospodarczej i społecznej. Posługiwanie się podatkami do celów gospodarczych, społecznych czy politycznych, powoduje osłabienie fiskalnej wydajności podatku.

Cele społeczne i gospodarcze można więc realizować za pomocą polityki kredytowej, polityki w zakresie wydatków publicznych. Dochodów podatkowych jako źródła zasilania budżetu niczym nie można zastąpić. Stąd też celem podstawowym podatku jest cel fiskalny.

Różnorodność stosowanych podatków wymaga dokonania klasyfikacji przy uwzględnieniu różnych kryteriów.

Ze względu na kryterium przedmiotowe podatki dzielą się na:

- **podatki majątkowe i podatki od praw majątkowych** – ich źródłem jest: posiadany przez podatnika majątek, podatek realny – gdy następuje uszczuplenie majątku, podatek nominalny – źródłem jest dochód z majątku,

- **podatki od przychodów –** podatki są pobierane przez państwo niezależnie od wyników działalności gospodarczej, są bardzo korzystnym instrumentem fiskalnym państwa, są podatkami silnie cenotwórczymi, mogą być sprzymierzeńcem państwa (rządu) w równoważeniu budżetu,
- **podatki od dochodów** – podatki dochodowe nawiązują wprost do nadwyżki ekonomicznej wypracowanej przez podmioty, są narzędziem realizacji zasady powszechności opodatkowania, są bardziej korzystne dla podatnika niż dla władz publicznych,
- **podatki od wydatków –** przedmiotem opodatkowania są wydatki ponoszone na zakup dóbr luksusowych i dóbr, które tradycyjnie uważane są za domenę Skarbu Państwa.

Z punktu widzenia związku między ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem rozróżnia się:

- **podatki bezpośrednie** – bezpośrednie to takie podatki, w przypadku których istnieje precyzyjnie określona zależność między płaconym podatkiem (tzn. rodzajem podatku, jego wysokością, trybem płacenia, a podatnikiem), są nieprzerzucalne,
- **podatki pośrednie** – podatki pośrednie obciążają podatnika w sposób niepozostający w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową i majątkową, są ukryte i przerzucane na finalnego konsumenta.

Kolejny podział podatków jest związany z władztwem podatkowym. Według tego kryterium podatki dzielą się na:

- podatki nakładane przez państwo,
- podatki nakładane przez władze samorządowe.

Z podziałem podatków na podatki państwowe i podatki samorządowe wiąże się podział na:

- podatki centralne,
- podatki regionalne,
- podatki lokalne.

Opłata – jednostronnie określone, bezzwrotne, odpłatne świadczenia pieniężne; płacący powinien otrzymać świadczenie wzajemne.

Kryterium przedmiotowe podziału:
- za czynności organów administracji rządowej i samorządowej – skarbowa,
- za usługi podmiotów gospodarki publicznej,
- za korzystanie z dóbr objętych w inwentarzu publicznym szczególną ochroną,
- pokrywanie kosztów inwestycji publicznych (np. elektryfikacja, budowa wodociągu).

Cło – przymusowe, nieodpłatne, bezzwrotne świadczenie pieniężne pobierane przez państwo od przywozu, wywozu i przewozu towarów przez jego granicę.

Kryterium celu:
- cła fiskalne – podstawa to dostarczanie dochodu,
- cła ekonomiczne – instrumenty polityki handlowej,
- prohibicyjne (zaporowe),
- agrarne,
- preferencyjne,
- odwetowe.

Kryterium kierunku ruchu towarów:
- importowe,
- eksportowe,
- tranzytowe.

Kryterium obliczania stawek celnych:
- cła od wartości,
- cła specyficzne,
- cła mieszane,
- cła alternatywne.

Zasady podatkowe. Możliwie bezkolizyjne funkcjonowanie systemu podatkowego wymusza stosowanie przez władze określonych reguł, które w warunkach: społecznych, ekonomicznych, politycznych, historycznych powinny zapewnić dostosowanie podatków do uznawanych powszechnie w społeczeństwie wartości i minimalizować dokuczliwość ponoszonych ciężarów, a przede wszystkim zapewnić państwu stały i w odpowiedniej wysokości dochód. Zasady

podatkowe, bo o nich mowa, są rezultatem doświadczeń podatkowych, tym samym nie powinno dziwić, że formułowane są one od czasów starożytnych. W czasach nowożytnych, rozpoczęcie dyskusji nad zasadami podatkowymi przypisuje się Adamowi Smithowi. Sformułował on cztery zasady podatkowe: równości obciążenia podatkami, pewności podatku, dogodności podatku, taniości poboru. Nie mniejsze znaczenie dla rozwoju nauki skarbowości miały rozważania Adolfa Wagnera, który to w XIX w. rozszerzył i uporządkował listę zasad podatkowych wyróżniając zasady: skarbowe, ekonomiczne, moralno-polityczne. Podział ten, z pewnymi zmianami zaproponowanymi przez F. Neumarka, dotrwał do czasów współczesnych. Wyróżniamy obecnie cztery grupy zasad podatkowych: fiskalno-budżetowe, etyczno-społeczne, ekonomiczne, techniki podatkowej.

Zasady fiskalne. W grupie zasad fiskalnych pierwszą jest **zasada wydajności**. Głosi ona, że państwo powinno sięgać do takiego przedmiotu opodatkowania (rzecz, zdarzenie), który dostarczy dochodów niezbędnych do realizacji funkcji i zadań państwa oraz samorządu terytorialnego. Stąd też postulat, aby nie wprowadzać takich podatków, które przynoszą niewielkie dochody, a których realizacja może pociągać znaczne koszty i ryzyko polityczne.

Zasada elastyczności oznacza, iż podatek powinien reagować na zmieniające się procesy i zdarzenia gospodarcze oraz społeczne. Podatki powinny być tak skonstruowane (skale podatkowe), żeby uwzględniały różną w różnym czasie sytuację podatników, jak i całej gospodarki. Zasadę tę, która pierwotnie wskazywała na zachowanie prostej zależności między np. rozmiarami działalności gospodarczej a wysokością podatków, twórczo rozwinięto w ramach koncepcji automatycznych stabilizatorów koniunktury. Koncepcja ta zakłada reagowanie skal podatkowych (w podatku dochodowym) na przebieg cyklu koniunkturalnego.

Zasada stałości zwraca uwagę ustawodawcy na konieczność ograniczonych zmian w systemie podatkowym. Dotyczy to zarówno wprowadzania nowych podatków, jak też zmian w podatkach już istniejących. Nazbyt częste zmiany w systemie podatkowym wywołują negatywne skutki w gospodarce, są też niebezpieczne ze względów społecznych i politycznych, gdyż destabilizują panujący ład społecz-

ny. Znajduje to wyraz w tezie głoszącej, że nawet wysokie ciężary podatkowe, związane z istniejącymi, a zatem znanymi podatkami, są odbierane przez społeczeństwo jako łagodniejsze od wprowadzanych nowych podatków, choćby nawet łagodniejszych fiskalnie. Dodatkowym niekorzystnym czynnikiem jest nadmierna fluktuacja systemu podatkowego, kiedy to ani przedsiębiorcy, ani konsumenci, ani inwestorzy nie mogą podejmować racjonalnych decyzji ekonomicznych, zwłaszcza o dłuższym horyzoncie czasu. Zasada ta w polskim systemie podatkowym podlegała ewolucji, ostateczny kształt zawdzięcza konstytucji oraz Ordynacji podatkowej, które przywróciły starą zasadę, w myśl której „nie ma podatku bez ustawy", co ze względu na cykl prac nad ustawami podatkowymi wykluczyło możliwość zmian treści podatków w trakcie roku podatkowego.

Zasady ekonomiczne. W grupie zasad ekonomicznych należy wskazać na zasadę **nienaruszalności majątku podatnika**. Innymi słowy, podatek powinien być pokrywany z bieżących dochodów, co nie wyklucza przyjmowania majątku jako przedmiotu i podstawy opodatkowania. Wysokość podatku nie może jednak zmniejszać majątku podatnika, gdyż groziłoby to jego ruiną. W następnych okresach podatkowych taka polityka obróciłaby się przeciwko państwu, które mogłoby utracić wpływy z podatku wobec krachu gospodarczego podatników. Zwrócić należy uwagę na fakt, że w teorii podatków istnieją systemy nakazujące wręcz różnicować obciążenia podatkami nawet z zastosowaniem majątkowych podatków realnych (A. Wagner).

Zasady sprawiedliwości. **Powszechność** należy do zasad sprawiedliwego opodatkowania. Według tej zasady, ciężary podatkowe powinny mieć charakter powszechny, czyli każdy obywatel, przedsiębiorca itp. powinien być objęty podatkiem, jeżeli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego (np. wszyscy rolnicy, wszyscy posiadacze psów, samochodów itd.). Pogląd taki sformułował A. Wagner. System podatkowy nie może zawierać przywilejów zwalniających od opodatkowania grupy społeczne, nie może umożliwiać uchylania się od obowiązku zapłacenia podatku.

Drugą zasadą jest **zasada równomierności** (równości). Błędem jest używanie określenia zasada równości lub sprawiedliwości w pierwotnym rozumieniu tego słowa. Znamienne jest, że A. Smith nie używa

określenia „equity" (sprawiedliwość), lecz „equality" (równomierność) i to w kontekście społecznym, a nie etycznym. Pytanie o równomierność, to pytanie o zakres obciążania każdego obywatela podatkami. Odpowiedzią na ten problem jest koncepcja ekwiwalencji i zdolności płatniczej. Miernikiem prywatnych korzyści, jak i zdolności płatniczej jest dochód podatnika. Podatek stanowi ekwiwalentn za ochronę udzieloną podatnikowi przez państwo. Z zasady równomierności opodatkowania nie można jednoznacznie wyprowadzić postulatu proporcjonalnego opodatkowania (chociaż współcześnie jedną z możliwych realizacji zasady równości jest obciążenie podatników proporcjonalnie do ich dochodów). W opinii Smitha „nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji", co odczytać można również jako pewnego rodzaju przyzwolenie na niewielką progresję.

O równości można mówić w kontekście koncepcji równej ofiary, wywodzącej się z poglądów J. Benthama na temat szczęścia. Pojęcie szczęścia zespolone jest ze sposobem i możliwościami zaspokajania potrzeb. Środkiem realizacji potrzeb jest dochód, zatem im więcej dochodu pozostanie do dyspozycji ludności, tym więcej dóbr prywatnych będzie mogła ona nabyć. Charakterystyczna dla przytoczonej koncepcji jest odmienność podejścia do ciężarów podatkowych. Nie pytamy już o to, w jakiej wysokości obywatele powinni ponosić ciężary danin na rzecz państwa, ale o to, ile dochodu powinno pozostać do ich dyspozycji po opodatkowaniu.

Próbą odpowiedzi na wcześniej postawione pytania są koncepcje J.S. Milla. W jego opinii, z racji pozostawania w społeczeństwie, na każdej jednostce spoczywa obowiązek ponoszenia określonych ofiar. Tym samym następuje odejście od koncepcji ekwiwalentności w relacjach obywatel – państwo na rzecz relacji nieekwiwalentnych. Millowi jednak obca była myśl, żeby podatki wykorzystywać dla celów redystrybucyjnych. Równość oznacza taką samą ofiarę lub taką samą stratę w dobrobycie, tym samym podatnicy o takim samym dochodzie powinni płacić takie same podatki. Podatnicy o odmiennych dochodach płacą podatki różne, co do wysokości.

Koncepcja ta służyła uzasadnieniu i usprawiedliwieniu opodatkowania zgodnego ze zdolnością płatniczą. Współcześnie **zasada zdolności podatkowej** (dochodowej) to system podatkowy korygujący proporcje pierwotnego podziału dochodu narodowego, jeżeli podział ten uzna się

za niesprawiedliwy. Narzędziem realizacji tego celu są między innymi progresywne podatki, zwłaszcza podatki dochodowe. Koncepcja równości ofiary znajduje swoje skonkretyzowanie w teorii spadającej korzyści granicznej rosnącego dochodu. Przełom w postrzeganiu funkcji opodatkowania związany jest z nazwiskiem A. Wagnera. Jemu to przypisuje się zwrócenie uwagi na redystrybucyjną funkcję opodatkowania. Zadaniem polityki podatkowej jest korygowanie skrajnych niesprawiedliwości społecznych, a zatem korekta dochodu narodowego. Uważał on, że dzięki redystrybucji, dochody osób najniżej uposażonych, które mają najwyższą skłonność do konsumpcji, wzmocnią popyt. Ten zaś ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Błędne jest przyjęcie dochodu jako miernika zdolności płatniczej. Dochód może być takim miernikiem tylko wówczas, gdy uwzględni się sposób, w jaki ów dochód powstał (stąd specjalne opodatkowanie dochodów spekulacyjnych, koniunkturalnych; uprzywilejowanie dochodów z pracy, realne podatki majątkowe, itd.).

Zasady techniczne. Wśród zasad tzw. technicznych należy wymienić w pierwszej kolejności zasadę pewności. Może ona być rozpatrywana z punktu widzenia interesu płacącego, jak i otrzymującego daninę publiczną. W rozważaniach A. Smitha pewność opodatkowania to nieuchronność poniesienia przez każdą jednostkę ciężarów podatkowych, przy czym za wtórną należy uznać kwestię nierównomierności rozłożenia ciężarów podatkowych. Pewność opodatkowania to także konieczność precyzyjnego określenia wielkości podatku, ponieważ to właśnie nieokreślenie wyraźnie wysokości podatku „wzbudza zuchwalstwo i sprzyja korupcji".

Postrzeganie zasady pewności z pozycji beneficjenta podatku oznacza konieczność uczynienia z podatków niezawodnych źródeł dochodów państwa. Zgodnie z zasadą dogodności podatek powinien być pobrany w czasie i w sposób jak najbardziej dogodny dla płacącego z uwzględnieniem warunków finansowych podatnika, cyklu i charakteru jego działalności itp. Zasada ta da się zawrzeć w prostszej formule „płać, gdy wpływają pieniądze", co może i powinno być różnie interpretowane w zależności od przedmiotu opodatkowania. W podatkach majątkowych będzie to najbardziej prawdopodobny moment otrzymania dochodu, w przypadku opodatkowania konsumpcji dogodność oznacza stopniowe obciążanie podatnika w miarę dokonywania wydatków konsumpcyjnych.

Z powyższą zasadą wiąże się zasada taniości poboru podatku. Chodzi o to, aby koszty realizowania podatków nie uszczuplały nadmiernie dochodów uzyskiwanych przez państwo z opodatkowania, ponieważ, co oczywiste, niska efektywność poboru podatku powoduje konieczność wzrostu ciężarów podatkowych. Koncepcja taniości podatku może być uznana za oryginalny wkład do nauki skarbowości A. Smitha, który niebezpieczeństwo „drogiego i kosztownego podatku" dostrzegał w nadmiernie rozbudowanej administracji skarbowej. Kwestia taniości opodatkowania wiąże się ściśle z koniecznością ochrony przedsięwzięć gospodarczych przynoszących zysk, zatrudnienie i płace, czyli tzw. źródeł podatkowych. Ochrona ta to ograniczenie zakresu stosowanych konfiskat i kar pieniężnych, ograniczenie częstotliwości przeprowadzanych kontroli skarbowych itd. Z podobnym postulatem wystąpił Dawid Ricardo, który ujął to następująco: „po nałożeniu podatku warunki dochodowe i majątkowe podatnika powinny pozostawać w miarę niezmienione, w porównaniu z tymi, jakie były przed nałożeniem podatku". Współcześnie hasło to powoduje nie mniejsze kontrowersje, choćby z racji dublowania się systemów poboru podatków (pobierane przez państwo i samorząd z wykorzystaniem odrębnych administracji).

3.4. Skutki produkcyjne, inwestycyjne i popytowe podatku dochodowego

…ze sztuką opodatkowania jest jak ze skubaniem gęsi:
trzeba tak je skubać, by przy jak najsłabszym syku
uzyskać jak najwięcej pierza.
minister Jean-Baptiste Colbert, skarbnik króla Ludwika XIV

Treścią polityki finansowej jest zawsze dokonywanie wyboru pewnych celów, które mają być osiągnięte w wyniku gospodarowania finansami (w tym podatkami), jak również metod i sposobów osiągania tych celów. Polityka finansowa gospodarstw domowych, jak i podmiotów gospodarujących ma skalę mikroekonomiczną, oddziałuje na jednostkowe cele gospodarowania pojedynczych konsumentów (gospodarstw domowych) oraz przedsiębiorstw. Polityka finansowa państwa realizuje ustalone cele w trzech obszarach: stabilizacji gospodarki, alokacji czynników produkcji oraz redystrybu-

cji dochodów. Realizacja polityki finansowej państwa w tych trzech obszarach daje podstawę do odróżniania trzech funkcji polityki finansowej państwa: funkcji stabilizacyjnej, alokacyjnej i redystrybucyjnej. Realizacja wymienionych funkcji następuje poprzez stosowanie określonych narzędzi polityki fiskalnej i monetarnej. Z punktu widzenia podatków dochodowych polityka fiskalna jest podstawowym narzędziem, służącym realizacji nałożonych na nie celów gospodarczych i społecznych. Cele te mają swoje odzwierciedlenie w konstrukcji systemu podatkowego, poprzez zarówno określenie rodzajów i wielkości podatków obciążających poszczególne kategorie podatników (w tym podatków dochodowych), ale także poprzez określenie szczegółowych zasad konstrukcji podatków – ustalenie ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, podstawy opodatkowania, sposobów jej kalkulacji, stawek i skal podatkowych oraz systemu ulg i zwolnień podatkowych (rzadziej zwyżek podatkowych). Realizacja celów polityki finansowej państwa opiera się zarówno na jakościowym ich określeniu, ale także poprzez szczegółowe definiowanie ich podmiotowego i przedmiotowego zakresu, zasad wymiaru w zależności od różnorodnych cech podmiotowych płatników, zwolnień, ulg itd. Można stwierdzić, iż proces gromadzenia dochodów publicznych pozwala kreować i stosować różnorodne narzędzia realizowania celów polityki finansowej państwa.

Narzędzia polityki finansowej państwa realizują jednocześnie wszystkie funkcje polityki finansowej, tj. funkcję stabilizacyjną, alokacyjną i redystrybucyjną. Przykładowo, jeśli podatek dochodowy od osób fizycznych będzie oparty na stawkach progresywnych (rosnących wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania), to jako instrument polityki finansowej państwa będzie automatycznie pełnił funkcję stabilizacyjną (taki sposób opodatkowania dochodów osób fizycznych zmniejszy globalny popyt, a w konsekwencji – tempo wzrostu gospodarczego), funkcję alokacyjną (gromadzone wpływy z tego podatku zwiększą skalę wytwarzania dóbr publicznych) oraz redystrybucyjną (progresja bardziej zmniejsza dochody dyspozycyjne zamożniejszych niż uboższych gospodarstw domowych). Nie istnieją takie instrumenty polityki finansowej państwa, które wpływałyby jedynie na popyt globalny (realizowałyby funkcję stabilizacyjną polityki finansowej) i były jednocześnie neutralne z punktu widzenia jej funkcji alokacyjnej redystrybucyjnej. Oznacza to, iż zmiany czy reformy polityki finansowej (poszczególnych instrumentów) ozna-

czają konieczność analizowania każdego instrumentu (w tym podatków dochodowych) z punktu widzenia efektów jego oddziaływania na: koniunkturę gospodarczą (funkcja stabilizacyjna), strukturę sektora prywatnego i publicznego (funkcja alokacyjna) czy poziom zamożności i zróżnicowanie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (funkcja redystrybucyjna).

Funkcja stabilizacyjna i stymulacyjna polityki finansowej. Stabilizacyjna funkcja finansów pastwa obejmuje działania mające między innymi powodować osiągnięcie i utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym ograniczaniu zjawisk negatywnych, tj. wysokiej stopy bezrobocia i inflacji, łagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego, stabilizację rynku pieniężnego oraz możliwie najbardziej efektywne wykorzystanie rzeczowych czynników produkcji. Rola państwa w gospodarce i jego wpływ na zachowanie się grup jednostek gospodarujących ulegała dynamicznym zmianom na przestrzeni wieków, zarówno w odniesieniu do form i zakresu oddziaływania, jak i stopnia ingerencji władz publicznych w mechanizm rynkowy. Począwszy od dominacji nurtu merkantylistycznego, leseferyzm, interwencjonizm oparty na poglądach J.M. Keynesa, aż po teorie neoliberalne i neoklasyczne. W polityce interwencjonizmu najważniejszą rolę odgrywają inwestycje publiczne, prowadzące do wzrostu globalnego popytu, jak i osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Z założenia inwestycje publiczne powinny być podejmowane w obszarach społecznie i ekonomicznie użytecznych, ale niepowodujących bezpośrednich efektów potażowych (nie konkurują one wówczas z inwestycjami prywatnymi i nie prowadzą do „wypierania inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne"). Inwestycje takie – zdaniem Keynesa – mogą być finansowane nawet kosztem wzrostu deficytu budżetowego, bowiem prowadzą one do powstania długu publicznego, ale nie zakłócają funkcjonowania podstawowych mechanizmów rynkowych. Zadanie narzędzi polityki fiskalnej sprowadza się zatem do zmniejszania amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego, poprzez wykorzystanie podatków i wydatków publicznych, czyli hamowania ekspansji gospodarki w okresie zbyt dużego wzrostu i stymulowanie aktywności gospodarczej w okresie osłabienia koniunktury. Głównym narzędziem tej polityki są podatki, których działanie polega na obniżaniu poziomu dochodów i redukowaniu wydatków prywatnych na konsumpcję indywidualną, jak i wpływaniu na poziom produkcji, inwestycji i zatrudnienia w gospodarce. Wydatki państwa kształtują zaś wielkość globalnego po-

pytu. W ramach polityki fiskalnej wyróżniamy jej formę aktywną i pasywną w wykorzystywaniu instrumentów podatkowych dla osiągania celu stabilizacji gospodarki i innych celów społeczno-ekonomicznych. W aktywnej polityce fiskalnej wykorzystuje się m.in. zmiany stawek, poziomu i zasad opodatkowania w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego. Polityka pasywna charakteryzuje się wykorzystaniem metody automatycznych stabilizatorów koniunktury (np. progresywne opodatkowanie dochodów ludności) celowo wkomponowanych w system podatkowy[143]. Aktywna polityka fiskalna prowadzi do wzrostu udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym, przez co spotyka się z krytyką zwolenników nurtu liberalnego. Problemem aktywnej polityki fiskalnej jest to, iż decyzje dotyczące zmian w poszczególnych instrumentach fiskalnych, wymagają zmian w prawie podatkowym i innych aktach prawnych. Powoduje to znaczące opóźnienia czasowe w działaniu instrumentów polityki fiskalnej, co może osłabiać skuteczność polityki interwencyjnej, jak i sens jej wykorzystania ze względu na zmieniającą się sytuację gospodarczą[144]. Niektóre wydatki dochody publiczne mogą działać samoczynnie, wpływając automatycznie na kształtowanie się globalnego popytu i w ten sposób wpływając stabilizująco na gospodarkę. Do automatycznych stabilizatorów koniunktury zaliczamy przede wszystkich podatki dochodowe, pośrednie (nakładane na artykuły konsumpcyjne) oraz różnorodne świadczenia społeczne. Automatyczne stabilizatory zmniejszają podatność gospodarki na wstrząsy, poprzez wbudowaną giętkość systemu podatkowego. Przykładowo progresywne opodatkowanie dochodów ludności powoduje, iż w okresie recesji spadek dochodów ludności, generuje jeszcze szybszy (poprzez progresywny charakter stawek) spadek podatkowych dochodów budżetowych. Dochód pozostający do dyspozycji gospodarstw domowych obniża się wolniej niż dochód brutto, wobec czego spadek popytu globalnego jest mniejszy niż wynikałoby to ze spadku dochodu narodowego.

[143] Por. J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976, s. 143–144 i 258.

[144] Ocenę polityki stabilizacyjnej w aspekcie jej wpływu na stabilizację i destabilizację oraz fluktuację dochodu narodowego i zatrudnienia możemy znaleźć w następujących pozycjach literatury polskiej, zawierających analizę dorobku zachodniej literatury przedmiotu. Zob. m.in.: J. Kropiwnicki, *Teoria* …,op. cit., A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka,* PWN, Warszawa 1990; K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej,* PWE, Warszawa 1989; J. Winiecki, *Polityka ekonomiczna a zwolnienie wzrostu gospodarczego krajów kapitalistycznych,* „Ekonomista", nr 1/1981.

Automatyzm systemu podatkowego hamuje tempo spadku produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. W okresie ożywienia koniunktury i wzrostu dochodów gospodarstw domowych, podatkowe dochody budżetowe rosną szybciej niż dochody ludności. Wówczas podatki automatycznie hamują wzrost popytu ludności, przeciwdziałając powstaniu presji inflacyjnej. Wady podatków jako automatycznych stabilizatorów polegają na tym, iż podatki oddziałując na globalny popyt mogą zmniejszyć wahania koniunktury gospodarczej jedynie w krótkim okresie, nie stwarzając warunków do zmiany aktualnej sytuacji gospodarczej. Zadaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury jest jedynie utrzymanie dotychczasowego poziomu aktywności gospodarczej, przez co nie stwarzają warunków zrównoważonego wzrostu, który wymaga jednakowego tempa wzrostu mocy wytwórczych, zatrudnienia i efektywnego popytu. Poza tym skutkiem działania automatycznych stabilizatorów jest tendencja do powstawania deficytu budżetowego w okresach recesji oraz nadwyżek w okresach ożywienia. W tych warunkach dążenie do ścisłego powiązania rocznych wydatków rządowych z rocznymi dochodami byłoby niewskazane i prowadziłoby do konieczności rezygnacji z wielu automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Charakter stabilizacyjnej roli podatków można zaprezentować na przykładzie makroekonomicznego modelu gospodarki rynkowej, który pokazuje zachowanie się konsumentów, inwestorów, sektora publicznego i zagranicy jako odbiorców oraz przedsiębiorstw jako dostawców towarów i usług na rynku. Model ten służy wyjaśnieniu wzajemnych relacji globalnego popytu i podaży i wynikających z tych relacji wahań koniunktury gospodarczej. Jeśli wyznaczymy metodą algebraiczną warunki równowagi makroekonomicznego modelu gospodarki otwartej, to równania funkcji IS i funkcji LM są równaniami stóp procentowych. Zatem dla zachowania równowagi ogólnej należy stopę procentową funkcji IS, która zapewnia równowagę w sektorze realnym gospodarki, zrównać ze stopą procentową funkcji LM, zapewniającej równowagę w sektorze monetarnym.

Stopy te można zapisać: $R(d+n) = a + e + g + G - Y[1 - b(1-t) + m]$, zatem:

$$R^{145} = \frac{a + e + g + G - Y \times [1 - b\,(1 - t) + m]}{d + n}$$

Równanie to (równanie funkcji inwestycje – oszczędności IS) wskazuje na wysokość stopy procentowej, zapewniającej zrównanie inwestycji z oszczędnościami w warunkach określonych przez inne funkcje i zmienne niezależną G makroekonomicznego modelu gospodarki rynkowej. Algebraiczna postać funkcji płynność – pieniądz LM, która wyznacza wartość stopy procentowej zapieniającej równowagę popytu i podaży pieniądza ma postać:

$R = (k/h)\,Y - (1/h)\,M$[146].

Porównanie prawych stron tych równań daje wyrażenie:

$$\frac{a + e + g + G - Y\,[1 - b\,(1 - t) + m]}{d + n} = \frac{Yk}{h} - \frac{M}{h}$$

wyznaczając Y otrzymujemy:

$$Y = \frac{a + e + g + G + [M\,(d + n) / h]}{1 - b\,(1 - t) + m + [k\,(d + n) / h]}$$

[145] R – stopa procentowa; a – oznacza stałą wielkość konsumpcji przeniesioną z okresów poprzednich; e – oznacza wielkość nakładów inwestycyjnych, przeniesioną z okresów poprzednich; g – jest to wartość eksportu netto z poprzedniego okresu; Y – dochód (PKB); m – współczynnik krańcowej skłonności do importu; n – współczynnik wrażliwości eksportu netto na stopę procentową; t – stopa obciążeń fiskalnych netto; G – wydatki publiczne na zakup towarów i usług; b – współczynnik skłonności do konsumpcji.

[146] k – współczynnik preferencji płynności; h – oznacza współczynnik wrażliwości popytu na pieniądz na stopę procentową; M – ilość (podaż) pieniądza.

Powyższe równanie wyraża wielkość globalnego popytu, przy której spełnione są wszystkie warunki równowagi w gospodarce, określone przez tożsamość dochodowo-wydatkową, funkcję konsumpcji, funkcję inwestycji, funkcję eksportu netto, i funkcję popytu na pieniądz przy danych parametrach tej funkcji (a, e, d, d, n, b, m, t, k, h) i wielkościach zmiennych niezależnych (G i M). W równaniu tym zawarte są również decyzyjne instrumenty polityki fiskalnej, które poprzez kształtowanie globalnego popytu mają zapewnić stabilny i zrównoważony wzrost gospodarczy i prawidłowe wykorzystanie jej potencjału produkcyjnego. Do instrumentów tych zaliczamy wydatki publiczne na zakup towarów i usług (G) oraz stopę obciążeń fiskalnych netto (t). Przy czym występująca w równaniu stopa obciążeń fiskalnych netto występuje w zagregowanej formie, bowiem na jej wielkość – w relacji do PKB – składają się wszystkie przymusowe płatności na rzecz funduszy publicznych (podatki, opłaty, składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne itp.), pomniejszone o – także w relacji do PKB – płatności pieniężne z sektora publicznego do sektora prywatnego. Każdy z tych elementów składowych stopy obciążeń netto – w ramach realizacji stabilizacyjnej funkcji polityki państwa – może być wykorzystywany oddzielnie, w zależności od oceny przydatności szczegółowych instrumentów polityki fiskalnej. **Skuteczność działania instrumentów fiskalnej polityki stabilizacyjnej mierzona ich efektem dochodowym zależy od wrażliwości popytu inwestycyjnego, eksportu netto i popytu na stopę procentową**. Skuteczność omawianych instrumentów nie może być kwestionowana, bowiem wynika ona z relacji matematycznych modelu, a nie z założeń danej teorii ekonomicznej. Kwestionowana jest jedynie realność efektów dochodowych finansowej polityki stabilizacyjnej. Zwolennicy klasycznych nurtów ekonomii, dowodzą, iż efekty dochodowe realizacji stabilizacyjnej funkcji finansów państwa są wyłącznie nominalne, czyli wzrost dochodu narodowego jest efektem inflacyjnego wzrostu cen. Zwolennicy nurtów keynesowskich w teorii ekonomii zakładają, iż w warunkach suboptymalnego wykorzystywania potencjału ekonomicznego kraju, powiększanie globalnego popytu w ramach fiskalnej polityki stabilizacyjnej przynosi efekty realne w postaci wzrostu wolumenu składających się na PKB towarów i usług, bez inflacyjnego wzrostu cen, a presja inflacyjna może się pojawić, ale dopiero przy powstaniu nadwyżki globalnego popytu nad podażą, określaną przez optymalne wykrzesanie mocy produkcyjnych (potencjału ekonomicznego) kraju.

Opozycyjną wobec keynesizmu teorią gospodarczą, będącą efektem kryzysu lat 70. XX wieku była tzw. ekonomia podaży (*supply side economics*), zakładająca, iż m.in. obniżenie krańcowych stóp podatkowych oraz ulgi podatkowe dostarczą obywatelom stosownych bodźców (stymulatorów) do pracy, oszczędzania i inwestowania. Ekonomia podaży proponuje mikroekonomiczne (rynkowe) podejście do problemów makroekonomicznych, stawia zarządzanie globalną podażą ponad zarządzanie globalnym popytem oraz długookresowy wzrost gospodarczy ponad krótkookresowe wahania koniunkturalne[147]. Skupia swoje zainteresowania na podstawowych wyznacznikach globalnej podaży: wielkość zasobów, ich jakości i cenach, stanie technologii, oczekiwanej stopie inflacji oraz wszelkich czynnikach instytucjonalnych, mających wpływ na produktywność, takich jak głównie podatki dochodowe, związane z nimi obciążenia kosztów pracy, skala, zakres i charakter bodźców podatkowych oraz różnorodne działania regulacyjne państwa. Twórcami ekonomii podaży byli: Robert Mundell, Arthur Laufer, Lester C. Thurow oraz Jude Wanniski[148]. Wyszli z założenia, że przyczyną kryzysu, jaki dotknął gospodarkę amerykań-

[147] Szerzej na temat ekonomii podaży, m.in. w takie pozycjach jak: W.A. Niskanen, *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, Oxford Univrsity Press, New York 1988; *American Economic Policy in the 1980s*, red. M. Feldstein, National Bureau of Economic Reaserch, Chicago 1994; W. Bieńkowski, M.J. Radło (red.), *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwość zastosowania*, SGH, Warszawa 2006; L. Filipowicz, *Amerykańska ekonomia podaży*, PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych, Poltext, Warszawa 1992; W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995, J.W. Bossak, *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*, SGH, Warszawa 2008 (rozdział III) czy M. Belka, *Reaganomika. Sukces czy porażka*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków, 1991.

[148] Duży wpływ na podważenie roli państwa w gospodarce wywarł Milton Friedman, stwierdzając, iż zasadniczym celem polityki gospodarczej powinna być walka z inflacją. Równolegle zaczęły pojawiać się nowe prądy neoliberalne, jak teoria racjonalnych oczekiwań Roberta E. Lucasa, wskazująca na bezsilność interwencji rządu w sferze gospodarczej, ponieważ ludzkie zachowania dostosowując się do oczekiwań, wyprzedzają interwencję rządu, która w tych warunkach jest zwykle spóźniona. W nurcie tym zawiera się także teoria wyboru publicznego opracowana przez Kennetha J. Arrowa i Jamesa M. Buchanana, wskazująca rozbieżność między interesami indywidualnych obywateli i własnymi interesami instytucji powołanych do działania w interesie społecznym i do realizacji celów społecznych oraz postulująca ograniczenie interwencji państwa do minimum i tylko wtedy, gdy mechanizm rynkowy byłby działaniem droższym.

ską, była nadmierna interwencja państwa. Twierdzili, że działania interwencyjne państwa nie zdołają przezwyciężyć kryzysu, a jedynie zakłócają mechanizm rynkowy. Zamiast więc modyfikować gospodarkę rynkową, należy powrócić do kapitalizmu opisywanego przez Adama Smitha i Jeana B. Saya, tj. gospodarki rynkowej i wysokiej akumulacji, której źródłem były oszczędności[149]. Ekonomia keynesowska przyjmuje niejako *implicite* założenie o dodatniej korelacji pomiędzy stopami opodatkowania a sumą budżetowych wpływów podatkowych. Niższe stopy opodatkowania spowodują niższe przychody podatkowe, przez co wzrosną globalne możliwości wydatkowania, stymulujące – za pośrednictwem zwiększonego popytu – wielkość produkcji i zatrudnienia. Ekonomia podaży, z drugiej strony, kładzie nacisk na oddziaływanie stóp opodatkowania na wielkość podaży wytwarzanych dóbr i usług. Zatem wiele problemów makroekonomicznych powinno być rozwiązanych w drodze ograniczania przeszkód (barier) i pobudzania do produkcji, skłonności do pracy, oszczędzania i inwestowania w działalność produkcyjną.

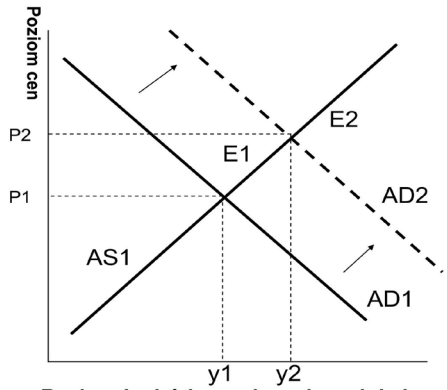
U podstaw teorii ekonomii podaży (ekonomii bodźców podatkowych[150]) leżą trzy zasadnicze twierdzenia. **Pierwszym i zasadniczym twierdzeniem** ekonomii podaży jest to, iż wysokie krańcowe stawki opodatkowania dochodów osobistych mogą zmniejszać skłonność do pracy, a przez to ograniczać globalną podaż. Niższe krańcowe stopy opodatkowania powinny zachęcać osoby fizyczne do podejmowania dodatkowej pracy, a przedsiębiorstwa zachęcać do

[149] Zwolennicy ekonomii podaży krytycznie oceniali politykę podatkową, która w ich ocenie obniżała aktywność gospodarczą Amerykanów. W gospodarce przypisywali większe znaczenie podaży dóbr niż popytu. Poszukiwali motywów ludzkiej aktywności w sferze gospodarczej. Ponieważ za jedyny motyw uznali wysokość płaconych podatków, i przekonywali, że krańcowa stopa opodatkowania dochodów w Stanach Zjednoczonych jest zbyt wysoka, postulowali redukcję podatków, zarówno od osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw. Twierdzili, że obniżenie podatków zdynamizuje gospodarkę amerykańską. Dowodzili, że przez oddziaływanie w sferze mikroekonomicznej osiągnie się cele makroekonomiczne: wzrost PKB, spadek bezrobocia i obniżenie poziomu inflacji.

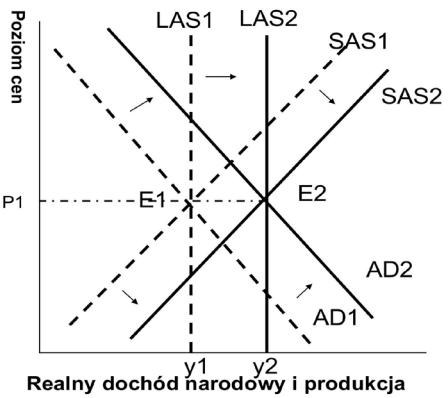
[150] Zwolennicy ekonomii podaży nazywają ją ekonomią bodźców i wskazują na jej silny stymulacyjny charakter, podczas gdy krytycy określają ją mianem ekonomii zabobonów. Polityka stymulowania popytu i podaży niekoniecznie muszą być wzajemnie niespójne. Obniżenie w USA stawek podatkowych w latach 1981 i 1986 oraz realizacja doktryny neoliberalnej w Wielkiej Brytanii w latach 1979–1990 wywarły równoczesny wpływ na popyt i podaż, chociaż bardziej oddziałując na tę ostatnią.

zwiększania popytu na pracę, ponieważ rośnie przychód z pracy po opodatkowaniu. Zatem obniżenie krańcowych stóp opodatkowania powinno zwiększyć zarówno podaż pracy, jak i popyt na nią. Zatem zwiększy się zatrudnienie w gospodarce w wyniku obniżenia ceny pracy po opodatkowaniu. **Drugie twierdzenie** ekonomii podaży zakłada, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania osłabiają skłonność do inwestowania w wykształcenie i poprawę umiejętności związanych z wykonywanym zawodem, a także mogą zachęcać przedsiębiorców do preferowania inwestycji zagranicznych, przy założeniu niższych stóp opodatkowania. Zatem wysokie stopy podatkowe mogą obniżać przychód z inwestycji po opodatkowaniu, zmniejszając zasób kapitału ludzkiego i trwałego, obniżać tempo wzrostu produktywności, wpływając ujemnie na wzrost gospodarczy w przyszłych okresach. **Trzecie twierdzenie** stanowi, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania zachęcają podatników do przechodzenia w szarą strefę – „inwestowania" w sposoby minimalizacji wysokości płaconych podatków (poszukiwanie ulg, luk prawnych, sposobów ukrycia dochodów itd.).

Rysunek 4. Efekt obniżki stóp opodatkowania
w modelu keynesowskim i ekonomii podaży.



Zgodnie z teorią keynesowską, obniżka Stóp opodatkowania powoduje wzrost globalnego popytu z AD1 do AD2, Przesuwając punkt równowagi z E1 do E2. Skutkiem tego następuje wzrost cen z P1 do P2, a realny dochód narodowy wzrasta z y1 do y2



Zgodnie z teorią ekonomii podaży, obniżka stóp opodatkowania spowoduje przesunięcie krzywej zagregowanego popytu i krótkookresowej krzywej zagregowanej podaży w prawo. W nowym punkcie równowagi E2 dochód narodowy będzie wyższy (y2), ale poziom cen będzie niezmieniony. Jeżeli obniżka uznana zostanie za zjawisko trwałe, to również przesunie się długookresowa krzywa podaży LAS1 do LAS2. W tym przypadku wzrost dochodu narodowego będzie trwały.

Źródło: opracowanie własne.

WAŻNE

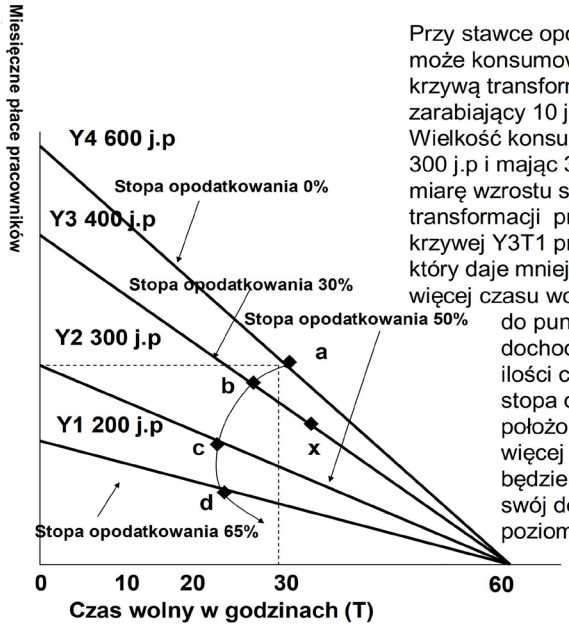
Teoria ekonomii podaży ma również wielu przeciwników i jest przez nich krytykowana. Jeden z najpoważniejszych zarzutów dotyczy twierdzenia, iż niższe stopy opodatkowania dochodu zachęcają podatników do efektywnego zwiększania czasu pracy.

Krytycy uważają, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania niekoniecznie zmniejszają skłonność do zastępowania czasu wolnego czasem pracy. W istocie mogą oni przedłużyć czas przeznaczony na pracę, a więc obniżenie stopy opodatkowania dochodu mogłoby obniżyć produkcję.

Istnieją dane empiryczne podważające wielkość, szybkość dostosowania, a nawet kierunek oddziaływania obniżki opodatkowania dochodów na bodźce do pracy[151].

[151] Rozważając zagadnienie od strony czysto teoretycznej, nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy obniżka podatków zachęci ludzi do dodatkowej pracy. Spora liczba dowodów sugeruje, że krzywa podaży pracy nachylona jest w górę, a pracownicy reagują pozytywnie na wzrost wynagrodzenia. Rosnąca krzywa podaży wynika w większym stopniu z faktu, iż ludzie zwiększają zasób siły roboczej niż w wyniku zwiększonej pracy ludzi już pracujących. Przy czym można zauważyć ciekawą zależność, iż kobiety zamężne oraz ludzie stanu wolnego reagują silniej na zwiększone wynagrodzenie niż żonaci i mężczyźni. Szerzej: J. Hausmen, How Taxes Affect Economic Behavior, red. H. Aaron, J. Pechman, D.C. Brookings Institution, Washington 1981. Zatem faktycznych efektów polityki podażowej nie da się abstrakcyjnie przewidzieć. Przykładowo niższe stopy opodatkowania mogą zachęcać do większych oszczędności i inwestycji, ale mogą również działać zniechęcająco. Krytycy teorii podażowej wskazują, iż po redukcji stóp opodatkowania dochodów osób fizycznych wprowadzonej przez R. Reagana w 1981 roku, stopa oszczędzania w USA faktycznie się obniżyła. Nawet, jeśli obniżka podatków ma pozytywny wpływ na oszczędzanie i inwestowanie, wpływ ten może nie być duży.

Rysunek 5. Zależność między czasem pracy a czasem wolnym.



Przy stawce opodatkowania 0%, pracownik może konsumować wielkość wyznaczoną przez krzywą transformacji Y4T1. Pracownik zarabiający 10 j.p na godzinę, może wybrać Wielkość konsumpcji w punkcie a, zarabiając 300 j.p i mając 30 godzin czasu wolnego. W miarę wzrostu stopy opodatkowania krzywa transformacji pracownika obraca się w dół. Na krzywej Y3T1 pracownik może wybrać punkt x, który daje mniejszy dochód do dyspozycji, ale więcej czasu wolnego, albo może przesunąć się do punktu b, który minimalizuje stratę dochodu, ale za cenę mniejszej ilości czasu wolnego. Im wyższa stopa opodatkowania, tym niżej położona krzywa transformacji i więcej czasu wolnego pracownik będzie musiał poświęcić, aby utrzymać swój dochód na niezmienionym poziomie

Źródło: opracowanie własne.

UWAGA

Krytycy również nie zgadzają się z twierdzeniem, iż obniżki stóp podatkowych zawsze prowadzą do wzrostu wpływów podatkowych. Wpływy te mogą się zwiększać bądź zmniejszać w zależności od typu i skali reakcji inwestorów.

U źródeł kontrowersji leży tzw. krzywa Laffera – koncepcja teoretyczna, która za pomocą krzywej ilustruje zależność między stawką opodatkowania a dochodami budżetowymi państwa z tytułu podatków. Wysokość wpływów podatkowych przy stawce opodatkowania równej 0% jest zerowa. Zgodnie z teorią Laffera kolejne wzrosty stawek opodatkowania powodują coraz mniejsze przyrosty

przychodów podatkowych aż do momentu, w którym dalszy wzrost stawki będzie skutkował obniżeniem całkowitej wartości przychodów z tytułu podatków.

Gdy stawka opodatkowania osiągnie t = 100%, przychody znów będą zerowe. Punkt na krzywej Laffera, odpowiadający stawce maksymalizującej przychody podatkowe, nazywany jest **punktem nasycenia**[152].

[152] Należy podkreślić, że stawka opodatkowania, odpowiadająca punktowi nasycenia na krzywej Laffera, jest stawką optymalną jedynie z punktu widzenia wysokości przychodów budżetowych. Nie wykazano prostej zależności pomiędzy tą stawką a stawką opodatkowania optymalną z punktu widzenia rozwoju gospodarczego. Nie istnieje też bezpośrednia zależność między stawką nasycenia na krzywej Laffera a stawką optymalną z punktu widzenia preferencji podatników. Można wyobrazić sobie sytuację, w której obywatele dwóch różnych państw mają takie same preferencje co do wysokości stopy opodatkowania, jednak przepisy pierwszego z państw ściślej regulują kontrolę fiskalną przy takich samych kosztach kontroli. Taka silniejsza kontrola osłabia jeden z czynników obniżających wpływy podatkowe, jakim jest skłonność podmiotów gospodarczych do przechodzenia w szarą strefę (ponieważ wiąże się ono wówczas z większym ryzykiem). Tym samym reakcja podmiotów gospodarczych pierwszego państwa na zmianę stawki opodatkowania będzie *ceteris paribus* sztywniejsza niż w przypadku drugiego państwa o mniej ścisłej kontroli fiskalnej. Stawka odpowiadająca punktowi nasycenia na krzywej Laffera w przypadku pierwszego państwa będzie zatem wyższa niż w przypadku drugiego państwa, przy takich samych preferencjach podatników co do wysokości stopy opodatkowania. Krzywa jasno wskazuje, że istnieją co najmniej dwie różne stawki opodatkowania, którym odpowiada ten sam przychód podatkowy. Nie należy jednak sądzić, że sytuacja ekonomiczna budżetu jest w obydwu tych punktach identyczna, różne mogą być bowiem koszty poboru podatków w danych punktach podatkowych, a co za tym idzie – różne są dla nich przepływy pieniądza. Niektórzy argumentują, że dla aparatu urzędniczego może być istotnie korzystne utrzymywanie stawki wyższej. Może to być źródłem nieefektywnej optymalizacji stawki podatkowej, co z punktu widzenia gospodarki jest sytuacją niekorzystną.

Rysunek 6. Teoretyczny kształt krzywej Laffera.

Źródło: opracowanie własne.

Laffer w swojej koncepcji oparł się na następujących założeniach: przy stawce opodatkowania równej 0% podatnicy nie płacą żadnych podatków, zatem budżet państwa nie odnotowuje żadnych przychodów z podatków, a wzrost stawki opodatkowania wyzwala dwa przeciwstawne efekty: zwiększenie udziału budżetu państwa w dochodach podmiotów gospodarczych oraz zmniejszenie deklarowanego do opodatkowania dochodu podmiotów gospodarczych. Ten drugi efekt podniesienia stawki opodatkowania Laffer wyjaśnia:

- Zmniejszeniem motywacji do podejmowania pracy i działalności gospodarczej – ograniczenie korzyści, jaką podmioty gospodarcze odnoszą ze swojej pracy i działalności gospodarczej skłania je do ograniczenia swojej aktywności w tej dziedzinie[153].

[153] Najbardziej spektakularne efekty zastosowania w praktyce gospodarczej wniosków płynących z koncepcji krzywej Laffera wykazały doświadczenia państw takich jak USA i Wielka Brytania z czasów, zanim koncepcja ta została naukowo opracowana. Co ciekawe, oprócz efektu w postaci zwiększenia wpływów budżetowych oraz zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego odnotowano znaczący efekt redystrybucyjny. W 1925 r. w USA obniżono najwyższą stawkę opodatkowania dochodów – z 73% do 25%. Dochody budżetowe z tytułu tego podatku wzrosły, a udział ówczesnych najzamożniejszych podatników (zarabiających ponad 50 tys. USD rocznie) w całości przychodów z podatku zwiększył się z 44% w roku 1921 do 78% w 1925. Pierwszym bezpośrednim zastosowaniem w polityce gospodarczej koncepcji krzywej Laffera (opracowanej już wówczas w formie naukowej) było znaczące obniżenie stawek podatku dochodowego w USA w 1981 r. Administracja prezydenta Ronalda Reagana zmniejszyła najwyższą stawkę opodatkowania z 70% do 50%, a następnie, w 1986 roku – do 28%.

- Zwiększeniem skłonności podmiotów gospodarczych do ukrywania swoich dochodów i wchodzenia w szarą strefę – przy wyższej stawce opodatkowania podmioty gospodarcze odnoszą większe korzyści z niepłacenia podatków, co skłania je do rozwinięcia tego procederu.
- Zwiększeniem skłonności, zwłaszcza dużych przedsiębiorstw, do delokalizacji działalności gospodarczej, przeniesienia całości lub znacznej części czynników produkcji za granicę, do tzw. rajów podatkowych

Przy poziomie opodatkowania t = 100% ustają wszelkie bodźce do pracy i prowadzenia działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu. Nie mając motywacji do pracy i prowadzenia działalności gospodarczej, podmioty zaprzestają działalności i żadne dochody nie są wytwarzane (albo są wytwarzane w szarej strefie). W ten sposób przestaje istnieć przedmiot opodatkowania i przychody z tego tytułu mają wartość zerową.

UWAGA

Do dziś trwają spory o rzeczywiste efekty gospodarcze, które wystąpiły po obniżce podatków, a także nieustające spekulacje co do faktycznych przyczyn tych efektów. Należy również pamiętać, iż w sytuacji, gdy globalny popyt jest większy niż globalna podaż, obniżki stóp opodatkowania mogą przyczynić się do wzrostu inflacji i poziomu deficytu budżetowego. Pojawia się także niebezpieczeństwo, iż redukcje stóp podatkowych mogą być asymetryczne i prowadzić do nadmiernych dysproporcji społecznych.

Zdecydowana większość ekonomistów jest zgodna co do tego, że obniżce podatków w latach 80. w Stanach Zjednoczonych towarzyszyło powiększenie deficytu budżetowego. Był to silny argument w rękach przeciwników koncepcji Laffera, jednak zwolennicy starali się wykazać, że wzrost przychodów miał miejsce, a pogłębienie deficytu budżetowego wynikało z jeszcze większego wzrostu wydatków budżetowych. Część oponentów Laffera uznawała argument o wzroście przychodów, ale jego przyczyn dopatrywała się raczej w ogólnym wzroście PKB, którego tempo nie odbiegało wówczas od innych dekad XX w.

Dane statystyczne potwierdzają natomiast jednoznacznie efekt redystrybucyjny, jaki nastąpił w latach 80. w USA. W 1981 r. udział 10% najlepiej zarabiających Amerykanów w przychodach z podatków wynosił 48%, podczas gdy w 1988 r. wynosił już 57,2%, jednak także tu występują wśród ekonomistów poważne rozbieżności co do przyczyn tego zjawiska. Zwolennicy rozwiązań administracji Reagana skłonni są uważać, że to efekt podażowy oraz osłabienie bodźców do unikania opodatkowania zdecydowały o zwiększeniu dynamiki wzrostu dochodów, a tym samym rozszerzeniu bazy podatkowej.

Przeciwnicy szkoły ekonomii podaży przekonywali, że wzrost udziału ludzi bogatych w przychodach podatkowych wynikał raczej z ich obaw co do utrzymania się korzystnych stawek w dłuższej perspektywie i efektu spekulacyjnego. Oczekując podwyżek stawek, najbogatsi postanowili – jak argumentowali przeciwnicy – zrealizować zyski z kapitału, koncentrując znaczną część swoich dochodów w czasie. Tym samym podlegali mniejszemu wymiarowi podatków, ale odbyło się to kosztem przyszłych wpływów do budżetu.

Ze względu na płynące z koncepcji krzywej Laffera wnioski o możliwości jednoczesnego obniżenia stawki podatku i zwiększenia przychodów budżetowych z tego tytułu, krzywa ta często bywa wykorzystywana przez zwolenników liberalizmu gospodarczego do uzasadniania obniżania podatków. Należy podkreślić, że jakkolwiek koncepcja krzywej Laffera w określonych warunkach gospodarczych uzasadnia obniżenie podatków celem zwiększenia przychodów budżetowych, to jednak nie daje jednoznacznych przesłanek w tym zakresie. W szczególności powołanie się na krzywą Laffera wymagałoby wykazania, że obecna stawka opodatkowania jest wyższa od stawki odpowiadającej punktowi nasycenia, ponieważ tylko przy takich warunkach obniżenie stawki opodatkowania zwiększy przychody z tytułu podatków. Tym samym koncepcja krzywej Laffera nie w każdych okolicznościach może być uzasadnieniem dla obniżenia stopy opodatkowania. Wyznaczenie *ex ante* stopy maksymalizującej przychody podatkowe państwa jest niezwykle złożone i wiąże się z licznymi trudnościami (niektórzy ekonomiści wątpią w ogóle w możliwość jej jednoznacznego wyznaczenia). Jedynym

pewnym sposobem wydaje się analiza *ex post*, czyli empiryczne badanie reakcji wysokości przychodów podatkowych na zmiany stopy opodatkowania. Jednym z problemów, przed jakim stają decydenci polityki gospodarczej państwa, jest ograniczenie zastosowania krzywej Laffera związane z różnicą elastyczności krzywej w krótkim i długim okresie..

W krótkim okresie podmioty gospodarcze nie są w stanie zareagować odpowiednio szybko na zmiany stopy opodatkowania, co powoduje, że punkt nasycenia na krzywej przesuwa się w kierunku maksymalnego opodatkowania. Choć nie zostało to nigdy potwierdzone empirycznie (i jest bardzo wątpliwe, by kiedykolwiek było), można teoretycznie uzasadnić, że w ultrakrótkim okresie nawet stopa opodatkowania na poziomie 100% nie będzie skutkować zerowymi przychodami podatkowymi. Reakcja podmiotów gospodarczych na podniesienie stopy opodatkowania do tego poziomu nie będzie natychmiastowa. Podmioty będą stopniowo wygaszać działalność gospodarczą, co oznacza, że przynajmniej przez okres do jej całkowitego ustania będą płacić podatki w wysokości 100% dochodu. Poza tym można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że większość podmiotów, które przy 100% stawce zdecydowałyby się na funkcjonowanie w szarej strefie, ujawniałaby część swoich dochodów, aby zachować pozory legalności działania. W długim okresie reakcja podmiotów gospodarczych jest bardziej wyraźna, dlatego długookresowa stawka opodatkowania maksymalizująca przychody budżetowe jest niższa od stawki krótkookresowej. Optymalizacja stawki opodatkowania na podstawie krzywej Laffera będzie zatem wymagała decyzji politycznej, co do okresu optymalizacji. Cykl wyborczy często skłania rządy do optymalizacji krótkoterminowej, co jest poważnym ograniczeniem stosowalności krzywej Laffera w praktyce gospodarczej i stanowi jedną z ważniejszych form zawodności państwa w zakresie działalności regulacyjnej. Innym problemem przy stosowaniu krzywej Laffera jest zmienność kształtu krzywej w czasie.

Doświadczenia państw europejskich z czasów II wojny światowej pokazują, że w warunkach wojny i zagrożenia militarnego obywatele są skłonni ponosić większe obciążenia na rzecz państwa. Kolejne podwyżki podatków na cele wojenne skutkowały zwiększeniem przychodów z tego tytułu. Tym samym punkt nasycenia na krzywej Laffera był znacząco przesunięty w prawo. Po zakończeniu działań wojennych w wielu państwach zdecydowano się obniżyć stawki opodatkowania. Efektem tych obniżek było ponowne zwiększenie przychodów do budżetu, z cze-

go wynika, że stawka opodatkowania (choć w czasie wojny ustalona poniżej poziomu nasycenia) była wyższa od powojennej stawki nasycenia. Wraz z ustaniem zagrożenia i zmianą warunków życia krzywa Laffera zmieniła kształt, a stawka nasycenia znacznie się obniżyła.

Funkcja alokacyjna i redystrybucyjna polityki podatkowej. Prostą konsekwencją fiskalnej funkcji podatków dochodowych jest bezpośredni wpływ na alokację zasobów w gospodarce, bowiem wraz z zapłaceniem podatku następuje definitywny przepływ dochodu między podatnikiem i państwem. Fiskalna funkcja podatków dochodowych zawsze pozostaje w związku z alokacją zasobów, gdyż zmniejsza on dochody gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co ogranicza ich możliwości inwestowania, konsumowania i oszczędzania. Skutki alokacyjne podatków dochodowych mogą być różnorakie i zależą od takich czynników, jak: wysokość stawek podatkowych, pojemność skal podatkowych, przedmiot i podstawa opodatkowania, zakres i skala ulg i zwolnień podatkowych, sposób rozłożenia obciążeń podatkowych oraz sposób i tryb poboru podatków. Podatek dochodowy jest także istotną kategorią społeczną, a z racji swej bezpośredniości i indywidualizacji opodatkowania niektóre cele ekonomiczne realizowane za pomocą podatków dochodowych mogą napotykać bariery społeczne, wyrażające się w niepokojach społecznych towarzyszących np. podnoszeniu poziomu obciążeń bądź zmianie niektórych elementów konstrukcji podatku dochodowego. W warunkach gospodarki rynkowej istotna jest reakcja podmiotów na nakładane podatki (bądź zwiększane lub zmniejszane obciążenia podatkowe). Każda reakcja uzależniona jest od siły i kierunku wpływu podatków na zmiany popytu i podaży na rynku określonego czynnika produkcji, a także od długości okresu, w którym ujawni się wpływ podatku na rynek oraz od zmian struktury poszczególnych rynków[154]. Analiza wpływu podatków dochodowych na alokację zasobów oznacza konieczność analizy dwóch kwestii: kto jest podatnikiem, a kto płatnikiem podatku oraz co jest przedmiotem opodatkowania. Opodatkowanie podmiotów i działalności gospodarczej oznacza wybór z następujących możliwości[155]:

[154] Por. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Pracice, McGrow-Hill, New York 1984, s. 268, cyt. Za: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 170.

[155] Szerzej: J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, wyd. 3, PWE, Warszawa 1985, s. 110–121.

1) **podatek może być nakładany na gospodarstwa domowe i firmy,**
2) **przedmiotem opodatkowania czynniki produkcji oraz towary i usługi,**
3) **podatek może obciążać sprzedającego, kupującego lub nabywającego czynnik produkcji, towar, usługę,**
4) **podatek może obciążać dochody lub wydatki podatnika,**
5) **przedmiotem opodatkowania może być: przychód, dochód, majątek, konsumpcja**.

Każde z tych rozwiązań ma określony wpływ na alokację zasobów w gospodarce, z uwagi na różną reakcję czynników produkcji na opodatkowanie. Za pośrednictwem podatków dochodowych następuje korekta dochodów podatników. Redystrybucja dochodu i majątku narodowego odbywa się pomiędzy podatnikami a podmiotami prawa publicznego. Redystrybucja dochodu oddziałuje także na poziom życia społecznego i gospodarczego, poprzez m.in. ochronę minimalnego poziomu dochodu, uwzględnianie w opodatkowaniu aspektów rodzinnych, socjalnych itp. W literaturze przedmiotu można się także spotkać z podejściem, w którym zakres funkcji redystrybucyjnej pokrywa się z zakresem funkcji fiskalnej[156]. Teza ta wiąże się z założeniem, iż funkcja redystrybucyjna podatków ma charakter jednostronny, polegający na pobieraniu środków z budżetu. Faktyczna redystrybucja ma miejsce dopiero wówczas, gdy środki na odpowiednie cele wydatkowane są z budżetu. Jest to podejście kontrowersyjne, z którym trudno się zgodzić. Biorąc pod uwagę całe spektrum narzędzi, jak ulgi podatkowe, system opodatkowania progresywnego, jakie ma do dyspozycji polityka podatkowa, może tak konstruować podatki, aby w razie potrzeby były niskie dla jednych podatników, a wysokie dla innych. W ten sposób państwo może realizować cele stojące przed polityką fiskalną czy szerzej – przed polityką gospodarczą. Problemem może być odpowiedź na pytanie, czy podatki dochodowe dobrze spełniają funkcję redystrybucji dochodu pomiędzy różnymi grupami dochodowymi podatników i jaki jest koszt tej funkcji podatków. Opodatkowanie zmniejsza dochód netto, może więc redukować poziom dochodów zamożnych grup podatników. Przy czym same podatki dochodowe, nawet najbardziej progresywne, nie zwiększą dochodów ubogich czy średniozamożnych grup dochodowych. Podobny problem pojawia się w odniesieniu do ulg podatkowych, jako narzędzia redystrybucji dochodów. W przypad-

[156] N. Gail, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992.

ku obniżki podatku dochodowego zwiększy się dochód netto każdego podatnika (płatnika podatku), ale efekt ten będzie bardziej korzystny dla zamożnych podatników, ponieważ w ich wypadku opodatkowaniu podlega stosunkowo większa część dochodu. Zwiększenie zaś dochodu wolnego od opodatkowania da taką samą absolutną kwotę korzyści wszystkim podatnikom znajdującym się powyżej nowego progu podatkowego. Takie działanie przyniesie stosunkowo mniejszą korzyść zamożnym grupom podatników. W każdym przypadku osoby znajdujące się poniżej dolnego progu podatkowego nie uzyskają żadnych korzyści, ponieważ nie płacą one podatku dochodowego, zatem najuboższe grupy płatników podatku dochodowego nie skorzystają z jego obniżki. W przypadku obniżki podatków pośrednich, które są silnie degresywne, skorzystają na tym w większym stopniu ubożsi podatnicy, a większy efekt redystrybucyjny można uzyskać poprzez obniżkę podatków od tych towarów i usług, które są najczęściej konsumowane przez uboższe warstwy społeczeństwa.

Każde działanie państwa w sferze polityki gospodarczej prowadzi do redystrybucji dochodu lub majątku. Podstawowym narzędziem wyrównywania dochodów jest polityka budżetowa. Oddziaływanie polityki budżetowej zależy głównie od rodzaju i struktury dochodów i wydatków budżetowych. Przykładowo z punktu widzenia celów redystrybucji większe znaczenie niż wysokość podatków (również jest ważna, gdyż przy założeniu *ceteris paribus* wpływa na poziom zatrudnienia, a przez to na wiele aspektów podziału dochodu) ma ich rodzaj oraz struktura. W przypadku rodzajów form opodatkowania podatki bezpośrednie mają odmienny wpływ na podział dochodu i majątku niż podatki pośrednie. Co do struktury podatków ważna jest znajomość podatku należnego i/lub płaconego dla każdego z przedziałów skali podatkowej. Stosując powszechne kryterium przebiegu funkcji podatku przeciętnego i krańcowego lub elastyczność podatku względem podstawy opodatkowania wyróżniamy podatki proporcjonalne (liniowe), progresywne lub regresywne[157].

[157] Przeciętna stawka podatkowa jest ilorazem łącznej wartości wpływów podatkowych i podstawy opodatkowania. Krańcowa (marginalna) podstawa jest ilorazem przyrostu wartości wpływów podatkowych i przyrostu wartości podstawy opodatkowania.

3.5. Rynkowe reakcje podmiotów na opodatkowanie

Wpływ podatków na popyt i podaż. W ujęciu mikroekonomicznym podatki wpływają na kształtowanie się popytu, podaży, równowagi na rynku danego dobra oraz na decyzje producentów, konsumentów i inwestorów. Nałożenie lub zwiększenie podatku na dane dobro wywoła spadek wpływów z jego sprzedaży w efekcie spadku popytu na nie i spadku jego ceny netto. Podwyższona cena brutto zostaje pokryta w części przez sprzedającego, a w części przez kupującego. Proporcje ich udziału w pokryciu podwyższonej ceny zależą od takich czynników ekonomicznych, jak cenowa popytu i podaży, możliwość wpływania przez sprzedawcę (producenta) na poziom i strukturę kosztów własnych. W warunkach sztywnej elastyczności popytu całość ciężaru nałożenia (zwiększenia) podatku dochodowego poniesie nabywca. Jeżeli elastyczność podaży będzie sztywna, to nałożenie lub zwiększenie opodatkowania w tych warunkach nie wywoła zmiany ceny brutto danego dobra, zmniejszy się natomiast jego cena netto o wielkość nałożonego (zwiększonego) podatku. Cały ciężar podatkowy poniesie w takim wypadku sprzedawca. Jeżeli popyt na dane dobro byłby nieskończenie elastyczny to konsekwencją nałożenia lub zwiększenia podatku byłoby ograniczenie tej podaży przy wzroście ceny brutto, do momentu osiągnięcia ceny równowagi wyznaczonej przez skłonność nabywców do płacenia wyższej ceny. Zatem im mniej elastyczne są popyt i podaż, tym mniejszy jest wpływ podatku dochodowego na dany rodzaj aktywności gospodarczej, bowiem nałożenie (zwiększenie) opodatkowania nie wywołuje większych zmian w alokacji zasobów. Im większa jest ta elastyczność, tym wpływ na alokacje zasobów jest większy[158].

Podatek wpływa na cenę opodatkowanego dobra, a wzrost ceny wpływa na sytuację na rynku. Zwiększenie stawek podatkowych może spowodować sytuację, w której dochód brutto podatnika do opodatkowania pozostaje niezmieniony – wówczas zmniejsza się jego dochód netto po opodatkowaniu, lub podatnikowi udaje się zwiększyć dochód brutto, przez co jego dochód netto po opodatkowaniu nie zmniejsza się. W pierwszym przypadku zwiększenie opodatkowania

[158] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria a praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 155–158; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 172–175.

może przełożyć się albo na zmniejszenie konsumpcji bezpośredniej, albo na spadek oszczędności. Zmniejszenie konsumpcji przekłada się na zmniejszenie wpływów z opodatkowania pośredniego, chyba że zwiększaniu stawek podatków dochodowych towarzyszy wzrost stawek podatków pośrednich. To może jednak powodować albo dalszy spadek konsumpcji, albo spadek oszczędności i podaży kapitału.

Wpływ podatków dochodowych na oszczędności i inwestycje. W gospodarce rynkowej decyzje alokacyjne związane są mniej lub bardziej widocznie z oszczędnościami pieniężnymi podmiotów. Skłonność podmiotów do oszczędzania uzależniona jest zarówno od stopy oprocentowania depozytów i inflacji, jak i od stopy opodatkowania dochodów z kapitału (oszczędności pieniężnych). Również skłonność do inwestowania przez podmioty gospodarcze jest uzależniona od dochodów z zainwestowanego kapitału.

Wysokie obciążenia dochodów z kapitału może ograniczać jego krańcową wydajność, powodując, iż inwestycje są alokowane w preferencyjnej opodatkowanych sektorach, ale o niższej wydajności, co prowadzi jednocześnie do zniekształcania decyzji inwestycyjnych[159]. Niewątpliwie

[159] Niektórzy badacze sugerują istnienie statystycznie istotnego wpływu podatków na inwestycje. Elastyczność inwestycji względem kosztu kapitału wynosi od 0.25-1.0. W USA zmniejszeniu wpływów podatkowych o każdy miliard dolarów towarzyszył wzrost wydatków na B+R o około 2 mld dolarów. W literaturze można zauważyć sugestie, iż rezygnacja z podatku od kapitału i wprowadzenie podatku od konsumpcji powoduje, iż decyzje inwestycyjne nie są zaburzane przez politykę podatkową. Przy inflacji na poziomie 3%, finansowaniu inwestycji w połowie długiem, w połowie akcjami i przejściu z opodatkowania kapitału na podatek konsumpcyjny następuje wzrost inwestycji o 10%, a wzrost społecznego bogactwa z tytułu trwałego obniżenia podatków od kapitału wynosi od 25 centów do jednego dolara, za jednego dolara obniżki. Niska inflacja jest najlepszym środkiem wspierania inwestycji, gdyż obniża koszt kapitału (wysoka inflacja przekłada się na rosnącą stopę procentową, zmniejsza także zyski na rynku akcji i zniechęca to inwestowania w firmy podwyższające kapitał). Kombinacja antyinflacyjnej polityki pieniężnej i przejście od podatku dochodowego do konsumpcyjnego znacząco stymuluje inwestycje. Badania sugerują wysoką elastyczność zasobu kapitału względem jego kosztu w długim okresie. Zob. szerzej na ten temat: K. Rybiński, *Podatki a rozwój gospodarczy. Bezrobocie, inwestycje, oszczędności*, referat na konferencję Polskiej Konfederacji Pracodawców prywatnych pt. „Niższe podatki, lepsza gospodarka", 29 sierpnia 2001 [cyt. za:] R. Gwiazdowski, *Podatek*…, op. cit., s. 197–198, B. Hall, R&D *Policy During 1980s: Success or Failure* [w:] *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, 1993, K. Judd, *The Welfare Cost of Factor Taxation in a Perfect-Foresight Mode*l, „Journal of Political Economy", Vol. 95 (4), z. 1987 r., s. 675–709.

wysokie (progresywne) opodatkowanie dochodu ogranicza inwestycje prywatne poprzez redukcję części dochodu potencjalnie przeznaczonego na inwestycje, pozostawiając podatnikom jedynie środki wystarczające na konsumpcję. Niektórzy badacze[160] są innego zdania, dowodząc, że dochodowy podatek progresywny wcale nie zmniejsza atrakcyjności ryzykownych inwestycji w porównaniu z inwestycjami pozbawionymi ryzyka z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, opodatkowanie redukuje ogólny poziom dochodu podatnika, przez co może się zmienić jego nastawienie do ryzyka. Efekt ten występuje niezależnie od formy i sposobu opodatkowania dochodu, a zależy jedynie od wielkości podatku, czyli skali zmniejszenia dochodu po opodatkowaniu. To, czy podatek dochodowy zmniejsza czy zwiększa podejmowanie ryzyka, zależy od kształtu funkcji użyteczności. Po drugie – jak twierdzi Young – wysokie efektywne opodatkowanie dochodu zmniejsza zakres oczekiwanego dochodu po opodatkowaniu, co skłania podmioty do podejmowania ryzyka[161]. Oczywiście założenia Younga mogą wydać się nieco kontrowersyjne, bowiem wysokie efektywne stawki opodatkowania dochodu, poprzez redukcję dochodu podatnika, niekoniecznie muszą go skłaniać do zwiększania ryzyka. Ponadto Young przyjmuje upraszczające założenie, iż wszyscy podatnicy nie różnią się stopniem awersji do ryzyka, dzięki czemu stwierdza, iż nieujemna skala podatkowa jest obojętna dla ryzyka wtedy i tylko wtedy, gdy wyrównuje albo bezwzględną albo proporcjonalną ofiarę[162]. Jeśli U(x) prezentuje użyteczność dla dochodu x przy braku opodatkowania, a t = f(x) jest skalą podatkową, wówczas V(x) = U(x – t) jest użytecznością podatnika dla dochodu po opodatkowaniu. Skala podatkowa jest obojętna dla ryzyka, jeżeli podatnik dokonuje tych samych wyborów przy opodatkowaniu, jak i przy braku opodatkowania. W związku z tym, iż użyteczność von Neumanna-Morgensterna jest określona do dodatniego przekształcenia liniowego, to jest to tożsame ze stwierdzeniem, iż:

---

160 Na przykład H. Pyton Young. Zob. szerzej: H. P. Young, *Eguity. In Theory and Practice*, Princeton 1994, s. 112, H. P. Young, *Progressive Taxation and Equal Sacrifice*, „The American Economic Review", Vol. 80, s. 255.

161 Young twierdzi, iż oba te efekty współdziałają ze sobą w sposób złożony, a ich wpływ netto na zachowania podatnika zależy od progresywności i wielkości opodatkowania dochodu oraz awersji do ryzyka. Por. H. P. Young, *Eguity. In Theory and Practice*, Princeton 1994, s. 112.

162 Podatnicy ewidentnie różnią się stopniem awersji do ryzyka, wobec czego nie istnieje funkcja podatku, która jest neutralna dla każdego podatnika.

V(x) = U(x – t) = AU(x) – B dla A > 0.
Jeśli A = 1, to U(x) – U(x – t) = B,
to oznacza, ze t wyrównuje ofiarę bezwzględną.
W sytuacji, gdy A ≠ 1, oraz
b = B(1 – A), to [U(x – t) + b] / [U(x) + b] = A.
Z założenia t ≥ 0, a U jest rosnące, więc A < 1.
Zatem podatek wyrównuje stawkę ofiary przy stawce
1 – A[163]

Należy zwrócić uwagę na to, iż powyższy wywód ma pewne słabości. Po pierwsze funkcji użyteczności nie można oszacować indywidualnie dla każdego podatnika, a zatem nie powinno się uśredniać indywidualnych decyzji podatników. Poza tym stopień awersji do ryzyka jest różny, a to istotnie wpływa na podział ról społecznych i społeczny podział pracy oraz na decyzje konsumpcyjne i inwestycyjne podejmowane przez podatników.

Efekt substytucyjny i dochodowy – realna stopa zwrotu z oszczędności po opodatkowaniu a podaż oszczędności. W świetle klastycznej teorii ekonomii na wielkość oszczędności gospodarstw domowych wpływa stopa zwrotu z oszczędności, stanowiących nieskonsumowany dochód. Oszczędności są efektem wyboru w czasie określonej struktury konsumpcji przez gospodarstwa domowe poprzez porównanie subiektywnej wartości konsumpcji bieżącej względem konsumpcji przyszłej (stopa dyskontowa) z rynkową stopą procentową, określającą stopień zwiększenia konsumpcji przyszłej w efekcie rezygnacji z konsumpcji bieżącej (stopa procentowa). Opodatkowanie dochodów kapitałowych (odsetki od depozytów bankowych, obligacji, jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, dywidend od udziałów w spółkach) zmniejsza efektywną stopę zwrotu, przez co obniża wynagrodzenie oszczędności. W konsekwencji należałoby oczekiwać spadku poziomu oszczędności (efekt substytucyjny), ale również pojawia się także efekt dochо-

[163] Por. H. P. Young, Eguity. In Theory and Practice, Princeton 1994, s. 112 oraz H. P. Young, Progressive Taxation and Equal Sacrifice, “The American Economic Review”, Vo. 80, s. 255.

dowy – spadek efektywnej stopy zwrotu z oszczędności przekłada się na obniżenie poziomu zamożności gospodarstw domowych. Może to powodować ograniczenie konsumpcji bieżącej, jak i przyszłej. Ograniczenie bieżącej konsumpcji może skutkować wzrostem poziomu oszczędności. Efekt spadku realnej stopy netto, w wyniku opodatkowania dochodów z oszczędności nie jest jednoznacznie określony z powodu występowania efektów substytucyjnego i dochodowego. Badania ekonomiczne pokazują, iż w długim okresie efekt substytucyjny jest silniejszy od efektu dochodowego i spadek stopy zwrotu netto współgra ze spadkiem podaży oszczędności[164].

Analiza statystyczna przeprowadzona na grupie 20 państw OECD za okres lat 1970–1994 potwierdza ujemną zależność stopy oszczędności gospodarstw domowych nie tylko do wysokości deficytu budżetowego, stopy bezrobocia, deficytu na rachunkach bieżących, struktury demograficznej, ale także od wysokości podatku dochodowego osób fizycznych[165]. Równania ekonometryczne mają postać:

x = 1,13 r – 0,44 a65 – 0,17 db + 0,74 ob

oraz

x = -0,32 PIT – 0,19 ur

gdzie:
x – stopa oszczędności gospodarstw domowych w %,
r – stopa wzrostu PKB,

[164] Wyniki estymacji elastyczności oszczędności przeprowadzane są na podstawie danych krajów OECD nie potwierdzają silnej korelacji pomiędzy realną stopą procentową a podażą oszczędności, na co niewątpliwie może mieć wpływ liberalizacja rynków finansowych i skala międzynarodowych przepływów kapitałowych. Badania panelowe przeprowadzone na 21 krajach OECD pokazały, iż opodatkowanie dochodów z kapitału powoduje niewielki, ale statystycznie istotny spadek oszczędności (likwidacja podatku od dochodów kapitałowych o średniej stawce 40% przekłada się na wzrost oszczędności o około 0,5% PKB). Por. Tanzi V., Zee H.H*., Taxation and the Household Saving Rate: evidence from OECD countries*, IMF Working Paper, March 1998.

[165] Por. V. Tanzi, H.H. Zee, *Taxation and the Household of Saving rate: evidence from OECD countries*, IMF, Washington 1998.

a65 – udział osób w wieku ponad 64 lata w łącznej liczbie ludności kraju,
db – udział deficytu budżetowego w PKB,
ob – udział nadwyżki bilansu bieżącego obrotów z zagranicą w PKB,
ur – stopa bezrobocia.

Wszystkie współczynniki zmiennych są statystycznie istotne na zwykłym poziomie. Negatywny wpływ wysokich podatków dochodowych od osób fizycznych na poziom (stopę) oszczędności gospodarstw domowych potwierdziły również badania Martina Feldsteina, który wykazał, iż krańcowa skłonność do konsumpcji z zatrzymanych dochodów firm wynosi około 2/3 krańcowej skłonności do konsumpcji z dochodów osobistych. Oznacza to, iż osoby prawne generują wyższe oszczędności, niż gospodarstwa domowe[166].

Dochody do dyspozycji a wielkość oszczędności. Jeśli w długim okresie obniżka opodatkowania dochodów z pracy i oszczędności prowadzi do wzrostu deficytu budżetowego, to gospodarstwa domowe (podatnicy) oczekują wzrostu podatków dochodowych w okresach przyszłych. Podatnicy zaoszczędzą część dodatkowego dochodu do dyspozycji, uzyskanego w efekcie obniżki podatku dochodowego, dążąc do wyrównania rozkładu wydatków konsumpcyjnych w czasie. Zakładając altruizm międzypokoleniowy, uzyskujemy ten sam efekt bez względu na to, czy podatki dochodowe wzrosną jeszcze za życia osób z danego gospodarstwa domowego, czy też wzrost podatków dotknie jego potomków. Mamy zatem do czynienia z substytucją między oszczędnościami sektora publicznego i prywatnego, przy czym badania gospodarek krajów UE i gospodarki amerykańskiej nie potwierdziły

[166] W warunkach gospodarek otwartych relatywnie niska i malejąca skłonność do oszczędzania nie musi być czynnikiem ograniczającym wielkość inwestycji i tempo wzrostu gospodarczego, z uwagi na postępujący proces eksportu i importu kapitału między różnymi systemami społeczno-gospodarczymi. Zatem podatek od dochodów osobistych (w warunkach dużej otwartości gospodarek i swobodnego przepływu kapitału) nie musi stymulować skłonności do oszczędzania i inwestowania (chyba, że ustawodawca stosuje różnorodne ulgi i zwolnienia podatkowe). Być może nieopodatkowanie dochodów osób fizycznych, tylko tzw. hipoteza behawioralna, kładąca nacisk na ograniczoną racjonalność i dyscyplinę indywidualną (*self-control*) pożyczkobiorców, może po części tłumaczyć spadającą tendencję do oszczędzania w większości krajów OECD.

pełnej substytucji oszczędności publicznych oszczędnościami prywatnymi[167].

Opodatkowanie dochodów a system zabezpieczeń społecznych i podaż oszczędności. Progresywne opodatkowanie dochodów może prowadzić do spadku oszczędności. Hipoteza cyklu życiowego zakłada, iż gospodarstwa domowe dążąc do wyrównania poziomu wydatków w ciągu życia, w początkowych okresach zwiększają swoje zadłużenie w celu zwiększenia bieżącej konsumpcji, oczekując wyższych dochodów w przyszłości, pozwalających spłacić zadłużenie zaciągnięte w przeszłości. Gospodarstwa domowe oczekują również spadku swoich dochodów w końcowym cyklu życia, co powoduje, iż oszczędzają część swoich dochodów, aby skonsumować je dopiero po przejściu na emeryturę. Zatem można zauważyć, iż najniższą skłonnością do oszczędzania cechują się gospodarstwa domowe nieaktywne zawodowo (emeryci), nieco wyższą – gospodarstwa w początkowej fazie cyklu życia, zaś najwyższą – gospodarstwa najbardziej zamożne, będące w dojrzałym cyklu życia. Progresywne opodatkowanie dochodów najsilniej obciąża dochody gospodarstw domowych o największej krańcowej skłonności do oszczędzania. Jednocześnie gospodarstwa te transferują część swoich dochodów do gospodarstw domowych, będących w początkowej i schyłkowej fazie cyklu życia (wsparcie dzieci i rodziców transferami). Rodzi to konflikt pomiędzy egalitarną polityką podatkowąs a rozwiązaniami służącymi stymulowaniu poziomu oszczędności gospodarstw domowych. Ważną rolę w analizie tego procesu pełni gwarantowanie przez państwo świadczeń społecznych i emerytalnych (finansowanych przez quasi-podatki dochodowe – składki obciążające pracę), bowiem istnienie takiego systemu gwarancji likwiduje niepewność związaną ze skutkami niekorzystnych dla gospodarstwa domowego zdarzeń i ograniczają w jakimś stopniu skłonność (potrzebę) oszczędzania. W sytuacji, gdy transfery socjalne pochodzą z bieżących przychodów sektora publicznego, możemy mieć do czynienia ze spadkiem zagregowanych oszczędności

[167] Współczynnik korelacji kształtuje się poniżej jedności, a pewne odstępstwa dotyczą wyłącznie szczególnych przypadków (szybki wzrost deficytu budżetowego, substytucja między oszczędnościami publicznymi a oszczędnościami prywatnymi w sektorze zabezpieczeń emerytalnych i społecznych).

i osłabieniem możliwości finansowania inwestycji[168]. Ważne wydaje się zatem ograniczenie finansowania świadczeń emerytalnych z bieżących wpływów publicznych. Badania przeprowadzone przez Feldsteina i Samwicka[169] wskazują, iż zmiana systemu zabezpieczenia społecznego na system finansowany przez fundusze może wpłynąć w długim okresie na wzrost dochodu narodowego USA o 5%. Biorąc pod uwagę różnice w krańcowych skłonnościach do oszczędzania pomiędzy gospodarstwami domowymi o różnych dochodach, można zauważyć, iż ograniczony dostęp do kapitału (kredytu) mają gospodarstwa domowe o niskich dochodach, co powoduje, iż w znacznie większym stopniu muszą finansować zakup dóbr trwałego użytku ze środków własnych. Ograniczenia w dostępie do kredytu w połączeniu z wysokim poziomem opodatkowania dochodu ograniczają wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych, a jednocześnie mogą zwiększać ich oszczędności przy danym rozkładzie dochodów.

Opodatkowanie a substytucja między oszczędnościami gospodarstw domowych i oszczędnościami przedsiębiorstw. Jeśli gospodarstwa domowe traktują zyski zatrzymane posiadanych przez siebie przedsiębiorstw jak swoje własne oszczędności, to poziom opodatkowania dochodów firm może istotnie wpływać na oszczędności gospodarstw domowych. Gospodarstwa domowe mogą oszczędzać więcej w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa zatrzymują mniej zysków i oszczędzać mniej, gdy przedsiębiorstwa zatrzymują więcej zysków. W sytuacji, gdy krańcowa skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych, posiadających istotne udziały w zyskach firm, jest wyż-

[168] W większości krajów OECD wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne są wyższe od wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w strukturze podatkowych dochodów budżetowych (szczebla zarówno regionalnego, jak i centralnego). Widocznym trendem jest również szybki wzrost udziału składek w strukturze podatkowych dochodów budżetowych oraz ukrywanie wzrostu obciążeń podatkiem dochodowym od osób fizycznych poprzez zwiększanie obciążeń składkami emerytalnymi (tzw. klin podatkowy). Przykładowo w Polsce zaoferowanie pracownikowi miesięcznej płacy w wysokości 3000 zł brutto oznacza koszt dla pracodawcy na poziomie 3618 zł. Pracownik otrzymuje wynagrodzenie netto w wysokości 2013 zł, a podatki i składki stanowią: po stronie pracownika 561 zł składka na ZUS, 426 zł składka na ubezpieczenia zdrowotne i zaliczka na podatek dochodowy oraz 618 zł składka na ZUS płacona przez pracodawcę.

[169] Por. M.S. Feldstein, A. Samwick, *The Transition Path in Provatizing Social Security*, NBER Working Paper Series, nr 5761, Cambridge, Mass., 1996.

sza od średniej w populacji, wzrost obciążenia podatkowego zysków (dochodów) osób prawnych w połączeniu z obniżeniem podatku od osób fizycznych może spowodować zmniejszenie wielkości zagregowanych oszczędności sektora prywatnego[170]. Podsumowując, można stwierdzić, iż rosnące opodatkowanie dochodów z oszczędności może prowadzić do spadku zagregowanych oszczędności stymulujących cele inwestycyjne, głównie poprzez obniżenie dochodu do dyspozycji, obniżenie stóp zwrotu z oszczędności i transfer dochodów między gospodarstwami domowymi o różnych skłonnościach do oszczędzania.

Wpływ podatków dochodowych na rynek pracy i mobilność siły roboczej. Wysokość stawek podatkowych i charakter tabeli stawek podatku dochodowego może być czynnikiem wpływającym na **mobilność siły roboczej**. Zagadnieniem tym zajęli się dwaj ekonomiści: W.M. Gentry i R.G. Hubbard, którzy napisali pracę na ten temat[171]. Autorzy zbadali zależności pomiędzy stawkami podatkowymi, wypukłością podatku[172] a mobilnością zatrudnienia opierając się na modelu TAXISM wykorzystywanym przez National Bureau of Economic Research. Jak wykazali autorzy, mobilność pracowników reaguje zarówno na zmiany stawek, jak i wypukłości tabeli podatkowej (miary progresywności). „Oceniamy, że pięcioprocentowa obniżka krańcowego podatku (...) zwiększa prawdopodobieństwo przeniesienia się do lepszej pracy o 0,79%, natomiast zmniejszenie o 3,12% miary wypukłości systemu podatkowego (wartość jednego odchylenia standardowego) zwiększa prawdopodobieństwo przeniesienia się do lepszej pracy o 0,86% (...). Dla żonatych mężczyzn te wyniki są nieco większe”[173]. Oznacza to, że obniżki podatków zachęcają do poszukiwania lepszej pracy, ponieważ pracownicy są przeświadczeni, że

[170] E. Nojszewska, M. Rojek, *Rozważania na temat konsekwencji wprowadzenia reformy podatkowej w Polsce – inwestycje z uwzględnieniem oszczędności oraz rynek pracy z uwzględnieniem kapitału ludzkiego* [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, UMCS, Lublin 2003, s. 153.

[171] W.M., Gentry, R.G., *Hubbard, The Effects of Progressive Income Taxation on Job Turnover*, NBER, Working Paper 9226, September 2002.

[172] Przyjętą przez autorów miarą wypukłości systemu podatkowego jest „różnica pomiędzy średnią ważoną (...) krańcowych stawek podatkowych w różnych udanych stanach sytuacji podatkowej a krańcową stopą podatkową przyjmowaną jako punkt odniesienia (benchmark), gdy płace wzrosną o 5%”. Miara wypukłości podatku może być traktowana jako miara progresywności podatku. Ibidem, s. 17.

[173] Ibidem, s. 33.

ewentualna dodatkowa zapłata nie zostanie objęta wyższą stawką podatkową. Wyniki te wskazują, że obniżki podatków działają motywacyjnie na pracowników, a oddziaływanie to jest statystycznie znaczące. Można również sformułować wniosek, że im system podatkowy jest mniej progresywny, tym większa skłonność do poszukiwania lepszej pracy. Autorzy stwierdzili także, powołując się na swoje inne badania[174], że wypukłość (progresywność) systemu podatkowego posiada relatywnie duży negatywny wpływ na decyzje z zakresu przedsiębiorczości, np. wejście na rynek[175].

Możliwości płatnicze a sprawiedliwy rozkład obciążeń podatkowych. Zgodnie z regułą zdolności płatniczych każdy obywatel powinien partycypować w ogólnych obciążeniach podatkowych i płacić podatki adekwatne do posiadanej zdolności do ponoszenia obciążeń podatkowych. Praktyczne zastosowanie zasady możliwości płatniczych wymaga odpowiedzi na dwa pytania:

1. Czym mierzyć zdolność płatniczą?
2. Według jakich kryteriów je różnicować?

W zakresie miary zdolności płatniczej, teoria proponuje dochód, konsumpcję i majątek, z których każda ma swoje wady i zalety. Najczęściej stosowaną miarą jest bieżący dochód rynkowy. W odniesieniu do kryteriów różnicowania zdolności płatniczych, należy zwrócić uwagę na fakt, iż aby rozkład obciążeń podatkowych mógł być uznany za społecznie sprawiedliwy wymaga jednoczesnego spełnienia podstawowych norm sprawiedliwości poziomej i pionowej.

Klasyczna próba rozwiązania problemu sprawiedliwości pionowej nawiązuje do sformułowanej przez J.S. Milla idei równej ofiary każdego na rzecz ogółu. Sama idea ma wartość uniwersalną i nie budzi kontrowersji. Problem pojawia się w sytuacji chęci przełożenia ogólnej idei na formę konkretnej skali podatkowej. Proces operacjonalizacji sprowadza się do ustanowienia sprawiedliwej skali podatkowej, odpowiadającej określonemu rodzajowi ofiary (podatku) uznanej przez społeczeństwo i ustawodawcę za normę sprawiedliwości. **Ustalenie indywidualnego ciężaru podatkowego zgodnie z teorią**

[174] W.M. Gentry, R. G. Hubbard R.G., Tax Policy and Entry into Entrepreneurship, Mimeograph, Columbia University, July 2002.

[175] Ibidem, s. 34.

równej ofiary oraz zdefiniowanie na tej podstawie skali podatkowej wymaga spełnienia dwóch warunków:

1. Muszą być znane i opisane indywidualne funkcje użyteczności dochodu nominalnego. Jest to konieczne po to, aby wraz ze wzrostem skali opodatkowania móc skwantyfikować indywidualną ofiarę (obciążenia podatkowe) każdego podatnika.
2. Należy przyjąć normę sprawiedliwego rozkładu obciążeń podatkowych, czyli ustalić rodzaj ofiary (podatku), która ma być w trakcie opodatkowania wyrównywana (czy ma to być ofiara absolutna względna czy krańcowa).

Jeśli oba warunki są spełnione, to wówczas wyznaczenie skali podatkowej spełniającej walor sprawiedliwości sprowadza się do rozwiązania problemu matematycznego. W praktyce spełnienie pierwszego warunku jest mało prawdopodobne. Konieczne w dalszych analizach staje się uproszczenie rzeczywistości i przyjęcie hipotezy dotyczącej kształtu funkcji użyteczności. Dalsze analizy muszą być oparte na założeniu identycznych funkcji użyteczności, oraz założenie, że użyteczność wszystkich dóbr – zgodnie z pierwszym prawem Gossena – maleje. Jeśli chodzi o drugi warunek, to w teorii wyróżnia się trzy rodzaje ofiary: absolutną, względną i krańcową. Spełnienie warunku ofiary absolutnej oznacza sytuację, w której każdy podatnik w wyniku opodatkowania ponosi taką samą ofiarę w sensie absolutnym. Oznacza to, iż sprawiedliwa skala podatkowa to taka, przy której podatek obniża użyteczność nominalnego dochodu dla każdego podatnika o taką samą liczbę jednostek użyteczności. Warunek ofiary względnej mówi o tym, że skala podatkowa będzie wówczas sprawiedliwa, jeżeli absolutna strata użyteczności w wyniku opodatkowania odniesiona do początkowego zasobu użyteczności przed opodatkowaniem będzie dla każdego podatnika taka sama. Przyjęcie za normę sprawiedliwości wyrównanie ofiary krańcowej oznacza, iż skala podatkowa będzie sprawiedliwa, gdy każdemu podatnikowi pozwoli wyrównać krańcową użyteczność dochodu nominalnego po opodatkowaniu[176]. Wypełnianie kolejnych norm sprawiedliwości, od wyrównania ofiary absolutnej, poprzez względną, do krańcowej, wią-

[176] Pełna analiza matematyczna zawarta jest w takich opracowaniach jak: F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania,* SGH, Warszawa 2004, s.127–135, F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa 2006, s. 50–56.

że się każdorazowo z innym rozkładem dochodów po opodatkowaniu w sensie równomierności rozkładu Lorenza. Najbardziej zróżnicowany dochód po podatkowaniu pozostaje wówczas, jeżeli za normę sprawiedliwości przyjmujemy wyrównanie ofiary absolutnej. Zrównanie ofiary względnej daje bardziej równomierne rozłożenie dochodu, niż wyrównywanie ofiary absolutnej. Równość zaś ofiary krańcowej prowadzi do sytuacji, w której zróżnicowanie zanika i dochód każdego podatnika po opodatkowaniu staje się identyczny (egalitaryzm). Oczywiście pełny egalitaryzm jest propozycją utopijną, dlatego koncepcję równej ofiary należy wykluczyć ze zbioru realnych rozwiązań. Dwie pozostałe koncepcje są uznawane za społecznie atrakcyjne i uzasadniające sprawiedliwą skalę podatkowa.

3.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Źródłem podatku są:

a. dochód, majątek,
b. dotacje, subwencje,
c. przychody, rozchody,
d. wydatki, potrącenia.

2. Opłacie skarbowej podlega:

a. wydanie zezwolenia, pozwolenia, koncesji,
b. przebywanie w izbie wytrzeźwień,
c. korzystanie z cmentarza komunalnego.

3. Do zasad podatkowych zalicza się zasady:

a. zupełności, sprawiedliwości, gospodarności,
b. równości, pewności, taniości,
c. realności, jasności, jedności,
d. jawności, powszechności, pewności.

4. Do dochodów budżetu państwa zaliczane są wpływy z:

a. karty podatkowej ,
b. ryczałtu ,
c. podatku obrotowego,
d. opłaty targowej.

5. Podatek CIT zaliczany jest do podatków:

a. przychodowych,
b. majątkowych ,
c. dochodowych,
d. od wydatków konsumpcyjnych.

6. Naczelnicy urzędów skarbowych są:

a. organami podatkowymi I instancji,
b. organami podatkowymi II instancji,
c. organami kontroli skarbowej I instancji,
d. organami kontroli skarbowej II instancji.

7. Funkcje organu podatkowego drugiej instancji w sprawach podatków i opłat lokalnych pełni:

a. wojewoda,
b. Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
c. wójt, burmistrz, prezydent miasta,
d. Regionalna Izba Obrachunkowa.

8. Podmiotem podatku jest:

a. gmina jako podmiot bierny,
b. państwo jako podmiot bierny,
c. podatnik jako podmiot bierny,
d. podatnik jako podmiot czynny.

9. Do podatków bezpośrednich zalicza się podatek:

a. importowy,
b. od towarów i usług,
c. akcyzowy,
d. dochodowy od osób prawnych.

10. Ulga podatkowa oznacza:

a. zwiększenie podstawy opodatkowania,
b. zwolnienie podatkowe,
c. wyłączenie podatkowe,
d. zmniejszenie podstawy opodatkowania.

11. Opłata jest świadczeniem:

a. bezzwrotnym, odpłatnym, dobrowolnym, powszechnym,
b. zwrotnym, odpłatnym, dobrowolnym, powszechnym,
c. bezzwrotnym, nieodpłatnym, przymusowym, powszechnym,
d. bezzwrotnym, przymusowym, odpłatnym, powszechnym.

12. Do dochodów budżetu państwa zalicza się wpływy z podatku:

a. od gier,
b. od spadków i darowizn,
c. od czynności cywilnoprawnych,
d. karty podatkowej.

13. Podatek akcyzowy jest dochodem budżetu:

a. gminy,
b. powiatu,
c. województwa,
d. państwa.

14. Podatek rolny zaliczany jest do podatków:

a. od wydatków konsumpcyjnych,
b. dochodowych,
c. majątkowych,
d. przychodowych.

15. Prawo Wagnera dotyczy:

a. relacji między wysokością stawek podatkowych a poziomem dochodów podatkowych,
b. nieustannego wzrostu wydatków publicznych w ujęciu nominalnym,
c. nieustannego wzrostu wydatków publicznych w ujęciu realnym,
d. relacji między wysokością poziomu dochodów i wydatków publicznych.

16. Za politykę fiskalną odpowiada przede wszystkim:

a. parlament,
b. Rada Polityki Pieniężnej,
c. rząd,
d. wszystkie odpowiedzi są prawidłowe.

17. Naczelnicy urzędów skarbowych są:

a. organami podatkowymi w administracji samorządowej,
b. organami kontroli skarbowej w administracji rządowej,
c. organami kontroli skarbowej w administracji samorządowej,
d. organami podatkowymi w administracji rządowej.

18. Do podatków pośrednich zalicza się podatek:

a. od spadków i darowizn,
b. od nieruchomości,
c. dochodowy od osób fizycznych,
d. od towarów i usług.

19. Podstawowym źródłem prawa w materii podatkowej jest:

a. ustawa o należnościach podatkowych,
b. ustawa Ordynacja podatkowa ,
c. uchwała Ordynacja podatkowa,
d. ustawa o zobowiązaniach podatkowych.

20. Podatek od środków transportowych jest dochodem budżetu:

a. gminy,
b. powiatu,
c. województwa,
d. państwa.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Czy realizacja stymulacyjnej funkcji opodatkowania ma sens? Czy ulgi i zwolnienia podatkowe są efektywnym sposobem stymulowania procesów ekonomicznych?

……

……

……

……

……

……

……

2. Jak oceniasz polski system podatkowy z perspektywy teoretycznych zasad podatkowych?

……

……

……

……

……

……

……

3. Wskaż kierunki reform i proponowanych zmian w polskim systemie podatkowym z perspektywy efektywności całego systemu finansów publicznych.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Jak oceniasz lokalny (samorządowy) system podatkowy z perspektywy efektywności fiskalnej i zasad unormowanych w EKST?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Jak pogodzić funkcje podatku? Wydajność fiskalna *versus* funkcja stymulacyjna i redystrybucyjna.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Budżet i gospodarka budżetowa

4.1. Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa

Budżet jest planem finansowym na dany okres (zazwyczaj na rok), przedstawiającym dochody i wydatki jednostki gospodarującej. Celem sporządzenia budżetu jest racjonalizacja wydatków. Stanowi podstawę finansowego planowania przedsięwzięć, dostarcza również informacji niezbędnych do kontroli prowadzonej działalności. **Budżet państwa** jest to plan finansowy, uchwalany na okres roku kalendarzowego przez Sejm w formie **ustawy budżetowej**, zawierający ustawowo określone źródła dochodów i rodzaje wydatków państwowych. Projekt budżetu opracowany jest przez Radę Ministrów i wykonywany pod jej kierunkiem w terminach i na warunkach określonych w ustawie. **Budżet jednostki samorządu terytorialnego** jest rocznym planem finansowym uchwalanym w formie uchwały budżetowej, obejmującym dochody i wydatki oraz przychody i rozchody jednostek samorządu terytorialnego, w tym przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych.

Budżet ma trzy znaczenia:

1. Są to zasoby pieniężne państwa (samorządów terytorialnych).
2. Jest to roczny plan gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych państwa (samorządów terytorialnych).
3. Jest to akt normatywny (ustawa budżetowa/uchwała budżetowa) upoważniający rząd (samorząd terytorialny) do gromadzenia dochodów i ich wydatkowania zgodnie z planem.

System budżetowy to zespół urządzeń społecznych regulowanych przepisami prawnymi, za pomocą których państwo tworzy scentralizowane zasoby pieniężne i kieruje je na zaspokajanie po-

trzeb państwowych, stosując zasadę bezzwrotności. Normy prawne określają tryb i metody planowania budżetowego, uchwalania budżetu, gromadzenia dochodów, dokonywanie wydatków, rachunkowość i sprawozdawczość budżetową oraz kontrolę wykonania budżetu.

Gospodarka budżetowa obejmuje wszystkie czynności związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych, a w szczególności: planowanie budżetowe, gromadzenie dochodów budżetowych, dokonywanie wydatków budżetowych oraz kontrolowanie wydatków budżetowych. Gospodarka budżetowa dzieli się na dwie zasadnicze części:

1) gospodarkę budżetową objętą całkowicie planem budżetowym zgodnie z zasadą zupełności, zwaną gospodarką budżetową brutto,
2) gospodarkę budżetową nieobjętą w pełnych sumach dochodów i wydatków planem budżetowym, zwaną gospodarką budżetową netto.

Polityka budżetowa zajmuje się organizacją i kierowaniem gospodarką budżetową poprzez odpowiednie organy państwowe. Polega między innymi na właściwym wyborze źródeł dochodów budżetowych, stosowaniu uzasadnionych ulg i zwolnień, określaniu wysokości i struktury wydatków, stosownie do hierarchii potrzeb.

Prawo budżetowe reguluje działalność budżetową państwa i obejmuje całokształt norm prawnych dotyczących merytorycznego, formalnego i organizacyjnego kształtu opracowywanego i uchwalanego budżetu państwa i budżetów gmin. Reguluje również zasady pobierania dochodów i realizacji wydatków, zasady budżetowe, strukturę budżetu, procedurę budżetową oraz zasady przestrzegania dyscypliny budżetowej[177].

Funkcje ogólne budżetu

Funkcje polityczne budżetu sprowadzają się do kontroli narodu poprzez parlament nad działalnością rządu.

W związku z obejmowaniem przez budżet tylko części operacji finansowych państwa, od dawna reprezentowany jest pogląd, że budżet nie spełnia funkcji politycznych w tradycyjnym ich rozumieniu.

[177] T. Wołowiec, *Podstawy ekonomii*, WSB-NLU, Nowy Sącz 2003.

Jednak np. J. Harasimowicz uważa, że szczególna polityczna rola budżetu (funkcja) polega na ujmowaniu w nim finansowania działań państwa, jako aparatu władzy i administracji, a więc tej części działalności, która powinna podlegać szczególnej kontroli społecznej.

Funkcje ekonomiczne budżetu polegają na dokonywaniu za jego pośrednictwem podziału znacznej części dochodu narodowego oraz na oddziaływaniu przez budżet na kształtowanie się proporcji podziału dochodu narodowego i przebieg procesów gospodarczych. Niektórzy specjaliści twierdzą, że także funkcje ekonomiczne budżet spełnia w coraz bardziej ograniczonym zakresie, ze względu na fakt, iż tylko nieznaczna część dochodu narodowego jest rozdzielana przez budżet (przeważnie od 20 do 50%), a poza budżetem pozostają takie podstawowe kategorie ekonomiczne jak: ceny, płace, stopa kredytowa, kursy dewizowe itp.

Funkcje prawne budżetu można sprowadzić do uchwalenia go w formie ustawy oraz jego prawnej mocy wiążącej, czyli dyrektywności. Wzajemne proporcje między funkcjami decydują o charakterze konkretnego budżetu. Bardzo często budżety w krajach kapitalistycznych mają stabilizacyjny bądź pobudzający charakter. Nasze budżety na lata 1990–1994 cechuje natomiast położenie nacisku na funkcję fiskalną. Prowadzi to do drenażu dochodów poszczególnych podmiotów i nazywa się fiskalizmem. Skutkiem zaś nadmiernego fiskalizmu może być recesja gospodarcza.

Funkcje finansowe budżetu

Fiskalna (skarbowa) realizowana jest poprzez pobór podatków, czyli przejmowanie przez państwo części dochodów generowanych przez sektor prywatny i osoby fizyczne.

Redystrybucyjna polega na gromadzeniu zasobów pieniężnych oraz podziale zgromadzonych dochodów na rzecz podmiotu, które nie mogą samodzielnie finansować swojej działalności, bo nie osiągają własnych dochodów lub ich dochody nie zaspokajają ich potrzeb.

Alokacyjna polega na tym, że budżet uczestniczy w rozmieszczeniu części zasobów w gospodarce dotyczy to wytwarzania przez sektor publicznych dóbr (w tym głównie usług), z których na takich samych

warunkach może korzystać całe społeczeństwo, gromadzone przez budżet dochody służą np. finansowaniu budowy dróg, czyli finansowaniu podmiotów świadczących nieodpłatnie usługi społeczeństwu.

Stymulacyjna, czyli bodźcowa polega na wykorzystaniu budżetu do oddziaływania na procesy gospodarcze w skali mikro- i makroekonomicznej poprzez kształtowanie wielkości redystrybucji dochodu narodowego.

Ewidencyjno-kontrolna polega na tym, że uzyskiwane dochody budżetowe informują o przebiegu procesów gospodarczych.

Każdy budżet tworzony jest według zbioru zasad budżetowych:

- **Zasada jedności** – postuluje, aby dochody i wydatki organu prawa publicznego były ujęte w jednym budżecie. Jedność budżetu służy kompleksowej ocenie gospodarki budżetowej. W budżecie stosowany jest także podział na budżet bieżący i inwestycyjny tzw. kapitałowy. Budżet bieżący finansowany jest z wpływów podatkowych, budżet inwestycyjny zaś z zaciąganych pożyczek.

- **Zasada jawności** – zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...) oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa". Ten zapis, jak i zapisy w innych ustawach stwierdza, że budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest jawny i dostępny dla wszystkich zainteresowanych.

- **Zasada uprzedniości** – budżet powinien zostać uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego dotyczy. Konstytucja i Prawo budżetowe nakładają obowiązek uchwalenia budżetu w końcu roku poprzedzającego okres budżetowy. W praktyce częste są naruszenia tej zasady i to zarówno ze strony rządu, jak i parlamentu. Dlatego prawo budżetowe przewiduje rozwiązania w okresie przejściowym, między upływem terminu do uchwalenia budżetu a jego rzeczywistym uchwaleniem.

Rozwiązaniami są:
- **prowizorium budżetowe,**
- **prorogacja budżetu,**
- **prowadzenie gospodarki budżetowej na podstawie projektu budżetu,**
- **upoważnienie rządu do dokonywania niezbędnych wydatków,**

- **Zasada równowagi budżetowej** – na organach samorządu spoczywa obowiązek podjęcia wszystkich czynności, które doprowadziłyby do zachowania równowagi budżetowej w każdym stadium prowadzenia gospodarki budżetowej. Wydatki budżetu nie mogą przekroczyć jego dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, w przeciwnym razie uchwała budżetowa musi przedstawić źródła finansowania deficytu budżetowego,

- **Zasada szczegółowości** – budżet musi być ustalony i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków budżetowych.

WAŻNE

Przykładowo uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego musi określić między innymi:
- prognozowane dochody według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej;
- wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków;
- źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetu;
- wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów;
- plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz środków specjalnych i funduszy celowych;
- upoważnienia dla zarządu do zaciągania długu oraz do spłat zobowiązań;

- zakres i kwoty dotacji przedmiotowych;
- dotacje;
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych, realizowanych w drodze umów lub porozumień.

O zakresie budżetu można mówić w dwóch aspektach – **przedmiotowym i podmiotowym**:

- **zakres przedmiotowy** pojawia się w treści, rodzajach oraz formach dochodów i wydatków budżetowych,
- **zakres podmiotowy,** to objęcie budżetem wszystkich jednostek organizacyjnych budżetu (podmiotów).

Budżet zadaniowy. Istotą budżetu zadaniowego jest planowanie i zarządzanie działalnością organizacji poprzez ujęcie działalności w zadania. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego dotyczy to zarówno zadań wykonywanych ustawowo, zleconych przez administrację rządową, jak i własnych inicjatyw samorządu. Budżetowanie zadaniowe stanowi alternatywny sposób opracowania i wykonywania budżetu gminy i stanowi bardziej racjonalny sposób alokacji zasobów samorządu. Układ zadaniowy budżetu zwiększa jego przejrzystość i czytelność, a co za tym idzie – zwiększa jego dostępność dla mieszkańców i inwestorów. W porównaniu z budżetem klasycznym, sporządzanym w układzie podziałek klasyfikacji budżetowej, budżet zadaniowy ma następujące cechy:

- precyzyjnie wskazuje odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań oraz zakres ich obowiązków,
- umożliwia pracownikom poznanie kryteriów oceny ich pracy,
- jest czytelny i zrozumiały dla mieszkańców i potencjalnych inwestorów,
- pokazuje wszystkie zadania oraz koszt ich zrealizowania przez samorząd,
- ułatwia zwiększenie racjonalności zatrudnienia,
- przedstawia dokładną alokację środków oraz planowane tego efekty,
- tworzony jest przez pracowników wszystkich szczebli, dzięki czemu budżet powstały w ten sposób jest przez nich łatwiej akceptowany.

WAŻNE

Budżet wykonany powyższą metodą składa się z zadań formułowanych i kalkulowanych według określonych zadań. Wszystkie wydatki przyporządkowane są do ściśle określonych zadań budżetowych.

Zadaniem budżetowym jest każde działanie wykonywane przez jednostki organizacyjne samorządu oraz osoby prawne i fizyczne finansowane z budżetu samorządu. Celem zadania jest osiągnięcie określonego rezultatu służącego mieszkańcom. Cel ten powinien być wyrażony tak jakościowo jak i ilościowo, dzięki czemu łatwiejsza będzie ocena jego realizacji.

Zadanie budżetowe:

- szczegółowo określa zakres działania,
- przedstawia stan istniejący i potrzeby organu prawa publicznego,
- jasno określa cel i koszty zadania oraz zakres i osoby odpowiedzialne za jego realizację,
- precyzyjnie określa koszty rzeczywiste realizacji zadania,
- określa procedury kontrolne oraz sposób oceny stopnia realizacji zadania.

Budżet zadaniowy składa się z dwóch części, odmiennych co do charakteru i zakresu: **budżetu inwestycyjnego** oraz **budżetu operacyjnego**.

Budżet inwestycyjny przedstawia wielkość środków przeznaczonych na realizację zadań inwestycyjnych. Jego podstawą jest wieloletni plan inwestycyjny, którego fragmenty, dotyczące danego roku budżetowego, są włączane do budżetu samorządu. Zadania inwestycyjne są zadaniami, które powiększają majątek jednostki samorządu terytorialnego bądź jednostek organizacyjnych lub innych komunalnych osób prawnych.

Budżet operacyjny stanowi plan finansowania zadań bieżących, dotyczących codziennej aktywności samorządu w związku z realizacją usług na rzecz społeczności lokalnej. Zadania operacyjne mają

charakter doraźny bądź cykliczny, ich realizacja zamyka się w obrębie jednego roku budżetowego.

4.2. Ustawa budżetowa – zakres, elementy procedury budżetowej

Ustawa budżetowa[178]**.** Ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym. **Ustawa budżetowa składa się z: budżetu państwa; załączników; postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw**. Ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego. Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. **Ustawa budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy.**

Budżet państwa określa:

1) łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa,
2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa,
3) kwotę planowanych wydatków, obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 albo art. 112d ust. 3, oraz kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3,
4) kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia,
5) łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich,
6) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich,
7) wynik budżetu środków europejskich,
8) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa,
9) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa,
10) planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa,
11) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Ustawę budżetową uznaje się za specyficzne źródło prawa. Specyfika ta wyraża się w odrębnościach, jakie związane są z trybem uchwalania, obowiązywania i zmiany ustawy budżetowej, a także jej

[178] Art. 109–123 Ustawy o finansach publicznych.

wykonywania, kontroli i sprawozdawczości oraz odpowiedzialności prawnej[179].

Prace sejmowe nad projektem ustawy budżetowej:

=> Skierowanie projektu ustawy budżetowej do Sejmu.

Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej na rok następny (w tym projekt budżetu państwa) i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu[180].

Zgodnie z Regulaminem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekty ustawy składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, a także przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i zawierać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach[181].

=> Tryb rozpatrywania projektu ustawy budżetowej.

Projekt ustawy budżetowej jest rozpatrywany w Sejmie w trzech czytaniach. Sejm rozpatruje wniesiony projekt ustawy budżetowej

[179] C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*…, op.cit., s. 303.

[180] Por. wyr. TK z 12.12.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 134 z glosą J. Galster, D. Lis-Staranowicz, „Przegląd Sejmowy" nr 4/2013, s. 125 i n.).

[181] Por. na temat elementów uzasadnienia projektu ustawy post. SN z 9.9.2010 r., III SO 16/10, *Legalis z glosą*, P.J. Uziębło, „Przegląd Sejmowy" nr 4/2011, s. 143.

w trybie przewidzianym w rozdziale 1 – Postępowanie z projektami ustaw i uchwał[182] i rozdziale 1a – Wysłuchanie publiczne[183].

=> Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej.

Pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu Sejmu, a nie na posiedzeniu komisji[184]. Obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Kończy się skierowaniem projektu do Komisji Finansów Publicznych (KFP), chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.

=> Rozpatrzenie projektu ustawy budżetowej przez komisje sejmowe.

a. Rola sejmowej Komisji Finansów Publicznych

Następnie Sejm kieruje projekt ustawy budżetowej do rozpatrzenia do sejmowej Komisji Finansów Publicznych (KFP). Poszczególne części projektu ustawy budżetowej rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują KFP stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem. Komisja Finansów Publicznych oraz komisje rozpatrujące części budżetowe mogą występować do właściwych komisji sejmowych o dodatkowe opinie, a także zwracać się do nich z pytaniami w celu uzyskania informacji w sprawie poszczególnych części projektu ustawy. Stanowiska właściwych komisji sejmowych przedstawiane są na posiedzeniu KFP. Przedstawiciele KFP, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk.

b. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy budżetowej w pierwszym czytaniu

[182] Art. 32–70 uchwały –Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185).

[183] Art. 72a–72i uchwały – Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185).

[184] Art. 37 ust. 2 uchwały – Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185).

Zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i RM. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji. Poprawki do projektu ustawy budżetowej, zgłaszane na posiedzeniu KFP, wymagają formy pisemnej[185].

c. Sprawozdanie sejmowej Komisji Finansów Publicznych

Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych projektu ustawy budżetowej, a także stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskiem w sprawie przyjęcia projektu ustawy bez poprawek lub przyjęcia go z poprawkami. Zatem KFP nie może wystąpić z wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy budżetowej, co stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 43 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Sejm może jednak odrzucić projekt ustawy budżetowej w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. Komisja Finansów Publicznych przedkłada równocześnie Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

=> Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej

a. Termin i zakres drugiego czytania projektu ustawy budżetowej

Drugie czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż 7. dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Obejmuje ono przedstawienie Sejmowi sprawozdania KFP o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.

b. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy budżetowej w drugim czytaniu.

Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu.

[185] Art. 107 ust. 2 uchwały – Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 (M.P. z 1992 r. nr 26, poz. 185).

=> Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej

Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej może się odbyć niezwłocznie po przygotowaniu i doręczeniu posłom dodatkowego sprawozdania KFP, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji. Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania i głosowanie.

=> Uchwalenie ustawy budżetowej

Sejm uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja RP przewiduje inną większość (art. 120 zdanie 1 Konstytucji RP). Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje do Senatu (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP).

Prace Senatu

=> Prace komisji senackich

Ustawę budżetową Marszałek Senatu kieruje do komisji senackich, które, po rozpatrzeniu właściwych części budżetowych, przekazują swoje opinie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, która na ich podstawie przygotowuje projekt uchwały Senatu, w którym proponuje przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie[186].

=> Uprawnienia Senatu

Senat nie ma prawa odrzucić ustawy, może także uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi.

[186] Art. 73 ust. 1 i 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

=> Rola Sejmu

Jeśli Senat uchwali poprawki do ustawy budżetowej, Marszałek Sejmu przekazuje je do KFP, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie. Następnie marszałek zarządza druk uchwały Senatu i sprawozdania KFP oraz doręczenie ich posłom. Rozpatrzenie sprawozdania następuje po upływie 3 dni od doręczenia posłom tekstu, chyba że Sejm postanowi inaczej. Poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

=> Skierowanie ustawy budżetowej do Prezydenta RP

Jeżeli Senat w ciągu 20 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Tekst ustawy ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu Marszałek Sejmu, po potwierdzeniu go swoim podpisem, przesyła niezwłocznie Prezydentowi RP.

Uprawnienia Prezydenta RP

=> Termin podpisania ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym

Przedstawioną przez Marszałka Sejmu ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym Prezydent RP podpisuje w ciągu 7 dni.

=> Brak prawa do przekazania ustawy budżetowej Sejmowi do ponownego rozpatrzenia

Jak stanowi art. 224 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP, do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się art. 122 ust. 5 Konstytucji RP, co oznacza, że Prezydent RP nie dysponuje prawem *veta*, to znaczy prawem do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

=> Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją RP

Prezydent RP zachowuje uprawnienie do wystąpienia przed podpisaniem ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym do TK z wnioskiem w sprawie zgodności tych aktów z Konstytucją RP. W tym przypadku, TK orzeka nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

W myśl art 122 ust. 6 Konstytucji RP skierowanie wniosku w sprawie zgodności ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym z Konstytucją RP, wstrzymuje bieg terminu do podpisania ustawy. Choć przepis odwołuje się do określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy, a zatem terminu 21-dniowego, jest odpowiednio stosowany do 7-dniowego terminu określonego w art. 224 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP.

Jeżeli TK zaneguje konstytucyjność ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym, Prezydent RP odmawia podpisania ustawy. Jeżeli zaś niezgodność z Konstytucją RP dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a TK nie orzeknie, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Orzeczenia TK podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”[187].

4.2. Dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są:

1) podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych,
2) cła,

[187] Art. 109 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: J. Dąbrowska, www.legalis.pl

3) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych,
4) wpłaty z tytułu dywidendy,
5) wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego,
6) wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych,
7) dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe,
8) dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej,
9) odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej,
10) odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa,
11) odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych,
12) grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej,
13) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa,
14) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów,
15) inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych,
16) środki europejskie na realizację projektów pomocy technicznej[188],
17) odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Definicja dochodów budżetu państwa. Dochody budżetu państwa to „podlegające ujawnieniu w budżecie państwa kwoty należne Skarbowi Państwa lub pobierane przez jednostki działające

[188] oraz środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c i d i pkt 6 oraz w art. 4 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1306/2013", po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa.

w imieniu Skarbu Państwa"[189]. Dochody publiczne mają charakter definitywny, bezzwrotny i ostateczny[190]. J.M. Salachna podkreśla, że istota dochodu polega na uzyskaniu pożytków finansowych (korzyści pieniężnych) z określonych rzeczy, praw lub stosunków prawnych[191]. Dochody budżetu państwa stanowią te dochody publiczne, które nie zostały zastrzeżone na rzecz JST lub innych jednostek sektora finansów publicznych[192]. Dochody budżetu państwa mają charakter prognostyczny. Świadczy o tym art. 52 ust. 1 u.f.p. stanowiący, że ujęte w budżecie państwa, budżetach JST i planach finansowych jednostek budżetowych, dochody oraz przychody – **stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki oraz łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit**.

Podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa. Zgodnie z art. 110 i 111 u.f.p. dochody budżetu państwa dzielą się na podatkowe i niepodatkowe. Należy stwierdzić, że obie kategorie dochodów (podatkowe i niepodatkowe) są częścią szerszej kategorii dochodów publicznych. Dochodami budżetu państwa są: **wszystkie dochody publiczne, których przeznaczenie nie zostało zastrzeżone na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek sektora finansów publicznych oraz dochody pochodzące od jednostek organizacyjnych powiązanych z budżetem państwa**[193]**. Klasyfikacja ta ma znaczenie z punktu widzenia legislacji podatkowej i stosowania prawa podatkowego.**

Status dochodów budżetu środków europejskich. Pojawia się pytanie, czy dochody budżetu środków europejskich stanowią jedno ze źródeł dochodów niepodatkowych, czy trzecią, odrębną kategorię dochodów Zdaniem W. Misiąga[194] niepodatkowymi dochodami budżetu

[189] W. Misiąg [w:] W. Misiąg, A. Nowak-Far, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,* C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 391.

[190] Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne* …, op.cit., s. 153; Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych,* s. 610; wyr. WSA w Warszawie z dnia 9.7.2014 r., sygn. akt. V SA/Wa 392/14, Legalis, w którym stwierdzono brak możliwości do domagania się przez powiat zwrotu „nadpłaconych" środków (przekazanych nienależnie do budżetu państwa na podstawie przepisów działu III Ordynacji podatkowej.

[191] J.M. Salachna [w:] *System Prawa Finansowego*…, op. cit., s. 92.

[192] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych*…, op. cit., s. 610; podobnie A. Borodo [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, komentarz do art. 111…, op. cit.

[193] C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych,* s. 320.

[194] W. Misiąg [w:] W. Misiąg, A. Nowak-Far, *Ustawa*…, op. cit., s. 391.

państwa są dochody budżetu państwa niebędące dochodami podatkowymi budżetu państwa ani dochodami budżetu środków europejskich. Uważam, iż powinno używać się nazwy **krajowe dochody niepodatkowe**. Za drugim z poglądów przemawia fakt, że w Załączniku nr 1 do Ustawy budżetowej na 2019 r. dochody dzieli się na: dochody podatkowe budżetu państwa wymienione w art. 110 pkt 1 u.f.p. (z wyłączeniem opłat, które stanowią dochody niepodatkowe), dochody niepodatkowe budżetu państwa wymienione w art. 110 pkt 2–17 u.f.p. i dochody budżetu środków europejskich określone w art. 110 pkt 4 u.f.p.

4.4. Reguła wydatkowa

Wydatki budżetu państwa są przeznaczone w szczególności 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) subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki,
5) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego,
6) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej,
7) subwencje dla partii politycznych,
8) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami,
9) obsługę długu publicznego,
10) wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków.

Stabilizująca reguła wydatkowa. Kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 u.f.p., z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, jest obliczana według wzoru:

$$WYD_n = WYD_{n-1} \cdot E_{n-1}(CCPI) \cdot [WPKB_n + K_n] + E_n\,(\Delta DD_n)$$

przy czym:

$$WPKB_n = \sqrt[8]{\frac{PKB_{n-2}}{PKB_{n-8}} \cdot E_n\left(\frac{PKB_{n-1}}{PKB_{n-2}}\right) \cdot E_n\left(\frac{PKB_n}{PKB_{n-1}}\right)}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

n – rok, na który jest obliczana kwota wydatków,
***n*-1** – rok poprzedzający rok n,
***n*-2** – rok poprzedzający rok n o dwa lata,
***n*-8** – rok poprzedzający rok n o osiem lat,
WYD_n – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi,
WYD_{n-1} – kwota wydatków określona w projekcie ustawy budżetowej na rok n-1 przedłożonym Sejmowi,
E_{n-1}(CCPI) – poziom średniookresowego celu inflacyjnego określonego na rok n-1 przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej, o których mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 483, z 2001 r. poz. 319, z 2006 r. poz. 1471 oraz z 2009 r. poz. 946), ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski,
$WPKB_n$ – wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych określony w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi z dokładnością do setnych części procentu,
K_n – wielkość korekty kwoty wydatków określonej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi,
PKB_{n-2}/PKB_{n-8} – ogłoszona przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zgodnie z art. 38b pkt 2 łączna dynamika wartości produktu krajowego brutto,

$E_n(PKB_n/PKB_{n-1})$ – prognozowana w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi roczna dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku n,
$E_n(\Delta DD_n)$ – prognozowana wartość ogółem działań dyskrecjonalnych, o których mowa w rozporządzeniu wymienionym w art. 104 ust. 1 pkt 1 u.f.p., w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1, z późn. zm.), planowanych na rok n, jeżeli wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto prognozowanej w projekcie ustawy budżetowej na rok n przedłożonym Sejmowi; w przypadku planowanej w roku n rezygnacji z działań dyskrecjonalnych dokonanych w latach poprzednich, w prognozowanej wartości ogółem działań dyskrecjonalnych w roku n uwzględnia się wpływ na kwotę WYDn dokonanych działań dyskrecjonalnych, który wystąpiłby w przypadku braku rezygnacji z tych działań w roku n.

W kwocie wydatków, o której mowa w art. 9 ust. 1, i w kwocie, o którą pomniejsza się tę kwotę zgodnie z art. 9 ust. 3, nie uwzględnia się wydatków budżetu środków europejskich oraz wydatków finansowanych ze środków pochodzących z funduszy europejskich. W kwocie wydatków nie uwzględnia się również przepływów finansowych między organami i jednostkami budżetowymi z tytułu dotacji i subwencji oraz przepływów finansowych między funduszami zarządzanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

WAŻNE

Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej.

Założeniem wprowadzenia art. 112aa u.f.p. było uzupełnienie istniejącego systemu reguł fiskalnych, obejmującego konstytucyjny limit zadłużenia uzupełniony o:

- progi ostrożnościowe w u.f.p.,
- regułę ograniczającą tempo wzrostu wydatków innych niż prawnie zdeterminowane (oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych) do prognozowanego wskaźnika inflacji powiększonego o punkt procentowy (tzw. dyscyplinującą regułę wydatkową)
- oraz – w JST – regułę co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego,
- a także obowiązujące od 2014 r. indywidualne wskaźniki zadłużenia.

Reguła wydatkowa ma na celu uniknięcie nadmiernego zadłużenia publicznego. Jej antycykliczny charakter zapewnić ma długookresową stabilność finansów państwa umożliwiającą realizację podstawowych celów społeczno-gospodarczych polityki fiskalnej. Celem stabilizującej reguły wydatkowej jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem niepowodowanie nadmiernego zaostrzenia polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

4.5. Nadwyżka i deficyt budżetu państwa

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi **odpowiednio nadwyżkę budżetu państwa albo deficyt budżetu państwa.** Deficyt budżetu państwa oraz inne pożyczkowe potrzeby budżetu państwa mogą być sfinansowane przychodami pochodzącymi z:

1) sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym,
2) kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych,
3) pożyczek,
4) prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,
5) kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek,
6) nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych,
7) nadwyżki budżetu środków europejskich,
8) innych operacji finansowych.

Definicja deficytu budżetu państwa. Deficytem budżetowym jest ujemna różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa. Pojęcie deficytu budżetowego należy definiować w powiązaniu z przepisami precyzującymi, co rozumie się pod pojęciem dochody i wydatki budżetu państwa.

Deficyt budżetu państwa a deficyt sektora finansów publicznych.

UWAGA

Deficyt budżetowy (nadwyżkę budżetową) należy odróżnić od deficytu sektora finansów publicznych (nadwyżki sektora finansów publicznych). Pojęciem (deficytu publicznego) operuje w szczególności art. 119 TFUE stanowiąc, że działania państw członkowskich i UE zakładają poszanowanie zasad przewodnich, między innymi stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej.

Stabilna sytuacja finansowa państwa członkowskiego rozumiana m.in. jako sytuacja budżetowa niewykazująca nadmiernego deficytu jest jednym z budżetowych kryteriów konwergencji.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 i 2 TFUE, państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych kryteriów:

1) Czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że:
   a) stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia;
   b) lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
2) Czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia są sprecyzowane w **Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu**, który jest załączony do traktatów. W art. 1 protokołu ustalono następujące wartości odniesienia:

1) 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do PKB wyrażonego w cenach rynkowych,

2) 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do PKB wyrażonego w cenach rynkowych.

W art. 2 protokołu zdefiniowano m.in. „deficyt", który oznacza pożyczki netto, zgodnie z definicją w Europejskim Systemie Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej i „zadłużenie", które oznacza całkowitą sumę zadłużenia brutto w wartości nominalnej, występującą na koniec roku i skonsolidowaną dla wszystkich sektorów władzy publicznej.

Definicja deficytu sektora publicznego do celów procedury nadmiernego deficytu. Deficyt sektora publicznego jest pozycją bilansującą kredyty netto zaciągnięte (udzielone) przez sektor publiczny, włączając strumienie płatności z tytułu odsetek wynikające z umów swapowych i kontraktów terminowych na stopę procentową[195].

[195] Definicja deficytu sektora publicznego do celów sporządzania przez państwa członkowskie sprawozdań dla Komisji w ramach procedury nadmiernego deficytu ustanowionej w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 3605/93 zawarta jest w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 2223/96 z 25.6.1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L Nr 310, s. 1 ze zm.).

Do deficytu budżetu państwa nie wlicza się deficytu budżetu środków europejskich, zaś nadwyżka środków europejskich nie jest uwzględniania przy ustalaniu nadwyżki budżetu państwa.

Treść ekonomiczna długu publicznego i deficytu budżetowego. Deficyt budżetowy i nadwyżka budżetowa są właściwe dla strumieniowej metody analizy roku budżetowego. **Dług publiczny** możemy określić jako sumę deficytów powstałych w okresach poprzednich. Poprzez pojęcie **akumulacji publicznej** rozumiemy sumę nadwyżek budżetowych powstałych w okresach poprzednich.

Treść ekonomiczna deficytu budżetowego:

- okres jednego roku, na który sporządza się zwykle budżet, jest zbyt krótki, żeby ocenić przyczyny zjawiska,
- rok budżetowy na ogół nie przystaje do przebiegu cyklu koniunkturalnego, tymczasem poszczególne fazy cyklu wpływają w różny sposób na dochody i wydatki budżetowe,
- deficyt może dotyczyć budżetów bieżących, majątkowych, zwyczajnych, nadzwyczajnych, itp.,
- deficyt budżetowy nie może się ograniczać do budżetu państwa, powinien być odnoszony do całego systemu funduszy publicznych,
- deficyt budżetowy jest w pewnym stopniu powiązany z polityką monetarną państwa,
- stan budżetu krajowego (funduszy publicznych) pozostaje pod wpływem otoczenia zewnętrznego.

Rodzaje deficytów:

- **deficyt rzeczywisty** – jest faktyczną różnicą między wydatkami i dochodami w danym okresie (roku budżetowym),
- **deficyt strukturalny** – jest wielkością symulowaną, hipotetyczną, powstającą w warunkach, gdy dochody i wydatki są realizowane przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki,
- **deficyt cykliczny** – jest rezultatem cyklicznego rozwoju gospodarki.

Przyczyny powstawania długu publicznego:

- uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy, który przekształca się w dług publiczny,
- okresy wzmożonych wydatków publicznych, zwłaszcza okresy wojen i głębokich kryzysów gospodarczych,
- realizowana doktryna ekonomiczna, która zakłada świadome utrzymywanie deficytu budżetowego i długu publicznego,

- osiąganie celów politycznych rządzącej (rządzących) formacji, która nie decyduje się na podnoszenie podatków, ale nie dokonuje również cięć w wydatkach publicznych,
- wpadnięcie władz publicznych w pułapkę (spiralę) zadłużenia.

Państwowy dług publiczny jako instytucja prawna po raz pierwszy został wskazany w art. 216 Konstytucji RP, zgodnie z którym zakazane jest zaciąganie pożyczek lub udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych, których kwota przekroczy wielkość 3/5 wartości rocznego PKB. Rozwiązanie to zostało przyjęte ze względu na ówczesne aspiracje Polski dotyczące wstąpienia do UE i stanowiło bezpośrednie przyjęcie ustaleń zawartych w TWE oraz w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu, który stanowił załącznik do Traktatu z Maastricht. Od 2009 roku samo pojęcie długu publicznego obejmuje łączne, skumulowane przez kilka lat, deficyty budżetowe planowane tak w budżecie państwa, jak i w budżetach JST[196]. W przypadku, gdyby organ którejś z jednostek sektora finansów publicznych zaciągnął zobowiązanie przekraczające wskazaną wartość, wówczas popełniłby tzw. delikt konstytucyjny.

Państwowy dług publiczny jest nie tylko zjawiskiem o charakterze prawnym, ale także o charakterze ekonomicznym, społecznym i gospodarczym, a sama regulacja prawna w u.f.p. służy ujęciu tego zjawiska w określone ramy normatywne. Precyzyjna regulacja prawna jest szczególnie istotna ze względu na fakt, iż poziom i struktura długu publicznego są podstawowymi wskaźnikami stanu finansów publicznych. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, pomimo szerokiego dyskursu, do dzisiaj nie udało się wypracować jednolitej i powszechnie aprobowanej definicji pojęcia dług publiczny[197]. Nie ma jednak wątpliwości, że samo pojęcie **długu** określa istnienie pewnych zobowiązań, a więc ma charakter instytucji prawnej, w odróżnieniu od deficytu budżetowego, który oddaje istotę zjawiska ekonomicznego. Nie przytaczając wszystkich poglądów i definicji sformułowanych przez przedstawicieli doktryny ekonomicznej i prawniczej, należy odnieść się do najpełniejszej definicji długu publicznego, sformułowanej przez E. Chojnę-Duch, zgodnie z którą dług publiczny można określić jako łączne finansowe zobowiązania jednostek sektora publicznego z tytułu

[196] Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 929.

[197] Zob. P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 33.

zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawno-finansowych, a przede wszystkim niedoborów powstających w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach, przy czym zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi[198]. Podzielić należy również pogląd, zgodnie z którym na zobowiązania publiczne składają się świadczenia główne oraz świadczenia poboczne, wynikające z np. oprocentowania czy indeksacji o wskaźnik inflacji.

WAŻNE

Pojęciem „długu publicznego" ustawodawca posługuje się w art. 221 Konstytucji RP wskazując, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie m.in. ustawy o zaciąganiu długu publicznego przysługuje wyłącznie RM. Zgodnie z regułami wykładni, należy przyjąć, że skoro ustawodawca posłużył się na gruncie Konstytucji RP odrębnymi pojęciami – „państwowego długu publicznego" i „długu publicznego" – to dokonał tego celowo.

Takie założenie oraz sformułowanie przepisu art. 221 Konstytucji RP przybliża pojęcie „długu publicznego" do pojęcia „długu Skarbu Państwa", który stanowi jego część.

„Ustawa o zaciąganiu długu publicznego", w stosunku do której inicjatywa ustawodawcza przysługuje jedynie Radzie Ministrów, obejmuje swoim zakresem podmiotowym jednostki sektora finansów publicznych zaliczane do tzw. sektora rządowego i ubezpieczeniowego, nie może natomiast objąć zadłużenia jednostek należących do tzw. sektora samorządowego, gdyż inicjatywa w tym zakresie została zastrzeżona do wyłącznej kompetencji JST.

[198] Zob. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, PWE, Warszawa 2012, s. 273–274.

Oznacza to, że pojęcie „dług publiczny" ma węższy zakres podmiotowy niż pojęcie „państwowy dług publiczny", gdyż nie obejmuje sektora samorządowego, w przeciwieństwie do tego ostatniego. Słuszność tego twierdzenia potwierdza fakt, że w myśl u.f.p. z 2005 r., gdy obowiązywał podział na podsektory finansów publicznych, dług Skarbu Państwa stanowił część długu podsektora rządowego[199].

Pojęcie **państwowego długu publicznego** oceniane jest jako niefortunne, gdyż odnosząc się do zadłużenia wszystkich jednostek sektora finansów publicznych może niewłaściwie wskazywać, że chodzi jedynie o zadłużenie jednostek tradycyjnie zaliczanych do podsektora rządowego. Ponieważ ustawodawca nie wprowadził jednoznacznej legalnej definicji państwowego długu publicznego, jej elementy należy definiować poprzez wykładnię przepisów art. 72 i 73 u.f.p.

[199] W ustawie o finansach publicznych ustawodawca posługuje się pojęciem „dług Skarbu Państwa" w wielu przepisach – zob. art. 38 pkt 1 lit. b, art. 73 ust. 4 i 5, art. 74 ust. 2, art. 75 ust. 1, art. 77, 78 ust. 1 i 3, art. 78a, 78d ust. 1, art. 78h, 79 ust. 2, art. 86 ust. 2, art. 97 ust. 1, art. 114 ust. 2, art. 124 ust. 1 i 5, art. 165 ust. 1 i 2, art. 166 ust. 1 u.f.p.), jednak na gruncie obowiązującej ustawy o finansach publicznych nie podjął się jego zdefiniowania.

WAŻNE

Zatem państwowy dług publiczny stanowi nominalną wartość sumy zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami, wynikających z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań, wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, bądź uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

Cel strategii zarządzania i kontrolowania długu Skarbu Państwa. Strategia jest dokumentem opracowywanym przez Ministerstwo Finansów w ramach jego uprawnień do zarządzania i sprawowania kontroli nad długiem Skarbu Państwa. Kompetencja kontroli została nadana ministrowi finansów art. 74 ust. 2 u.f.p. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że minister finansów opracowuje strategię oddziaływania na państwowy dług publiczny, w szczególności w odniesieniu do zasady, zgodnie z którą państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB[200].

4.6. Tryb uchwalania budżetu

Założenia projektu budżetu i nota budżetowa[201]. Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniające ustalenia oraz kierunki działań zawarte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

[200] Art. 75 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: R. Bucholski i W. Pahl, www.legalis.pl

[201] Art. 138 Ustawy o finansach publicznych.

Materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają ministrowi finansów dysponenci części budżetowych, a w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, opracowuje i przedstawia Ministrowi Finansów minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, z uwzględnieniem wieloletnich limitów wydatków. Właściwe organy oraz kierownicy jednostek opracowują i przedstawiają projekty planów finansowych właściwym ministrom w terminach określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 138 ust. 6 u.f.p[202].

Minister finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

W budżecie państwa tworzy się **rezerwę ogólną nie wyższą niż 0,2% wydatków budżetu**. W budżecie państwa mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej; na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł; oraz na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności:

1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej, zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa;
2) omówienie scenariusza makroekonomicznego na rok budżetowy i trzy kolejne lata, w szczególności założeń makroekonomicznych dotyczących prognozy:

[202] Art. 139 Ustawy o finansach publicznych.

a) produktu krajowego brutto i jego składowych, w tym:
   – wielkości eksportu netto,
   – popytu krajowego, w tym konsumpcji prywatnej i zbiorowej,
   – nakładów brutto na środki trwałe,
b) poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych,
c) kursu walutowego,
d) przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej,
e) poziomu zatrudnienia i bezrobocia,
f) salda obrotów bieżących;

3) porównanie scenariusza makroekonomicznego z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje wraz z omówieniem znaczących różnic;
4) informacje o działaniach podjętych w przypadku wystąpienia znaczących odchyleń negatywnie wpływających na prognozy makroekonomiczne w okresie czterech kolejnych lat budżetowych poprzedzających opracowanie scenariusza makroekonomicznego;
5) analizę wrażliwości w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 u.f.p., przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i stóp procentowych wraz z omówieniem istotnych czynników ryzyka;
6) kierunki polityki fiskalnej, zawierające w szczególności założenia dotyczące średniookresowego celu budżetowego oraz działania z zakresu polityki fiskalnej i polityki gospodarczej zmierzające do jego osiągnięcia;
7) przewidywane wykonanie budżetu państwa za rok budżetowy poprzedzający rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej;
8) omówienie projektowanych: przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych oraz przychodów i kosztów agencji wykonawczych,
9) omówienie przewidywanych dochodów i wydatków, nadwyżki lub deficytu oraz długu sektora finansów publicznych;

10) omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej oraz środków ujętych w budżecie środków europejskich;
11) informacje o udzielonych przez Skarb Państwa kwotach poręczeń i gwarancji, według przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej;
12) zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy;
13) skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p., sporządzany w układzie zadań budżetowych określonych w art. 2 pkt 3 u.f.p., wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów.

Prowizorium budżetowe[203]**.** Do projektu ustawy o prowizorium budżetowym stosuje się przepisy odnoszące się do projektu ustawy budżetowej. W przypadku przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi projekt ustawy budżetowej nie później niż na 3 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym. W przypadku, gdy ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie zostaną ogłoszone przed dniem 1 stycznia, to do czasu ogłoszenia odpowiedniej ustawy podstawą gospodarki finansowej jest przedstawiony Sejmowi odpowiedni projekt ustawy, o którym mowa w art. 141 u.f.p. lub w art. 144 u.f.p. oraz obowiązują stawki należności budżetowych oraz składki na państwowe fundusze celowe w wysokości ustalonej dla roku poprzedzającego rok budżetowy. Przepis ten stosuje się odpowiednio, w przypadku gdy podstawą gospodarki finansowej państwa jest ustawa albo projekt ustawy o prowizorium budżetowym, a przed upływem terminu obowiązywania ustawy o prowizorium budżetowym nie zostanie ogłoszona ustawa budżetowa.

Plany finansowe państwowych jednostek budżetowych[204]**.** Dysponenci części budżetowych, w terminie 10 dni roboczych od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, przekazują jednostkom podległym informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagro-

[203] Art. 144 Ustawy o finansach publicznych.
[204] Art. 146 Ustawy o finansach publicznych.

dzeń. Jednostki budżetowe sporządzają plany finansowe celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową.

Minister finansów, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa. Harmonogram obejmuje prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego oraz wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego. Harmonogram realizacji wydatków podlega aktualizacji na wniosek dysponenta części budżetowej lub ministra finansów. W terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej dysponenci części budżetowych przekazują[205]:

1) jednostkom samorządu terytorialnego informacje o kwotach dotacji celowych, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, zadania inspekcji i straży, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego, określonych w ustawie budżetowej,
2) samorządom województw informacje o środkach na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których zarządy województw są instytucją zarządzającą lub pośredniczącą, określonych w ustawie budżetowej.

Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami mogą również być przekazywane – w terminach określonych w odrębnych przepisach – przez[206] kierownika Krajowego Biura Wyborczego lub działających z jego upoważnienia dyrektorów zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego na finansowanie zadań związanych z prowadzeniem rejestru wyborców oraz organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów oraz dyrektorów urzędów statystycznych na finansowanie zadań związanych z organizacją spisów powszechnych i rolnych. **Dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej** realizację swo-

[205] Art. 148 Ustawy o finansach publicznych.
[206] Art. 149 Ustawy o finansach publicznych.

ich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań[207].

W toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

1) **ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;**
2) **pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem, o którym mowa w art. 147 ust. 1 u.f.p.;**
3) **dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;**
4) **zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 u.f.p. i art. 151 u.f.p.**

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa. Minister finansów może dokonywać przeniesień wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa między częściami budżetu państwa, w których ujmuje się obsługę długu zagranicznego Skarbu Państwa oraz obsługę długu krajowego Skarbu Państwa.

Środki finansowe uzyskane przez ministra finansów **z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych**, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki

[207] Art. 151 Ustawy o finansach publicznych.

związane z obsługą długu Skarbu Państwa. Środki finansowe uzyskane przez ministra finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności kapitałowych, pomniejszają rozchody.

Wpłaty środków własnych Unii Europejskiej do jej budżetu dokonywane są w terminach i wysokości wynikających z umowy międzynarodowej, a w przypadku gdy w trakcie roku budżetowego – w wyniku zmian wprowadzonych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej – wpłata środków własnych, o których mowa w ust. 1, ulegnie zwiększeniu i nie będzie możliwe pokrycie zwiększonych środków z rezerw celowych, Rada Ministrów przedstawia sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu propozycje sfinansowania zwiększonego wydatku.

Dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem i/lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości – podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności to potwierdzających. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

Zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa nalicza się, począwszy od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji – z zastrzeżeniem, że jeżeli dotacja stanowi pomoc publiczną, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji beneficjentowi.

W przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. **Zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego** mogą następować

w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego, a zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – do dnia 30 listopada roku budżetowego. Dysponenci części budżetowych **mogą dokonywać przeniesień wydatków** między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa. Przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Nadzór i kontrola w częściach budżetowych[208]**.** Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa oraz efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej[209]**.** Wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej oraz:

1) sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, i innymi zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami;
2) zbiorczą informację o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
3) ocenę realizacji scenariusza makroekonomicznego,
4) informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

[208] Art. 175 Ustawy o finansach publicznych.
[209] Art. 182 Ustawy o finansach publicznych.

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać:

1) dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych,
2) dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej;
3) przychody i koszty państwowych funduszy celowych;
4) przychody i koszty agencji wykonawczych;
5) przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej.

4.7. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Fundusze celowe:

a. mogą gromadzić dochody z opłat i kar,
b. finansowane są poprzez subwencje,
c. nie otrzymują dotacji celowych,
d. żadne z powyższych.

2. Plan finansowy państwowego funduszu celowego:

a. jest załącznikiem do ustawy budżetowej,
b. jest wyłącznie zestawieniem dochodów funduszu otrzymywanych z budżetu państwa,
c. nie jest objęty zasadą jawności finansów publicznych,
d. żadne z powyższych.

3. W przypadku uchwalenia przez Sejm ustawy o prowizorium budżetowym:

a. rząd prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o ten dokument przez cały rok,
b. rząd ma czas do 31 marca na opracowanie układu wykonawczego budżetu,
c. samorząd terytorialny prowadzi gospodarkę finansowa także w oparciu o uchwały o prowizorium budżetowym,
d. żadne z powyższych.

4. Układ zadaniowy wydatków budżetu państwa obejmuje:

a. funkcje, zadania, podzadania, działania,
b. funkcje, zadania, podzadania,
c. funkcje, zadania, paragrafy,
d. części rozdziałów i paragrafów.

5. Budżet państwa jest nadwyżkowy, gdy:

a. dochody < wydatki,
b. dochody > wydatki,
c. dochody = wydatkom,
d. nie ma prawnej możliwości tworzenia budżetu nadwyżkowego.

6. Absolutorium budżetowe to:

a. akt wydawany przez organ władzy wykonawczej akceptujący wykonanie budżetu przez rząd,
b. akt wydawany przez organ władzy ustawodawczej akceptujący wykonanie budżetu przez parlament,
c. akt wydawany przez organ władzy ustawodawczej akceptujący wykonanie budżetu przez rząd,
d. akt wydawany przez organ władzy wykonawczej akceptujący wykonanie budżetu przez parlament.

7. Budżet państwa:

a. jest częścią budżetów samorządu terytorialnego,
b. jest powiązany saldowo (wynikowo) z budżetami jednostek samorządu terytorialnego,
c. jest oddzielony od budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
d. nie jest powiązany z budżetami jednostek samorządu terytorialnego.

8. Polityka budżetowa to:

a. ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
b. dobór źródeł dochodów i kierunków wydatkowania środków budżetowych,
c. ogół prawnych instrumentów i instytucji związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
d. zasady postępowania organów publicznych oraz jednostek realizujących budżet w procesie planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu.

9. Ile miesięcy ma sejm na uchwalenie ustawy budżetowej licząc od dnia otrzymania projektu ustawy budżetowej od Rady Ministrów:

a. 2 miesiące,
b. 3 miesiące,
c. 4 miesiące,
d. 5 miesięcy.

10. Proces wykonywania budżetu państwa kończy się z dniem:

a. udzielenia lub nie absolutorium zarządowi,
b. udzielenia lub nie absolutorium rządowi,
c. 31 grudnia roku budżetowego,
d. udzielenia lub nie prowizorium rządowi.

11. Środki finansowe uzyskane w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych oraz w formie zaciągniętych kredytów bankowych zaliczane są do:

a. dochodów budżetu,
b. przychodów budżetu,
c. zasobów budżetu,
d. rozchodów budżetu.

12. Instrumentem finansowania długu publicznego w Polsce jest między innymi:

a. bilet skarbowy,
b. obligacja skarbowa,
c. bon pieniężny,
d. akcja skarbowa.

13. Miernikiem poziomu niezrównoważenia sektora finansów publicznych (SFP) jest relacja w %:

a. deficytu SFP do PKB,
b. deficytu SFP do wydatków SFP,
c. deficytu SFP do dochodów SFP,
d. PKB do deficytu SFP.

14. Źródłem sfinansowania deficytu budżetu państwa mogą być środki z emisji:

a. obligacji pieniężnych,
b. bonów komercyjnych,
c. bonów komunalnych,
d. bonów skarbowych.

15. Absolutorium rządowi z wykonania budżetu państwa udziela:

a. NIK,
b. Prezydent RP,
c. Sejm,
d. Premier.

16. Obsługę kasową budżetu państwa wykonuje:

a. Minister Skarbu Państwa,
b. wybrany przez Radę Ministrów bank komercyjny,
c. Minister Finansów,
d. Narodowy Bank Polski.

17. W strukturze długu publicznego w Polsce dominują zobowiązania z tytułu:

a. wyemitowanych papierów wartościowych dłużnych,
b. zaciągniętych kredytów i pożyczek,
c. przyjętych depozytów,
d. zobowiązań wymagalnych.

18. Postanowienia Traktatu UE wprowadzają maksymalny poziom długu publicznego w relacji do PKB na poziomie:

a. 30%,
b. 60%,
c. 50%,
d. 3%.

19. Dług publiczny to:

a. finansowe zobowiązanie władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz zobowiązań Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powstałe z innych tytułów,
b. finansowe zobowiązanie władz publicznych z tytułu emisji: akcji, obligacji, skarbowych, bonów komunalnych,
c. finansowe zobowiązanie władz publicznych z tytułu emisji: obligacji, bonów skarbowych oraz bonów lokacyjnych,
d. finansowe zobowiązanie wszystkich podmiotów na terenie kraju z tytułu (?) pożyczek oraz ich zobowiązania powstałe z innych tytułów.

20. Według ujęcia kasowego wynik sektora finansów publicznych stanowi różnicę między:

a. dochodami a wydatkami sektora po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora,
b. dochodami a rozchodami sektora po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora,
c. przychodami a wydatkami sektora po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora,
d. przychodami a rozchodami sektora po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Przedstaw mechanizm powstawania deficytu budżetowego i jego rodzaje.

……

……

……

……

……

……

……

2. Czy równowaga budżetowa może być kryterium oceny działalności władz publicznych?

……

……

……

……

……

……

……

……

3. Przedstaw dylematy związane z zaciąganiem pożyczek publicznych.

……

……

……

……

……

……

……

……

4. Czy budżet jest narzędziem zarządzania i racjonalizacji wydatków publicznych?

……

……

……

……

……

……

……

……

5. Na czym polega (powinna polegać) racjonalizacja wydatków publicznych?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Wieloletni plan finansowy państwa (WPFP) i wieloletnia prognoza finansowa (WPF)

5.1. Wieloletni plan finansowy państwa

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP)[210] **jest** sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Wieloletni Plan Finansowy Państwa:

1) zawiera program konwergencji[211],
2) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części zawierającej program konwergencji określa dodatkowo:

1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej,
2) planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym na długookresową stabilność finansów publicznych[212],

---

[210] Art. 103–108 Ustawy o finansach publicznych.

[211] Opracowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dziennik Urzędowy WE L 209 z 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.).

[212] O których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy UE L 174 z 26.06.2013, s. 1).

3) planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 albo art. 112d ust. 3 u.f.p,
4) zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji;
5) wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest instytucją nową w polskim prawie finansowym, wprowadzoną przez u.f.p. z 2009 roku. Ustawodawcy słusznie uznali planowanie wieloletnie za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Decydując się na wdrożenie do u.f.p. instytucji planowania wieloletniego, zaproponowali, aby WPFP był uchwalany i przedstawiany przez Radę Ministrów Sejmowi, który podejmowałby uchwałę w jego sprawie. Jednocześnie tryb i zasady przygotowywania projektu WPFP miały być, zdaniem ustawodawców, zbieżne z trybem i zasadami przygotowywania projektu ustawy budżetowej. Przewidziano coroczną aktualizację WPFP do 30 kwietnia, uwzględniając postanowienia obowiązującej na dany rok ustawy budżetowej oraz prognozę na kolejne 3 lata.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa określa na poszczególne lata budżetowe, prognozę założeń makroekonomicznych, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów, według ich głównych kategorii i wydatków budżetu państwa w podziale na dysponentów części budżetowych, z wyszczególnieniem wskazanych w projekcie grup wydatków oraz kwoty deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a także źródła pokrycia deficytu oraz kwotę deficytu budżetu środków europejskich oraz skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych. Poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe w WPFP uchwalanym przez RM wyznacza poziom deficytu, który może być przyjęty do opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok, z możliwością przyjęcia wyższego poziomu deficytu w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Istnieje również możliwość złożenia przez RM informacji o stanie wykonania WPFP w trakcie debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni. Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawiera zestawienie programów rozwojowych

przyjętych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju[213].

WAŻNE

Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Minister finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Rada Ministrów uchwala Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w terminie do dnia 30 kwietnia i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają ministrowi finansów informację o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Relacje WPFP i budżetu państwa określa art. 105 u.f.p., który wskazuje, że WPFP stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest bowiem instrumentem mającym służyć wieloletniemu planowaniu budżetowemu państwa. Przyjęte w treści planu wielkości mają charakter wyłącznie prognoz. Jakkolwiek ustalenia zawarte w WPFP powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści ustawy budżetowej, uchwalanej na kolejny rok, to kwestia mocy wiążącej WPFP, a dalej ważności budżetu przygotowanego wbrew, bądź

[213] Art. 103 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: M. Frysztak, www.legalis.pl; por. uzasadnienie projektu u.f.p., Druk sejmowy nr 1181 z 20.10.2008 r., Sejm IV kadencji. Wieloletni Plan Finansowy Państwa został wprowadzony do ustawy zasadniczo w kształcie zaproponowanym przez projektodawców. Do dnia dzisiejszego uległ parokrotnie zmianom – Komentarz do art. 103 u.f.p. M. Frysztak, A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2015, s. 372.

z pominięciem postanowień WPFP nie została prawnie uregulowana, choć wymaga ona rozważenia[214].

5.2. Program konwergencji finansów publicznych[215]

W 2018 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 5,1% i było najwyższe od 2007 r. Polska była jednym z najszybciej rozwijających się krajów UE i w kolejnych latach (mimo spowolnienia) powinna pozostać pod tym względem w czołówce UE, zwłaszcza na tle największych gospodarek. W 2019 r. nastąpiło dość łagodne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego do 4% W 2020 r. plan przewidywał wzrost PKB realnie o 3,7%, a w 2021 r. i 2022 r. odpowiednio o 3,4% i 3,3%.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się w 2018 r. do 0,4% PKB, co jest najlepszym wynikiem od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Redukcji deficytu sprzyjały działania uszczelniające system podatkowy, jak również dobra sytuacja makroekonomiczna. Szacuje się, że deficyt strukturalny ukształtował się na poziomie 1,2% PKB, tj. o 0,6 pkt proc. niższym niż w roku poprzednim. Oznacza to osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) w akceptowalnym dla Komisji Europejskiej paśmie odchyleń. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB obniżył się z kolei do 48,9%.

W celu przygotowania Polski na skutki potencjalnych szoków zewnętrznych (efekt uboczny brexitu) i oczekiwanego spowolnienia w gospodarce światowej kluczowe jest zapewnienie stabilności

[214] Por. M. Frysztak, A. Nowak-Far …, op. cit., s. 379. W literaturze znalazł się natomiast pogląd, zgodnie z którym uchwalenie ustawy budżetowej nieuwzględniającej postanowień WPFP stanowiłoby naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa: za: K. Kopyściańska [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, komentarz do art. 105; por. C. Kosikowski, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku,* red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, PWN, Warszawa 2010.

[215] Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), uchwalony przez Radę Ministrów, Warszawa 2019, www.mf.gov.pl

fiskalnej, która przy zachowaniu długookresowej racjonalności funkcjonowania finansów publicznych pozwoli na stabilizację wzrostu gospodarczego na bezpiecznym poziomie. Osiągniecie tego celu zapewnia przestrzeganie reguł fiskalnych, w tym w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej, która wyznacza maksymalny poziom wydatków budżetu państwa, jaki można zaplanować w ustawie budżetowej.

W horyzoncie **programu konwergencji** (dalej: PK) przewidywane było wdrożenie istotnych działań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, obejmujących w szczególności:

- rozszerzenie programu Rodzina 500 plus na każde dziecko,
- kontynuację obniżania klina podatkowego i
- odbudowę połączeń autobusowych.

Zostały one uwzględnione w scenariuszu makrofiskalnym w PK. Kontynuacja uszczelniania systemu podatkowego oraz nowe rozwiązania po stronie dochodowej i wydatkowej umożliwią (choć coraz trudniej z uwagi na problemy ekonomiczne wywołane covidem-19) realizację tych działań przy respektowaniu stabilizującej reguły wydatkowej. Działania te obejmują w szczególności:

- uszczelnienie systemu podatkowego i zwiększanie ściągalności podatków, składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz danin środowiskowych,
- poszerzanie bazy podatkowej i składkowej,
- zwiększenie efektywności makroekonomicznej klina podatkowego,
- zmiany systemowe w podatkach, składkach i w zakresie systemu zabezpieczenia emerytalnego, jak również
- zmiany w świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz
- priorytetyzację i racjonalizację wydatków w ramach nieprzekraczalnego limitu wydatków stabilizującej reguły wydatkowej.

WAŻNE

Zakłada się, iż Polska będzie w dalszym ciągu uczestniczyła w procesie pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w procesie reformy instytucjonalnej w celu zapewnienia stabilności w strefie euro. Skala i siła powiązań politycznych i gospodarczych między Polską a państwami obszaru wspólnej waluty sprawiają bowiem, że kondycja strefy euro istotnie wpływa na procesy zachodzące w Polsce.

Przy aktualnym stopniu podobieństwa gospodarki Polski i strefy euro – w szczególności w poziomie rozwoju, mierzonego np. przez PKB *per capita* – członkostwo Polski w strefie euro mogłoby stanowić źródło zaburzeń w gospodarce. Wdrażanie reform strukturalnych wzmacniających potencjał i wydajność polskiej gospodarki będzie przyczyniało się do zwiększenia stopnia konwergencji gospodarczej ze strefą euro.

W 2018 r. tempo wzrostu PKB przyspieszyło do 5,1% i było najwyższe od 2007 r. Głównym czynnikiem wzrostu pozostał popyt krajowy, a jego dynamika była wyraźnie wyższa niż rok wcześniej. Nieznacznie ujemny wkład we wzrost PKB miał eksport netto. Średnie kwartalne tempo wzrostu PKB w 2018 r. wyniosło ok. 1,1% (sa), czyli tyle samo, co w 2017 r. i nieco więcej niż długookresowa średnia. Wyniki gospodarki w IV kw. wskazują jednak na spowolnienie tempa wzrostu aktywności gospodarczej w końcu 2018 r. (w ujęciu kw./kw., sa) w porównaniu z tempem obserwowanym w III kw. i w I półroczu 2018 r. W 2018 r. koniunktura w gospodarce europejskiej wyraźnie się pogorszyła. Wzrost gospodarczy w UE wyniósł 1,9% i był znacznie niższy niż rok wcześniej (2,4%). Spowolnienie aktywności było szczególnie widoczne w drugiej połowie roku, kiedy średnie kwartalne tempo wzrostu PKB spadło do 0,3% (kw./kw., sa). Głównym źródłem wzrostu gospodarczego pozostał popyt krajowy, w szczególności konsumpcja prywatna. Tempo wzrostu wolumenu importu UE, głównego indykatora popytu na polskie towary i usługi znacznie się obniżyło (do 3,0% z 4,3% w 2017 r.). Po stronie podażowej osłabienie koniunktury w UE

dotyczyło głównie przemysłu i miało swoje źródła w przejściowych problemach niektórych branż, ale też w podwyższonej niepewności związanej z napięciami w światowym handlu i brexitem.

W efekcie spowolniło również tempo wzrostu wolumenu polskiego eksportu towarów i usług. Poprawa dynamiki aktywności gospodarczej w Polsce w 2018 r. przełożyła się na dalszą poprawę sytuacji na rynku pracy. Liczba pracujących wzrosła o 0,4%, tj. mniej niż rok wcześniej (1,4%). Wzrost popytu na pracę przyczynił się do dalszego spadku bezrobocia. Stopa bezrobocia obniżyła się do 3,9% z 4,9% rok wcześniej i siódmy rok z rzędu była niższa niż średnia w UE (o ok. 3 pkt proc.). Współczynnik aktywności zawodowej – po wzroście w poprzednim roku do rekordowego poziomu – nieznacznie obniżył się o 0,1 pkt proc. do 56,3% (wobec 58,0% przeciętnie w UE).

Poprawa sytuacji na rynku pracy w połączeniu z bardzo dobrymi nastrojami konsumentów znalazły odzwierciedlenie w wysokiej, choć już nieco niższej niż przed rokiem, dynamice konsumpcji prywatnej. Wyraźnie wyższy niż przed rokiem wkład we wzrost gospodarczy miały inwestycje, których realne tempo wzrostu było najszybsze od 2014 r. Poprawa dynamiki nakładów inwestycyjnych była efektem wysokiej dynamiki inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stopa inwestycji (tj. relacja inwestycji do PKB) była o ok. 0,5 pkt proc. wyższa niż rok wcześniej, jednak pozostała poniżej długookresowej średniej oraz średniej dla UE (20,5%).

WAŻNE

Szacunki potencjalnego tempa wzrostu gospodarki polskiej, przygotowane zgodnie z metodologią Komisji Europejskiej, wskazują, że rok 2018 był drugim z rzędu, w którym gospodarka polska zanotowała istotnie dodatnią lukę produktową wraz z silnym trendem spadkowym stopy bezrobocia równowagi (NAWRU) nieprzerwanie od 2002 r. i utrzymującym się kolejny rok dużym popytem na pracę obserwowane jest stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu produktywności czynników produkcji.

W efekcie szacuje się, że w 2018 r. potencjalne tempo wzrostu w Polsce zwiększyło się o 0,3 pkt proc. do ok. 4,0% r/r. Rosnąca dynamika potencjału gospodarki Polski w 2018 r. była jednak znacznie niższa od tempa wzrostu realnego PKB (5,1% r/r), co zaowocowało dodatnią luką produktową na poziomie ok. 1,6% powyżej potencjału, wobec średnio w UE 0,5% PKB potencjalnego.

Wszystko wskazuje na to, że w ujęciu cyklu wzrostowego osiągnięty został górny punkt zwrotny, co oznacza początek fazy cyklicznego spowolnienia.

W 2018 r. saldo rachunku obrotów bieżących wyniosło -0,7% PKB, wobec nadwyżki na poziomie 0,2% w roku wcześniejszym. Było to głównie spowodowane pogorszeniem salda obrotów towarowych. Największy negatywny wpływ na równowagę zewnętrzną gospodarki miał jednak w dalszym ciągu deficyt dochodów pierwotnych, będący konsekwencją wysokiej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Saldo to pogorszył również wzrost transferów związanych z sezonową imigracją zarobkową nierezydentów, głównie obywateli Ukrainy. Z drugiej strony kolejny rekordowy poziom osiągnęła nadwyżka usług, do czego przyczynił się m.in. rozwój sektora usług dla biznesu. Deficyt rachunku bieżącego był z dużą nadwyżką finansowany przez napływ kapitału długookresowego, tj. inwestycji bezpośrednich nierezydentów i europejskich funduszy strukturalnych klasyfikowanych na rachunku kapitałowym.

Scenariusz średniookresowy. Komisja Europejska obniżyła ścieżkę wzrostu PKB dla gospodarek UE w 2018 r. do 1,9% r/r oraz w latach 2019–20 odpowiednio do 1,5% i 1,7% r/r Dla strefy euro prognoza wzrostu gospodarczego obniżona została do 1,3% i 1,6% odpowiednio w latach 2019–20. Na potrzeby scenariusza makroekonomicznego przyjęto, że w kolejnych latach realne tempo wzrostu PKB UE będzie stopniowo zbiegać do PKB potencjalnego UE (1,4%). Polskie społeczeństwo, podobnie jak w innych krajach UE, stopniowo się starzeje. Po minimalnym spadku liczby ludności w 2017 r. oczekiwany jest w horyzoncie prognozy dalszy spadek liczebności ludno-

ści ogółem, średnio o 0,06% r/r. Równolegle liczba ludności w wieku 15–74 lat w horyzoncie projekcji również będzie spadać. Natomiast zakłada się, że czynniki opóźniające wychodzenie z rynku pracy: niska stopa zastąpienia, rosnący udział usług w gospodarce czy rosnący udział w zasobie siły roboczej osób z wyższym wykształceniem wpłyną pozytywnie na stopę aktywności zawodowej, która w latach 2019–20 utrzyma się na poziomie zbliżonym do 2018 r. Wsparciem dla aktywności zawodowej osób młodych oraz osiągających niskie dochody z pracy będzie kontynuacja działań prowadzących do zmniejszenia klina podatkowego, rozpoczętych w 2017 r. wprowadzeniem degresywnej kwoty pomniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych.

Czynnikami wspierającymi wzrost popytu inwestycyjnego sektora prywatnego mają być utrzymujący się na relatywnie niskim poziomie koszt kapitału w związku z niskimi stopami procentowymi oraz realizacja działań rządu nakierowanych na zwiększenie stopy inwestycji, wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. Od czasu przystąpienia Polski do UE następuje systematyczne **otwieranie się polskiej gospodarki na rynki zagraniczne**. W rezultacie udział eksportu w PKB szybko rośnie, a w 2018 r. osiągnął on rekordowy poziom około 55%. Jednym z czynników tłumaczących tak dynamiczną zmianę struktury polskiego PKB jest utrzymująca się wysoka konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Ponadto okresy relatywnie słabego popytu krajowego, zwłaszcza w latach 2012–13, zmuszały przedsiębiorców krajowych do szukania nowych rynków zbytu. Mimo słabszej koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski, oczekuje się wzrostu eksportu w tempie 5,3% r./r. w 2019 r. i średnio 4,8% r./r. w horyzoncie prognozy. Tempo wzrostu importu jest pochodną kształtowania się popytu finalnego. Szacowany realny wzrost importu w horyzoncie PK w latach 2019–2022 wyniesie odpowiednio 6,0%, 5,1%, 5,1% i 5,0%. W horyzoncie prognozy oczekiwany jest wzrost udziału inwestycji w PKB, m.in. w związku z wykorzystaniem funduszy z perspektywy finansowej UE na lata 2014–20. Niemniej jednak konsumpcja prywatna, wspierana optymistycznymi oczekiwaniami polskich konsumentów i dobrą sytuacją na rynku pracy, pozostanie najbardziej istotnym składnikiem wzrostu gospodarczego. W latach 2021–22 stopa wzrostu realnego PKB ukształtuje się odpowiednio na poziomie 3,4% oraz 3,3% r./r.

Tempo wzrostu produktu potencjalnego w horyzoncie prognozy będzie stopniowo maleć po osiągnięciu maksimum 4,0% r/r w 2019 r. Głównymi czynnikami wpływającymi na dynamikę potencjału gospodarki będzie akumulacja kapitału produkcyjnego oraz wzrost wydajności czynników produkcji. Istotny wzrost inwestycji publicznych wspieranych funduszami UE oraz inwestycji prywatnych, wspieranych programami ukierunkowanymi na wzrost innowacji przekłada się na szybszą akumulację kapitału w gospodarce. Mniejszy pozytywny wpływ na potencjał polskiej gospodarki ma stale obniżająca się stopa równowagi bezrobocia NAWRU, odzwierciedlająca pozytywne zmiany strukturalne na polskim rynku pracy. Luka produktowa została otwarta na poziomie ok. 1,6% PKB w 2019 r. W następnych latach negatywne tendencje dotyczące liczebności populacji w wieku produkcyjnym, wpływać powinny na mniejszą dynamikę potencjalnego PKB. Równolegle niższy wzrost realnego PKB powodować będzie stopniowe zmniejszenie luki produktowej.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych. PODATKI. Wpływy z podatków determinowane są przez kształtowanie się ich bazy, przede wszystkim spożycia prywatnego, poziomu inwestycji publicznych, dochodów z pracy, emerytur i rent oraz zysków przedsiębiorstw. W horyzoncie obecnej prognozy dochodów podatkowych istotną rolę odgrywać też będzie dalsze uszczelnienie systemu podatkowego, obejmujące m.in.:

1) wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności, w tym obligatoryjnie w niektórych branżach,
2) wdrażanie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR),
3) modyfikację przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,
4) wprowadzenie obowiązku przekazywania organom podatkowym informacji o schematach podatkowych (MDR).

WAŻNE

Skutki finansowe wdrażanych i planowanych działań uszczelniających system podatku od towarów i usług, podatków dochodowych i podatku akcyzowego wyniosły 7,4 mld zł w 2019 r. i dodatkowych 9,7 mld zł w 2020 r. Prognoza dochodów uwzględniała również oczekiwane zmniejszenie wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – w 2020 r. o 10,4 mld zł – wskutek dalszej redukcji klina podatkowego. Polegała ona na:

– wprowadzeniu nowej obniżonej stawki PIT w wysokości 17% dla dochodów nieprzekraczających 42 764 zł rocznie,
– podwyższeniu zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników oraz wprowadzeniu zwolnienia od podatku PIT dla pracowników w wieku do 26 lat do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 42 764 zł.

Skutki finansowe wszystkich kluczowych działań w obszarze podatków wyniosły 7,5 mld zł w 2019 r. i dodatkowe 3,5 mld zł w 2020 r.

5.3. Audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych

Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra, kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze[216]. Ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.

Pojęcie audytu koresponduje definicyjnie z kontrolą, której celem jest pozyskanie informacji o zgodności działalności instytucji z przewidzianymi dla niej normatywami. Audyt obejmuje więc swoim

[216] Art. 272 Ustawy o finansach publicznych.

zakresem systematyczną kontrolę (metakontrolę), jakiej poddawana jest bezpośrednia działalność kontrolna, a także doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem, jak również kierownika jednostki poddanej audytowi.

U.f.p. ujmuje audyt jako **działalność niezależną i obiektywną**, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Adresatem (interesariuszem) działalności audytorskiej jest minister kierujący działem oraz kierownik jednostki. Z punktu widzenia formalnego ich pozycja jako odbiorców informacji audytowej jest równoprawna, co podkreśla u.f.p. Warunkiem koniecznym skuteczności analizy audytowej jest niezależność prowadzenia tego procesu, warunkująca obiektywizm jego ustaleń. Niezależność i obiektywizm jako elementy definicji legalnej audytu wewnętrznego zabezpieczane są w sposób organizacyjny oraz funkcjonalny.

WAŻNE

Poddanie działalności jednostki sektora finansów publicznych tak kontroli, jak audytowi, miało zabezpieczyć jakość informacji przekazywanych kierownikowi w ramach kontroli o charakterze wewnętrznym.

Wskazana okoliczność stanowi przyczynę, dla której ustawodawca przewiduje elementy koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Wprowadzenie audytu wewnętrznego stanowiło realizację zobowiązania ciążącego na Polsce jako państwie członkowskim OECD i Wspólnoty Europejskiej (obecnie UE).

Model przyjęty w Polsce może więc podlegać ocenie przede wszystkim z punktu widzenia jego skuteczności. Od strony funkcjonalnej, realizowany jest model zgodny z ogłoszonymi przez ministra finansów „Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego", opracowanymi przez The Institute of Internal Auditors i po przetłumaczeniu ogłoszone jako Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych[217].

Zasady prowadzenia audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny realizowany jest na rzecz szeroko pojętego kierownictwa jednostki sektora finansów publicznych. Pozostając, co do zasady, organizacyjnie w strukturze tejże jednostki, ma zapewniać analizy o charakterze niezależnym i obiektywnym, które stanowią zasadniczą wartość przypisywaną audytowi tak na poziomie u.f.p., jak i standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Zakres audytu obejmuje zatem całą sferę działalności jednostki i jest ukierunkowany na zabezpieczenie kierownictwu przejrzystości informacyjnej jej funkcjonowania – prowadzony jest z punktu widzenia oceny kontroli zarządczej i czynności doradczej (te ostatnie nie zostają ograniczone przedmiotowo). W ten sposób należy interpretować zakres oceny kontroli zarządczej, zawarty w art. 272 ust. 2 u.f.p., który powinien obejmować co najmniej jej adekwatność, skuteczność i efektywność. Dodatkowo, pośród zadań audytowych znajduje się doradztwo świadczone na rzecz kierującego jednostką. Kierunkowo działalność audytowa powinna zatem zabezpieczać możliwość efektywnego zarządzania jednostką sektora finansów publicznych, co uzyskiwane jest przez optymalizację kontroli zarządczej jako źródła pozyskiwania informacji równoległego do sprawozdawczości wewnętrznej i od niej niezależnego.

Ustalenia dokonywane na rzecz kierownictwa jednostki mają **charakter pomocniczy w zarządzaniu jednostką**. Ich adresat, tj. kierownik jednostki, nie jest w swoich decyzjach zarządczych związany poczynionymi ustaleniami. Wyniki audytu powinny natomiast uświadamiać mu problemy i dysfunkcje organizacyjne, zwiększając

[217] Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 2016 r. poz. 28.

przejrzystość procesu podejmowania decyzji. Czynności doradcze, które przy tak zakreślonej sferze zadaniowej audytu wysuwają się na plan pierwszy, mogą dotyczyć właściwie wszystkich aspektów aktywności jednostki. Stanowi to konsekwencję przyjęcia wyjątkowo szerokiej definicji kontroli zarządczej w treści art. 68 u.f.p. **Audytor nie odpowiada za podejmowanie bezpośrednich działań zarządczych, co znajduje się w kompetencjach kierownictwa jednostki**. Podstawowym elementem organizacyjnym prowadzenia audytu wewnętrznego jest jego systematyczny charakter. Powinien zatem na poziomie kierownika jednostki mieć charakter procesu planowego i ciągłego[218].

Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków związanych z audytem wewnętrznym. Obowiązek realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego zabezpieczony został odpowiedzialnością z zakresu dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialnością objęto zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą. Odpowiedzialność ta ponoszona jest przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, na którym – w ustawowo określonych wypadkach – ciąży obowiązek zapewnienia audytu wewnętrznego. Taki zakres podmiotowy wynika z charakteru obowiązku, jaki stanowi prowadzenie audytu wewnętrznego, nałożonego na kierownika jednostki zobowiązanej i konstrukcji odpowiedzialności, zawartej w art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określający, iż odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn (działanie lub zaniechanie działania, do którego sprawca był obowiązany) naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

[218] Użyteczność audytu, przede wszystkim w zakresie czytelności ustaleń wraz z wywodzonymi czynnościami doradczymi, jak również ich porównywalność, mają zabezpieczać jednolite zasady jego prowadzenia. Patrz: Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 2016 r. poz. 28).

Rysunek 7. Audyt wewnętrzny w systemie kontroli.

Źródło: B. *Nadolna, Wybrane aspekty audytu i kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Controlling i audyt wewnętrzny w usprawnianiu zarządzania,* K. Winiarska (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, s. 212.

Zadania wójta związane z audytem[219]**.** W jednostce samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązanie, jakie przyjęto w obowiązującym prawie polskim, statuuje jako zasadniczy sposób prowadzenia audytu wewnętrznego wykonywanie go przez podmiot zatrudniony w tej jednostce. Jest to rozwiązanie najbliższe mechanizmowi przypisanemu audytowi wewnętrznemu, organizacyjnie przesądzające o jego wewnętrznym charakterze. Jako rozwiązanie preferowane przez ustawodawcę, należy traktować prowadzenie audytu przez pracownika jednostki, posiadającego uprawnienia audytora. Znajdujący oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyjątek może stanowić sytuacja, kiedy audyt wewnętrzny jest prowadzony przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce (art. 275 pkt 2 u.f.p).

Plan audytu. Zasada planowania działalności w finansach publicznych ma charakter rozwiązania systemowego. W sferze dzia-

[219] Art. 276 Ustawy o finansach publicznych.

łalności audytowej, jako wspomagającej działalność kierownika jednostki, została odzwierciedlona w treści w **zasadzie planowości, która nie ma jednak charakteru bezwzględnego**. W uzasadnionych przypadkach, może być przeprowadzany audyt wewnętrzny poza planem audytu. Konstrukcja art. 283 ust. 2 u.f.p. wskazuje, że takie działanie ma charakter wyjątku od reguły planowości. W konsekwencji podejmowanie działań audytowych *ad hoc* powinno posiadać merytoryczne uzasadnienie w okolicznościach, jakie nie mogły zostać zidentyfikowane w momencie przygotowywania planu audytu. Wydanie zarządzenia dotyczącego przeprowadzenia audytu nadzwyczajnego znajduje się w kompetencjach zwierzchnich kierownika jednostki, któremu podlega kierownik komórki audytu wewnętrznego.

Analiza ryzyka. Analiza ryzyka przeprowadzana jest przez kierownika komórki audytu wewnętrznego lub w przypadku jednoosobowych komórek audytu wewnętrznego – przez zatrudnionego audytora lub w przypadku usługowego wykonywania audytu – przez usługodawcę. Powinna ona stanowić merytoryczną podstawę do przygotowania planu audytu, który stanowi wspólne stanowisko kierownika jednostki i kierownika komórki audytu wewnętrznego w zakresie planu działalności audytu na rok następny. Od strony formalnej przepisy nie zawierają możliwości jednoosobowego przyjęcia planu przez kierownika jednostki. Co więcej, jej przygotowanie ma stanowić wynik porozumienia, a więc w efekcie uzgodnienia elementów jej treści przez kierownika komórki audytu wewnętrznego z kierownikiem jednostki. Uzasadnieniem przyjęcia takiej konstrukcji jest cel audytu jako działalności mającej na celu wspieranie ministra lub kierownika jednostki w realizacji zadań.

Punktem wyjścia prowadzenia analizy ryzyka powinny być przede wszystkim zadania wynikające z planu działalności, wytyczne ministra kierującego działem, komitetu audytu, a także ministra finansów, wydane na podstawie art. 69 ust. 4 u.f.p. (fakultatywnie wydawane wytyczne ministra finansów w zakresie kontroli zarządczej).

UWAGA

Analiza ryzyka prowadzona jest dla konkretnej jednostki, powinna więc również odzwierciedlać specyfikę jej działania, wynikające z przepisów prawa zadania i zakres odpowiedzialności kierownika jednostki, planowane działania ujmowane w planie finansowym, zasady i zakres funkcjonowania kontroli zarządczej, jak również ustalenia poczynione w poprzednich audytach, jak i ewentualne ustalenia kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Wynik analizy ryzyka powinien stanowić dokument zawierający dane w sposób zasadniczy determinujące plan audytu, tj. ocenę ryzyk w zakresie działalności jednostki.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że merytoryczne przygotowanie planu audytu wewnętrznego jest procesem ciągłym, stale uzupełnianym o informacje o obszarach wymagających audytu. Sposób sporządzenia planu audytu, jego elementy, sposób dokumentowania przebiegu oraz wyników audytu wewnętrznego, a także sposób sporządzania oraz elementy sprawozdania z wykonania audytu wewnętrznego zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego[220].

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami (§ 8 rozporządzenia), plan audytu powinien w szczególności zawierać:

→ wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka,
→ wyniki przeprowadzonej analizy zasobów osobowych,
→ listę obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające,
→ informacje na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację poszczególnych zadań zapewniających,

[220] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108).

→ informacje na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację czynności doradczych,
→ informacje na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację czynności sprawdzających,
→ informacje na temat cyklu audytu.

Kierownik komórki audytu wewnętrznego albo audytor usługodawcy przekazuje informacje o planowanym przeprowadzeniu zadań zapewniających kierownikom wszystkich komórek audytowanych objętych planem audytu, jak również przesyła kopię planu audytu do 15 stycznia każdego roku do komórki audytu wewnętrznego, utworzonej w ministerstwie właściwym dla tego działu administracji rządowej.

Sprawozdanie z wykonania planu audytu. Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego sporządzane jest do końca styczna roku kalendarzowego za rok poprzedni. Głównym odbiorcą – adresatem sprawozdania – jest kierownik jednostki. W świetle postanowień § 34 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego sprawozdanie z wykonania planu audytu powinno zawierać:

- informację na temat wszystkich zrealizowanych zadań zapewniających, czynności doradczych i czynności sprawdzających wraz z odniesieniem do planu audytu;
- wskazanie przyczyny zaistnienia ewentualnych, znaczących odstępstw w realizacji planu audytu;
- omówienie zidentyfikowanych istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej;
- inne informacje związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego w roku poprzednim, które kierownik komórki audytu wewnętrznego albo audytor usługodawcy ustala w porozumieniu z kierownikiem jednostki.

WAŻNE

Zarówno analiza ryzyka, jak i plan audytu wewnętrznego oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego mają charakter dokumentów wewnętrznych i przygotowywane są na potrzeby kierownika jednostki.

Dokumenty ze sfery audytu wewnętrznego, w następstwie skreślenia art. 284 u.f.p. nie są współcześnie zaliczane do dokumentów zawierających udostępnianą na wniosek informację publiczną (WSA w Poznaniu z 20.6.2013 r., II SA/Po 509/13, Legalis).

5.4. Podstawy zintegrowanego systemu zarządzania w sektorze publicznym

Audyt w procesie zarządzania jednostką sektora finansów publicznych pełni następujące funkcje:

→ weryfikującą – audytor ma za zadanie potwierdzić, czy system zarządzania w danej jednostce jest zgodny z wymaganiami wewnętrznymi i normatywnymi;

→ wartościującą – audyt pozwala sprawdzić skuteczność stopnia realizacji zadań i celów przyjętych przez jednostkę;

→ informującą – dla wszystkich osób w kierownictwie audyt pełni rolę narzędzia informowania oraz wspomagania procesów na różnych szczeblach zarządzania;

→ korygującą – podczas przeprowadzania audytu i pojawienia się niezgodności, należy wprowadzić działania, które mają na celu usunięcie przyczyn niepożądanych zjawisk, aby uniknąć ich w przyszłości;

→ zapobiegawczą – audytor dostrzegając ewentualne możliwości powstania niezgodności w przyszłości, musi podjąć działania zapobiegawcze, wyprzedzając tym samym możliwość ich wystąpienia;

→ instruktażową – audytor podczas przeprowadzania audytu może wskazać kierownikowi jednostki prawidłowe metody postępowania, doradzić w kwestiach dobrych praktyk;
→ doskonalącą – audyt wskazuje obszary, które powinny być doskonalone[221].

WAŻNE

Audyt jest jednym z najbardziej wartościowych i sprawdzonych narzędzi, które umożliwiają spojrzenie na jednostkę z zupełnie innej perspektywy.

Z jednej strony prowadzony jest, aby określić stopień spełnienia założeń opracowanych w dokumentacji systemu, natomiast z drugiej strony ocenia zdolność systemu do osiągnięcia wyznaczonych celów i zaplanowanych wyników[222].

Zintegrowane systemy zarządzania są głównym źródłem informacji, innowacji oraz zmian organizacyjnych w jednostce wspierających kierowników w podejmowaniu decyzji oraz dających możliwość wykonywania obowiązków służbowych w nowy sposób; jest to połączenie różnych procedur i praktyk działania, które są użytkowane w danej jednostce.

Wiele jednostek decyduje się na wdrożenie kilku różnych (zintegrowanych) systemów zarządzania, aby skuteczniej osiągać założone cele i zadania. Systemy zintegrowane dają jednostce możliwość lepszej (efektywnej) organizacji pracy, efektywnego gospodarowania zasobami, uporządkowania działań w różnych komórkach jednostki oraz możliwość szybszego dostosowania dokumentacji wewnętrznej do zmian, które zachodzą w systemie prawnym. Większość jednostek jako podstawę integracji wybiera system zarządzania jakością ISO 9001, dołączając stopniowo kolejne systemy,

[221] P. Jedynak (red.), *Audyt w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004, s.11.
[222] H. Wyrębek, *Audyt systemów zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2012, s. 57.

np. system zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy, system zarządzania środowiskowego, czy system zarządzania bezpieczeństwem informacji. System zarządzania jakością **ISO 9001** jest systemem, który składa się z różnych zasad, metod, procedur i narzędzi, opisu ludzi, stanowisk pracy, a zadaniem ich jest osiągnięcie wyznaczonych celów jakości. W normie ISO 9001 przedstawione treści mogą mieć zastosowanie prawie w każdej jednostce, czy szerzej, organizacji.

Koncepcja systemu zarządzania jakością oparta jest na cyklu Deminga i kieruje się następującymi zasadami:

→ koncentracja na kliencie – potrzeby klienta są priorytetem, a firma stara się je zaspokoić;
→ przywództwo – kierownictwo odpowiedzialne jest za wyznaczenie strategii, celów i działań zmierzających do rozwoju firmy oraz dąży do odpowiedniego zmotywowania pracowników;
→ zaangażowanie całej kadry – aby osiągnąć zamierzone cele, potrzebna jest pełna współpraca i zaangażowanie wszystkich pracowników;
→ podejście procesowe – wszystkie działania są ze sobą wzajemnie powiązanei oddziałują na siebie;
→ podejście systemowe do zarządzania – polega na traktowaniu powiązanych procesów jako system (zbiór);
→ ciągłe doskonalenie – nieprzerwane i systematyczne działania, polegające na podnoszeniu kwalifikacji oraz jakości firmy (audyt wewnętrzny, działania korygujące i naprawcze);
→ oparcie się na faktach – należy opierać się tylko na sprawdzonych informacjach;
→ wzajemne korzystne powiązania z dostawcami – powinny przynosić obopólną korzyść stronom[223].

System zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodny z ISO 27001 określa wymagania oraz zasady wdrażania, utrzymania i poprawy zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostce, zawiera również praktyki celów stosowania zabezpieczeń. Bezpieczeństwo informacji polega na ochronie informacji w celu ciągłości biznesu, minimalizowaniu ryzyka w biznesie, a jest realizowane poprzez wdrażanie odpowiedniej polityki, procedur, struktury organizacyjnej

[223] Strona internetowa www.jakosc.biz.

oraz sprzętu. Bezpieczna informacja oznacza, że muszą być spełnione trzy zasadnicze parametry dotyczące ochrony informacji:
- poufność – informacje są dostępne tylko dla osób uprawnionych,
- integralność – informacje muszą być dokładne i kompletne,
- dostępność – tylko osoby upoważnione mogą mieć zapewniony dostęp do informacji[224].

Na szczególną uwagę w dobie cyfryzacji społeczeństwa zasługuje **system informatyczny zarządzania**. Jest to system, który służy do wspierania procesu zarządzania jednostką, a jest on realizowany za pomocą środków informatycznych (komputerowych). Natomiast zintegrowany system to taki, w którym:
- dane wprowadzane do systemu komputerowego są tylko raz, w sposób zautomatyzowany aktualizują system oraz są widoczne dla wszystkich użytkowników;
- użytkownicy korzystają z tego samego interfejsu w całym systemie;
- korzystając ze swojego komputera, każdy użytkownik ma możliwość uruchomić dowolną funkcję systemu[225].

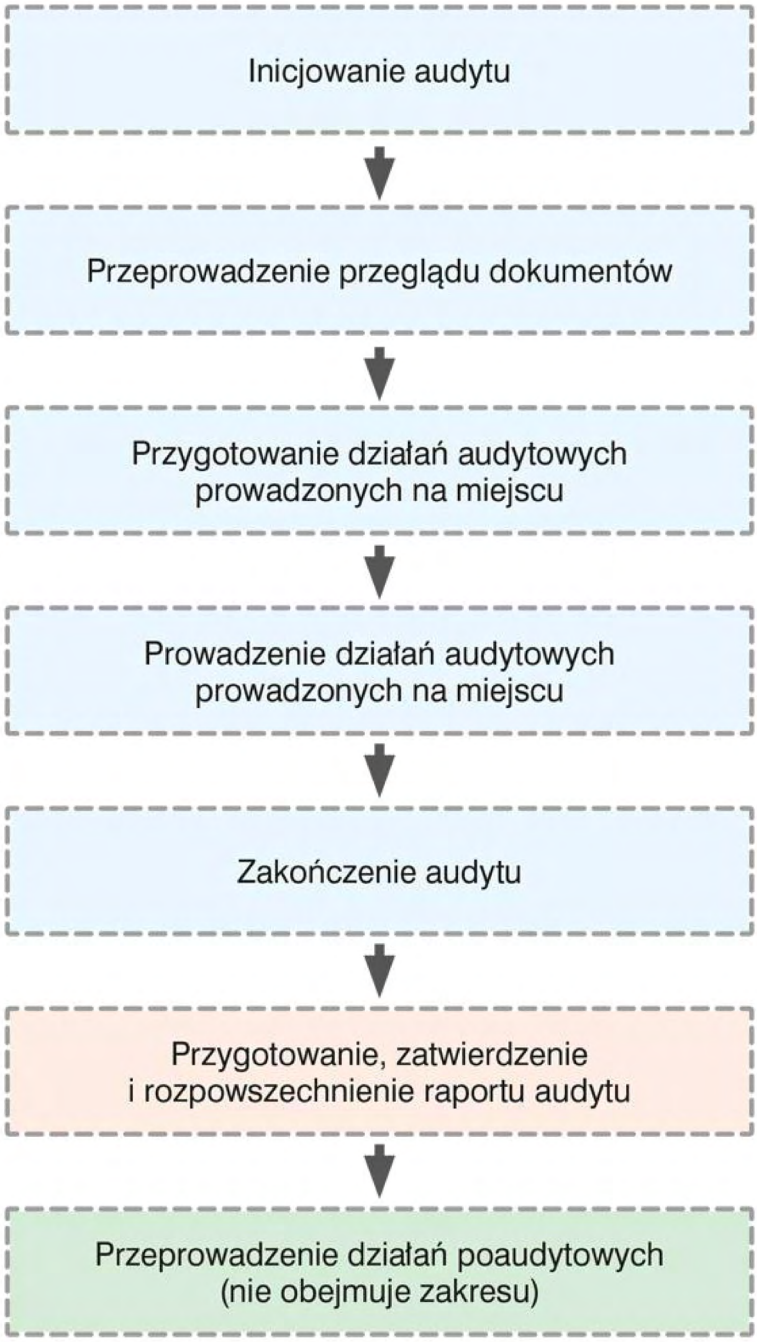
Charakterystyka procesu przeprowadzenia audytu wewnętrznego

Audyt w procesie zarządzania stanowi ważny element zarządzania jednostką. W algorytmie przeprowadzenia audytu można wyróżnić:
- poziom ogólny, który polega na planowaniu,
- poziom szczegółowy, który dotyczy przygotowania i raportowania audytu,
- poziom praktyczny, który dotyczy rzeczywistego przeprowadzenia audytu[226].

Zadaniem głównym procesu przeprowadzenia audytu wewnętrznego jest porównanie zgodności działań z zaplanowanym sposobem postępowania, określenie skuteczności i efektywności systemu zarządzania jakością oraz zgodnością z normą ISO. Wszystkie sfery działalności jednostki, które mają znaczący wpływ na jej jakość, mogą być zaudytowane.

[224] Strona internetowa www.iso.org.pl.
[225] P. Lech, *Zintegrowane systemy zarządzania ERP/ERP II. Wykorzystanie w biznesie, wdrażanie*, Difin, Warszawa 2003, s. 7.
[226] S. Wawak, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Helion, Gliwice 2002, s. 78–81.

Rysunek 8. Etapy audytu wewnętrznego.



Źródło: A. Wójcik, Podstawy przeprowadzania audytu dotyczącego zarządzania bezpieczeństwem obiektów, *„Zabezpieczenia" nr 3/2017*

Etapem rozpoczynającym zadanie audytu jest **inicjowanie audytu**. W tym celu wyznaczony musi zostać audytor wiodący (kierownik zespołu), który będzie odpowiedzialny za zespół; będzie mógł sprawdzić kompetencje i uprawnienia innych audytorów wchodzących w skład zespołu. Przeprowadzany audyt ma za zadanie sprawdzić zgodność stanu zastanego z wymaganym, dlatego też należy określić cele audytu, jego zakres oraz kryteria oceny. Następnie należy określić wykonalność audytu, przy czym trzeba wziąć pod uwagę następujące czynniki: dostępność informacji, możliwość współpracy z audytowanym, czas i zasoby. Kolejnym krokiem jest pierwszy kontakt z audytowanym, aby ustalić główne kwestie związane z rozpoczęciem audytu. Są to: potwierdzenie uprawnień do przeprowadzenia audytu, przedstawienie propozycji składu zespołu audytującego oraz harmonogramu, dostępu do dokumentacji oraz ogólne ustalenia dotyczące audytu.

Drugim etapem jest **przegląd dokumentacji**, który służy określeniu zgodności audytu z normami, np. zarządzania bezpieczeństwem informacji. W dokumentacji takiej należy sprawdzić raporty z poprzednich audytów oraz zapisy systemu zarządzania. Na tym etapie należy wziąć pod uwagę charakter oraz wielkość jednostki, zakres oraz cele audytu.

Trzecim etapem audytu jest **przygotowanie działań audytowych**. Plan przeprowadzenia audytu ułatwia koordynację działań audytowych oraz ustalanie terminów pomiędzy zespołem audytującym, odbiorcą audytu i audytowanym; musi być również zatwierdzony przez kierownika jednostki i przedstawiony audytowanemu (przed rozpoczęciem działań).

Następnym etapem jest **przeprowadzenie działań audytowych.** Na tym etapie audytor wiodący ma za zadanie przeprowadzić spotkanie rozpoczynające audyt, aby przedstawić cel, zakres i szczegółowy plan audytu. Na spotkaniu tym muszą być obecni kierownicy wydziałów audytowanych w celu ustalenia metod komunikowania się oraz zaprezentowania wykonania działań audytowych. Audytorzy, rozpoczynając działania audytowe, przeprowadzają badania mające na celu ocenę zgodności realizacji zadań danego wydziału z zaplanowanym harmonogramem oraz ocenę, czy działania te są efektywne i zgodne z wymaganiami przyjętych norm i obowiązującymi aktami prawnymi. Informacje takie audytorzy otrzymują podczas:

- rozmów z kierownikami wydziałów i pracownikami,
- obserwując działania i procesy,
- przeglądając dokumentację czy rejestry.

Po przeprowadzeniu wszelkich działań, audytor wiodący **sporządza notatki oraz raport z audytu**, który zawiera wszelkie informacje uzupełniające oraz stwierdzone niezgodności lub zgodności z przyjętymi kryteriami. Następnie audytor wiodący przeprowadza spotkanie **zamykające audyt,** na którym przedstawia wyniki i wnioski audytu, omawia wykryte niezgodności i informuje o potrzebie podjęcia działań zapobiegawczych, naprawczych, korygujących lub doskonalących. Działania te są podejmowane przez audytowanego w terminie, jaki wspólnie określi z audytorem.

Warto zauważyć, że opisane wcześniej procedury wykonywane w ramach poszczególnych etapów audytu wewnętrznego mogą się na siebie nakładać, gdyż nie są odrębnymi jego częściami oraz są warunkiem koniecznym, aby audyt został przeprowadzony w sposób prawidłowy i sprawny.

Głównym elementem zarządzania ryzykiem w jednostce jest analiza ryzyka, gdyż w jej procesie tworzone są niezbędne informacje do podejmowania właściwych decyzji w zakresie:

- efektywnego doboru środków minimalizacji ryzyka,
- procedur postępowania z ryzykiem,
- oceny zasadności akceptacji lub zapobiegania ryzyka[227].

W swojej działalności każda jednostka narażona jest na kilka rodzajów ryzyka, niektóre z nich wiążą się ze sobą. W literaturze można znaleźć różne klasyfikacje ryzyka, w zależności od tego, jakie przyjmiemy kryterium podziału. Najbardziej ogólny podział to:

- ryzyko zewnętrzne (systematyczne) – jest uwarunkowane siłami zewnętrznymi, które związane są z warunkami ekonomicznymi rynku, siłami przyrody, decyzjami politycznymi oraz zmianą przepisów prawnych; nie można ich w żaden sposób kontrolować;
- ryzyko wewnętrzne (specyficzne) – może być kontrolowane przez dany podmiot, którego to ryzyko dotyczy, gdyż obejmuje swoim zakresem pewien obszar działania podmiotu, np. zarządzanie firmą, konkurencję, prowadzenie poprawnej polityki personalnej.

[227] B. Szlachcic, *Analiza ryzyka i zarządzania ryzykiem jako element systemu zarządzania kryzysowego w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach", Warszawa 2014, s. 231–232.

Do ryzyka związanego z firmami można zaliczyć ryzyko, dotyczące całego systemu gospodarczego (zewnętrzne) oraz dotyczące danego przedsiębiorstwa (wewnętrzne). Ze względu na takie zróżnicowanie mówimy o:

- ryzyku właściwym, które można przewidywać na podstawie prawa wielkich liczb, a dotyczy ono zjawisk o charakterze katastroficznym (pożary, choroby);
- ryzyku subiektywnym, które wynika z niekompetencji człowieka dokonującego analizy i podejmującego decyzje;
- ryzyku obiektywnym, które wynika z braku możliwości przewidzenia przyszłych zdarzeń (np. wprowadzenia nowych technologii)[228].

Inny podział ryzyka to ryzyko związane z prowadzeniem i funkcjonowaniem danej jednostki:

- ryzyko stałe – dotyczy całego systemu gospodarczego (np. poziom bezrobocia),
- ryzyko niestałe – dotyczy danej jednostki (np. strajki).

Kolejny podział ryzyka, jaki można znaleźć w literaturze, to podział, który zwraca uwagę na konsekwencje ryzyka:

- ryzyko czyste – występuje wtedy, gdy jednostka może ponieść jedynie szkody i straty (np. ryzyko pożaru);
- ryzyko spekulacyjne – uzależnione jest od podejmowanych decyzji, w wyniku których można osiągać zyski lub ponosić straty. Ryzyko to występuje w przypadku otwierania działalności gospodarczej lub zaciągania kredytów w obcych walutach.

Ze względu na charakter strat oraz obliczanie skutków, ryzyko możemy podzielić na:

- ryzyko finansowe – ma bezpośredni wpływ na wynik finansowy jednostki, a wiąże się ze zmianami przepływów pieniężnych uwarunkowanych działalnością operacyjną lub aktywnością na rynkach finansowych[229];
- ryzyko niefinansowe – nie ma bezpośredniego wpływu na straty finansowe, ale może mieć negatywne skutki w innych obszarach.

Głównym celem analizy ryzyka jest wskazanie tych obszarów działalności jednostki, w których to ryzyko jest największe i obejmuje następujące etapy:

[228] M. Thlon, *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie" nr 902/2013, s. 28–29.

[229] Ibidem, s. 31.

- określenie celów jednostki (strategicznych oraz operacyjnych),
- ustalenie czynników, kategorii oraz obszarów ryzyka,
- wyznaczenie rodzajów ryzyka w ramach określonych obszarów,
- ustalenie „właścicieli" poszczególnych rodzajów ryzyka,
- określenie poziomu istotności ryzyka,
- wyznaczenie poziomu akceptowalności ryzyka przez kierownictwo jednostki,
- przeprowadzenie analizy ryzyka,
- interpretacja uzyskanych wyników,
- monitorowanie ryzyka[230].

Audytor wewnętrzny przeprowadzając analizę ryzyka musi mieć na celu poprawę możliwości zarządzania tym ryzykiem przez kierownictwo danej jednostki. Kierownik jednostki podejmując decyzje, musi je analizować i przewidywać konsekwencje ich podjęcia, w ten sposób jest w stanie określić prawdopodobieństwo ich wystąpienia wraz ze skutkami, które powodują. Starając się zminimalizować niepożądane skutki, ograniczamy w znaczny sposób ryzyko, unikamy lub go akceptujemy.

Audyty wewnętrzne swoim zakresem obejmują cały obszar działalności jednostki, a ich przeprowadzenie odbywa się po zatwierdzeniu przez kierownika jednostki rocznego planu audytów, który jasno określa terminy realizacji audytów, wykaz czynności w tym zakresie.

Roczny plan audytów sporządza się na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, a właściwie przygotowany zawiera następujące elementy:

- obszary działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające w danym roku;
- informację na temat budżetu czasu audytora w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na:
  - ✓ realizację poszczególnych zadań zapewniających,
  - ✓ realizację czynności doradczych,
  - ✓ monitorowanie realizacji zaleceń oraz realizację czynności sprawdzających,
  - ✓ kontynuowanie zadań audytowych z roku poprzedniego[231].

[230] K. Czerwiński*, Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2004, s. 61–76.
[231] Strona internetowa www.inforfk.pl.

WAŻNE

Audytor wewnętrzny przygotowując plan audytu musi uporządkować listę zadań audytowych, wynikających z analizy ryzyka, uwzględnić możliwości czasowe komórki audytu oraz przeprowadzić analizę możliwości zespołu audytorów, jeśli przeprowadzenie audytu wymaga od nich wiedzy specjalistycznej.

Planując zakres audytu na następny rok, należy podzielić zadania audytora na: zadania zapewniające, doradcze i sprawdzające. Przy planowanych zadaniach zapewniających należy podać temat takiego zadania, nazwać obszar (podać nazwę wydziału, którego to zadanie dotyczy), podać liczbę osób (audytorów niezbędnych do wykonania zadania), planowany czas wykonania takiego zadania (w dniach) oraz możliwość powołania rzeczoznawcy. Nie ma potrzeby powoływania rzeczoznawcy podczas planowania czynności doradczych i sprawdzających[232].

Plan audytu należy sporządzić do końca roku (na następny rok), zgodnie z wzorem, który stanowi załącznik do obowiązującego rozporządzenia ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzenia audytu wewnętrznego. Opracowuje się go, wykorzystując elektroniczny wzór, który opublikowany jest na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, a następnie wysyła zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Obowiązkiem każdego audytora wewnętrznego (na podstawie art. 283 u.f.p.) jest sporządzenie sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni do końca stycznia. Stworzenie planu audytu jest niezwykle istotne dla ustalenia zadań audytowych tak, aby we właściwym czasie zidentyfikować istotne ryzyka, co zapewni ogromne korzyści dla danej jednostki. Przy istnieniu szeregu obowiązkowych zadań audytu wewnętrznego, które wynikają z obowiązujących przepisów prawa, funkcja audytu jest w stanie pomóc usprawnić zarządzanie ryzykami,

[232] T. Kiziukiewicz (red.) *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2009, s. 106–109.

minimalizację kosztów, lepszą ochronę jednostki, stając się jej wymierną wartością[233].

Wieloletni plan audytu nie jest dokumentem obowiązkowym w jednostkach, lecz stworzony przez audytora jest dla niego nieocenioną pomocą przy opracowywaniu kompletnej strategii nadzoru nad jej działalnością. Audytor w pierwszej kolejności realizuje zadania obarczone najwyższym poziomem ryzyka, aby później przez następne lata realizować uszeregowane malejąco kolejne ryzyka. Takie działanie audytora jest niewątpliwie bardzo istotne i gwarantuje pełniejszy obraz nad działaniem jednostki, a żadne zadanie określone w analizie ryzyka nie jest pominięte lub też niewłaściwie doszacowane. Plan audytu musi również uwzględniać priorytetowy zakres poszczególnych obszarów ryzyka oraz czynniki organizacyjne (koszt przeprowadzanego audytu, czas niezbędny do wykonania zadań, stan osobowy komórki audytu).

Wieloletni plan dotyczy możliwości rozwoju funkcjonowania audytu w danej jednostce, jak również pozwala na dokładne zaplanowanie działań z tym związanych. Plan taki musi zawierać istotne elementy:

- długookresowe cele komórki audytu wewnętrznego,
- opis działań komórki audytu,
- plany rozwoju i funkcjonowania audytu w danej jednostce,
- planowane obszary audytu, uszeregowane według ważności, która wynika z analizy ryzyka,
- częstotliwość audytu w konkretnych obszarach[234].

Plan wieloletni może być sporządzany raz na trzy lata.

Realizacja zadania audytowego rozpoczyna się w momencie pisemnego przydzielenia go audytorowi. Przydział takiego zadania zawiera jego nazwę, cele, czas trwania audytu oraz harmonogram realizacji, który jest wyznaczony na podstawie rocznego planu audytu.

Aby wybrać zadanie audytowe należy zdefiniować takie obiekty, które zawierają najważniejsze cele audytu i określają obszary objęte audytem. Wybór taki dokonywany jest na podstawie rocznego planu audytu, wyników analizy ryzyka, oczekiwań kierownictwa jednostki, zasobów ludzkich i rzeczowych.

---

233 Strona internetowa www.iia.org.pl.

234 *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 25.

Aby prawidłowo przygotować program zadania audytowego, należy w pierwszej kolejności dokonać wstępnego przeglądu działalności audytowanej jednostki oraz zebrać wszystkie niezbędne informacje na ten temat. Zabieg ten jest konieczny, aby:

- poznać audytowaną działalność,
- zidentyfikować istniejące mechanizmy kontroli,
- wydzielić obszary, które wymagają szczególnej uwagi podczas realizacji zadania,
- pozyskać takie informacje, które mają duże znaczenie dla realizacji zadania,
- ustalić zasadność przeprowadzenia zadania w danym obszarze[235].

Program zadania audytowego musi być opracowany przed przystąpieniem do jego realizacji, a po zakończeniu etapu planowania. Program taki jest bardzo szczegółowym planem pracy przygotowanym w celu sprawnego wykonania zadania, który określa w szczególności:

- temat zadania,
- cel zadania,
- zakres podmiotowy i przedmiotowy zadania,
- istotne ryzyka w obszarze działalności jednostki objętym zadaniem,
- sposób zrealizowania zadania, w szczególności opis doboru próby do badania oraz technik badania,
- uzgodnione kryteria oceny, o których mowa w § 14 ust. 1 pkt 3,
- datę rozpoczęcia i zakończenia zadania[236].

Przykładowy program zadania audytowego, proponowany przez Ministerstwo Finansów przedstawiony jest w tabeli.

[235] Tamże, s.28.

[236] § 16 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, (Dz.U. z 2018, poz. 506).

Tabela 5. Program zadania audytowego.

Temat zadania audytowego	
Numer zadania audytowego	
Łączna liczba przyznanych dni	
Planowany termin rozpoczęcia audytu	
Planowany termin sporządzenia projektu sprawozdania z przeprowadzenia audytu	
Planowany termin ogłoszenia ostatecznego sprawozdania z przeprowadzenia audytu	
Podpis Kierownika Komórki Audytu Wewnętrznego	Data i miejsce podpisania
Cel zadania audytowego	
Zakres zadania audytowego	
Metodyka audytu	
Analiza ryzyka i kontroli wewnętrznej	
Planowany czas trwania zadania audytowego	
Nazwiska audytorów wykonujących audyt	
Koordynator Zadania Audytowego	
Uwagi	

Źródło: *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003, s. 83.

5.5. Komitet audytu i zadania Ministerstwa Finansów w zakresie audytu

Program audytu, który jest dobrze skonstruowany, daje możliwość sprawnego przeprowadzenia zadania audytowego i jest rzeczywistą podstawą systematycznego planowania wszystkich etapów pracy audytora oraz udokumentowania czynności przez niego wykonanych. Warunkuje zatem właściwą realizację i efektywność zadania oraz wpływa na ocenę pracy audytora. Może stać się również narzędziem samooceny audytora lub materiałem pomocniczym do szkolenia innych pracowników komórki[237].

Realizacja zadania audytowego prowadzi do przeprowadzenia procedur w określonym obszarze działania jednostki i stosuje się

[237] T. Kiziukiewicz (red.): *Audyt wewnętrzny*…, op. cit., s. 116.

w tym celu odpowiednie metody i techniki, aby uzyskać dowody badania, które wskazują na różne zaistniałe zagrożenia w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej, brak efektów w zarządzaniu ryzykiem oraz utratę wiarygodności sprawozdań finansowych.

Na całość zadania audytowego składa się kilka elementów:

- **szczegółowe warunki planowania audytu,**
- **tryb audytu i sposób współpracy z pracownikami jednostki,**
- **procedura dokumentowania wyników audytu,**
- **sporządzenie sprawozdania z przeprowadzonego zadania**[238]**.**

Do przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego, w tym w jej jednostkach organizacyjnych, audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego upoważnia odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy do przeprowadzenia audytu wewnętrznego konieczne jest dokonanie czynności w innych jednostkach w dziale, minister kierujący działem może upoważnić audytora wewnętrznego zatrudnionego w ministerstwie do ich dokonania. W przypadku, gdy do przeprowadzenia audytu wewnętrznego konieczne jest dokonanie czynności w jednostce podległej lub nadzorowanej, kierownik jednostki nadrzędnej lub nadzorującej może upoważnić audytora wewnętrznego, zatrudnionego w tej jednostce, do ich dokonania. W przypadku, gdy do przeprowadzenia audytu wewnętrznego konieczne jest dokonanie czynności w jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, wojewoda może upoważniać audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie wojewódzkim do ich dokonania.

Minister kierujący działem powołuje, w drodze zarządzenia, komitet audytu[239]. Dla działów administracji rządowej kierowanych przez jednego ministra można utworzyć wspólny komitet audytu. Celem komitetu audytu jest doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego.

[238] T. Kiziukiewicz (red.), *Audyt wewnętrzny…,* op. cit. s. 181.
[239] Art. 288 Ustawy o finansach publicznych.

Do zadań komitetu audytu należy w szczególności:
1) sygnalizowanie istotnych ryzyk,
2) sygnalizowanie istotnych słabości kontroli zarządczej oraz proponowanie jej usprawnień,
3) wyznaczanie priorytetów do rocznych i strategicznych planów audytu wewnętrznego,
4) przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie ich wdrożenia,
5) przegląd sprawozdań z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz z oceny kontroli zarządczej,
6) monitorowanie efektywności pracy audytu wewnętrznego, w tym przeglądanie wyników wewnętrznych i zewnętrznych ocen pracy audytu wewnętrznego,
7**)** wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego.

Do końca lutego każdego roku komitet audytu składa sprawozdanie z realizacji zadań w roku ministrowi kierującemu danym działem (ministerstwem) oraz ministrowi finansów. Sprawozdanie z realizacji zadań podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Do zadań ministra finansów w zakresie **koordynacji audytu wewnętrznego** w jednostkach sektora finansów publicznych należy w szczególności[240]:
1) zlecanie przeprowadzenia audytu wewnętrznego, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p. oraz jednostek samorządu terytorialnego,
2) ocena audytu wewnętrznego, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, oraz jednostek samorządu terytorialnego,
3) upowszechnianie standardów, o których mowa w art. 273 ust. 1 u.f.p.,
4) wydawanie wytycznych,
5) współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami,
6) współpraca z komitetami audytu.

[240] Art. 292 Ustawy o finansach publicznych.

5.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany:

a. na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata,
b. na dany rok budżetowy i pięć kolejnych lat,
c. na dwa lata budżetowe i rok następujący po drugim roku budżetowym,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

2. Wieloletni Plan Finansowy Państwa określa na poszczególne lata budżetowe:

a. wyłącznie prognozę założeń makroekonomicznych oraz kierunki polityki fiskalnej, z podziałem na poszczególne lata,
b. prognozę założeń makroekonomicznych, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów, a także źródła pokrycia deficytu oraz kwotę deficytu budżetu środków europejskich oraz skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych,
c. prognozę założeń makroekonomicznych, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów, według ich głównych kategorii i wydatków budżetu państwa w podziale na dysponentów części budżetowych, z wyszczególnieniem wskazanych w projekcie grup wydatków,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

3. Rada Ministrów uchwala Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w terminie:

a. do dnia 30 kwietnia i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski oraz w Biuletynie Informacji Publicznej,
b. do 15 maja roku budżetowego i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Sejmu,
c. do 30 maja i ogłasza go w Dzienniku Ustaw,
d. wszystkie odpowiedzi są fałszywe.

4. Ryzyko określane jest jako:

a. sytuacja, w której prawdopodobieństwo wystąpienia określonych zdarzeń jest nieznana lub niemożliwa do ustalenia,
b. prawdopodobieństwo wystąpienia dowolnego zdarzenia, którego skutkiem może być szkoda majątku,
c. podjęcie błędnej decyzji wskutek wykorzystania nieaktualnych, nieprawdziwych czy niepełnych informacji.

5. Do źródeł ryzyka zaliczamy:

a. zagrożenie bezpośrednie, które powoduje, że cele nie zostaną osiągnięte oraz szanse, które dają możliwość skutecznego osiągania celów,
b. zgodność działalności jednostki z przepisami, regulacjami wewnętrznymi czy umowami,
c. podjęcie błędnej decyzji wskutek wykorzystania nieaktualnych, nieprawdziwych czy niepełnych informacji,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

6. Ryzyko przeoczenia (detekcji) to:

a. to ryzyko, że istotna nieprawidłowość nie zostanie wykryta, lub że wewnętrzna kontrola jednostki nie zapobiegnie temu we właściwym momencie,
b. z tym ryzykiem mamy do czynienia, gdy istnieje ryzyko, że nieprawidłowości, które nie zostały skorygowane przez kontrolę wewnętrzną, nie zostaną wykryte również przez audytora podczas wykonywania czynności audytowych,
c. jest ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości lub zafałszowań przy założeniu, że system kontroli wewnętrznej nie funkcjonuje,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

7. Która z metod identyfikacji czynników ryzyka należy zastosować w celu identyfikacji ryzyka wystąpienia zagrożenia, oszustwa czy katastrofy:

a. analiza środowiska, polegająca na identyfikacji ryzyka, które może wpływać na działania operacyjne,
b. metoda scenariuszy zagrożenia, sporządzonych w celu identyfikacji ryzyka wystąpienia zagrożenia,

c. analiza zagrożenia, czyli identyfikacja ryzyka, które może oddziaływać na aktywa,
d. analiza dokumentacji projektowej danej jednostki sektora finansów publicznych.

8. Do jakiej kategorii czynników ryzyka zalicza się wielkość środków finansowych jednostki, płynność, inwestycje, sprawozdawczość finansową:

a. do czynników operacyjnych,
b. do czynników zewnętrznych,
c. do czynników finansowych,
d. do czynników ryzyka wewnętrznego.

9. Z jakich źródeł informacji powinien korzystać audytor wewnętrzny przy identyfikacji i ocenie obszarów ryzyka związanego z zarządzaniem jednostką:

a. sprawozdania oraz inne dokumenty kontroli, sporządzane przez komórkę kontroli wewnętrznej,
b. harmonogramy pracy komórek organizacyjnych,
c. protokoły bądź notatki z posiedzeń i narad kierownictwa jednostki,
d. wszystkie poprawne.

10. Do grupy podstawowych metod analizy ryzyka w audycie wewnętrznym zaliczamy:

a. metody szacunkowe,
b. matematyczne
c. metoda mieszana,
d. wszystkie poprawne.

11. Pierwszym etapem procedury metody eksperckiej jest:

a. utworzenie grupy eksperckiej,
b. hierarchizacja zadań audytowych,
c. wytypowanie zadań do audytu,
d. wszystkie odpowiedzi są fałszywe.

12. Do oceny ryzyka stosuje się takie metody, jak:

a. kwestionariusze samooceny ryzyka,
b. macierze (mapy),

c. matematyczna metoda analizy ryzyka,
d. wszystkie poprawne.

13. Firma nie może istnieć bez:

a. audytu wewnętrznego,
b. kontroli wewnętrznej,
c. audytora,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

14. Audyt wewnętrzny:

a. niezależna działalność o charakterze doradczym i instrument oceniający efektywność systemu kontroli wewnętrznej i procesów zarządzania ryzykiem,
b. zapewnia skuteczne prowadzenie niektórych operacji i czynności organizacji,
c. daje możliwość wystąpienia zdarzeń, mogących mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych przez firmę celów,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

15. Zakres badań audytu można rozpatrywać z punktu widzenia:

a. pozapodmiotowego i pozaprzedmiotowego,
b. podmiotowego i przedmiotowego,
c. podmiotowego i pozapodmiotowego,
d. przedmiotowego i pozaprzedmiotowego.

16. Do najważniejszych funkcji audytu wewnętrznego należy:

a. niezależna identyfikacja, ocena i selektywne testowanie systemów kontroli wewnętrznej w organizacji,
b. wykrywanie oszustw finansowych kierownictwa,
c. sporządzanie częstych sprawozdań finansowych.
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

17. Do etapów przebiegu audytu wewnętrznego nie należą:

a. ocena obszarów ryzyka,
b. przygotowanie planu audytu,
c. sporządzenie okresowych sprawozdań finansowych,
d. czynności sprawdzające.

18. Pierwszym etapem po zakończeniu zadania audytowego jest sporządzenie:

a. bieżących akt audytu wewnętrznego,
b. listy kontrolnej,
c. wykazu ustaleń i wniosków pokontrolnych,
d. protokołu z narady.

19. Audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu opartego na analizie ryzyka. Plan audytu:

a. powinien obejmować wybrane obszary działalności jednostki,
b. oprócz obszarów ryzyka przyjętych do audytu, zawiera także ramowe określenie kierunków rozwoju samej komórki audytu wewnętrznego,
c. plan audytu przygotowuje główny inspektor audytu wewnętrznego,
d. plan audytu przekazywany jest każdemu pracownikowi.

20. Otoczenie zewnętrzne audytu:

a. to instytucje kontrolujące jednostkę gdzie nie funkcjonuje KAW,
b. są to osoby kontrolujące jednostkę macierzystą audytora lub jednostki jej podległe, reprezentujące następujące organizacje: Najwyższą Izbę Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe, kontrolę skarbową, komórki kontroli resortowej,
c. osoby, z którymi współpracuje audytor w miejscu pracy,
d. odbywa się bez uzgodnienia z kierownictwem.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Czy wieloletnia prognoza finansowa budżetu państwa sprzyja racjonalizacji wydatków publicznych – jeśli tak, to w jaki sposób, jeśli nie to dlaczego?

……

……

……

……

……

……

……

2. Jak oceniać realność założeń ekonomicznych wieloletniej prognozy finansowej w kontekście zasady rocznego budżetowania

……

……

……

……

……

……

……

3. W jaki sposób WPF wpływa na realizację publicznych projektów inwestycyjnych?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Czy realizacja audytu w sektorze finansów publicznych sprzyja realizacji zasady efektywności i racjonalności w zarządzaniu finansami publicznymi?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Czym różni się audyt od kontroli wewnętrznej w sektorze finansów publicznych?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego

6.1. Samorząd terytorialny w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej

Finanse lokalne odróżnia od finansów państwa zasięg terytorialny i miejsce koncentracji zasobów pieniężnych[241]. Istota samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu władzy państwowej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w gminie, powiecie i województwie, w ramach obowiązującego porządku prawnego przez odrębne od państwa podmioty o strukturze korporacyjnej regulowanej ustawami. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) są podmiotami niepaństwowymi i zdecentralizowanymi, którym mocą ustawy przyznano zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej. Formą zapewnienia zgodności działań podmiotów zdecentralizowanych z prawem jest nadzór weryfikacyjny, to jest taki, którego kryterium stanowi legalność i który jest sprawowany wobec podmiotu samodzielnego i niezależnego[242].

Decentralizacja administracji publicznej dotyczy odpowiedniego rozłożenia zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządy terytorialne lub ewentualnie inne instytucje samodzielnie prowadzące działalność w zakresie administracji publicznej. Podstawową formą decentralizacji administracji publicznej jest samorząd

[241] L. Patrzałek, *Finanse lokalne samorządu terytorialnego*, UE we Wrocławiu, Wrocław 2014, s. 5.

[242] J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 9.

terytorialny, jednak występują także inne formy np. samorząd przemysłowy, lekarski, wyodrębnione prawnie zakłady publiczne czy szkoły wyższe wykonujące zadania publiczne. Zagadnienie decentralizacji lub centralizacji w stosunkach zachodzących pomiędzy państwem, samorządem i innymi formami zdecentralizowanej administracji należy odróżnić od sprawy koncentracji i dekoncentracji zadań lub kompetencji w sferze organizacji administracji.

Koncentracja lub dekoncentracja kompetencji odnosi się do pozycji i znaczenia władz funkcjonujących w ramach danej, jednej administracji (przykładowo: minister finansów to organ centralny, izba skarbowa to organ rządowy pośredniego szczebla, a urząd skarbowy to organ rządowy pierwszej instancji i najniższego szczebla). **Koncentracja administracji** to skupienie kompetencji w ręku centralnych organów administracji, a dekoncentracja to umieszczenie kompetencji także wśród organów średniego i najniższego stopnia. W stosunkach pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym nie ma hierarchicznego podporządkowania, na plan główny wysuwa się odpowiednio zbudowany stosunek nadzorczy, oraz badanie, czy rozstrzygnięcia są zgodne z ustawami. Konsekwencją decentralizacji administracji jest decentralizacja zadań i kompetencji w dziedzinie finansów publicznych. Decentralizacja w zakresie finansów nie jest możliwa bez decentralizacji administracji, ponieważ, aby przekazać zadania i uprawnienia finansowe do zdecentralizowanych jednostek administracji, należy je najpierw powołać[243].

Przyczynami decentralizacji sektora publicznego są:[244]

- nieracjonalność sfery usług publicznych w państwie silnie scentralizowanym – samorządowe organy lokalne są bardziej dynamiczne i efektywne oraz skuteczniej odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych,
- nieskuteczność tradycyjnej polityki regionalnej;
- procesy integracji europejskiej i towarzyszące im zmniejszanie się roli państwa na rzecz układów międzynarodowych, a współpraca w ramach krajów UE odbywa się na poziomie regionów, subregionów lub gmin;

[243] A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2015, s. 17–19.

[244] L. Patrzałek, *Finanse lokalne*…, op. cit., s. 7–10.

- zasięg terytorialny większości usług publicznych i określone zadania publiczne mają ze swej natury zasięg i charakter lokalny, o ich zasięgu terytorialnym przesądzają względy racjonalności i efektywności postępowania;
- ruchy regionalne (polityczne);
- pojawiające się procesy dehierarchizacji i wykształcenia struktur zespołowych na poziomie zakładu tworzonych przez wysoko wykwalifikowanych specjalistów;
- permanentna nierównowaga finansowa spowodowana tym, że podział dochodów publicznych jest niewspółmierny do rozkładu zadań i wydatków, co wymaga dokonywania dużych transferów wewnątrz scentralizowanego sektora publicznego.

System finansowy samorządu terytorialnego tworzy ogół instytucji prawnofinansowych regulujących jego **gospodarkę finansową**, obejmującą gromadzenie i organizację zasobów pieniężnych oraz ich wydatkowanie[245]. Na **system finansowy samorządu terytorialnego** składają się instytucje prawnofinansowe służące[246]:

- gromadzeniu przez jednostki samorządu terytorialnego środków pieniężnych (podatki, opłaty, dotacje celowe, subwencje, udziały w podatkach państwowych itp.),
- organizacji zasobów pieniężnych (budżet, fundusze celowe),
- wydatkowaniu środków pieniężnych (wynagrodzenia, stypendia, nagrody, zasiłki, dodatki mieszkaniowe).

Do **zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego** należą zasady[247]:

- **samodzielności** – wiążąca się z posiadaniem przez JST ustawowo określonych źródeł dochodów, a także z posiadaniem określonego ustawowo zakresu władztwa podatkowego (do podstawowych celów polityki podatkowej JST należą: stymulowanie rozwoju gospodarczego, ograniczanie deficytu budżetu JST, oddziaływanie na poziom subwencji z budżetu państwa, dostosowanie stawek podatków lokalnych do sąsiednich gmin);

[245] J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet*…, op. cit., s. 11.
[246] Ibidem, s. 11.
[247] L. Patrzałek, *Finanse samorządowe*…, op. cit., s. 52–59.

- **jawności** – realizowana przez: jawność debat budżetowych JST, publikowanie uchwał budżetowych JST, publikowanie sprawozdań z wykonywania budżetu JST, podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu JST, udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora samorządowego;
- **przejrzystości** – przez stosowanie jednolitej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów, oraz stosowanie tych samych reguł rachunkowości i sprawozdawczości przez podmiot sektora samorządowego;
- **równego** dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z tą zasadą każdy podmiot funkcjonujący na rynku może wnioskować o przyznanie środków publicznych na realizację zadania publicznego przedkładając ofertę jego wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującej wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy;
- **jedności** – w poszczególnych przepisach jednostek podziału terytorialnego kraju tworzy się jeden zasób środków finansowych – budżet gminy, powiatu, województwa będący podstawą do zarządzania finansami tych jednostek.

Podstawowym obszarem zainteresowania finansów samorządowych jest poszukiwanie odpowiedzi na pytania związane ze skutecznością i efektywnością pobierania i gromadzenia dochodów budżetów JST, zasadnością i racjonalnością wydatków ponoszonych przez organy tych jednostek oraz pytania dotyczące poziomu i struktury długu JST, a także mechanizm redystrybucji środków publicznych pomiędzy sektorem rządowym, a poszczególnymi ogniwami sektora samorządowego oraz mechanizm redystrybucji środków publicznych, dokonywany w ramach poszczególnych ogniw sektora samorządowego[248].

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została ratyfikowana przez Polskę 14 lipca 1994 roku, formułuje ona następujące **zasady finansowe samorządów lokalnych**[249]**:**

- społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych wystarczających zasobów

[248] Ibidem, s. 7.
[249] Ibidem, s. 44–45.

finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w trakcie wykonywania swych uprawnień;
- przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą;
- wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowywana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub prawo;
- systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem przez samorząd lokalny przyznanych mu uprawnień;
- ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także kosztów, jakie te społeczności ponoszą;
- społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem[250].

W rozważaniach o rodzajach i skutkach decentralizacji finansów publicznych konieczne jest uwzględnienie następujących zagadnień: podziału kompetencji, obowiązków i zadań między władze państwowe samorządowe oraz określenie zakresu władztwa podatkowego według poszczególnych szczebli władz publicznych, określenie zasad zasilania finansowego poszczególnych szczebli władz publicznych. Rozważania nad wyżej wymienionymi kwestiami nie mają większego sensu, jeżeli nie uzyskamy odpowiedzi na podstawowe pytanie: jaki jest preferowany model funkcjonowania władz publicznych, a ściślej, jaki jest preferowany stopień centralizacji i decentralizacji systemu władz publicznych?

Zagadnienie zakresu decentralizacji finansów publicznych nie może być rozpatrywane *in abstracto* w żadnym systemie prawnoustrojowym. Punktem wyjścia powinna być rola samorządu terytorialnego, wynikająca z szerszej koncepcji modelu ustrojowego i gospodarczego przyjętego przez władzę polityczną w danym państwie.

[250] Istnieje również Europejska Karta Samorządu Regionalnego, której przedmiotem regulacji jest samorząd na poziomie regionów. Polska jej jeszcze nie ratyfikowała.

Rola ta wynika z konfrontacji dwóch rodzajów dążeń, które z pewnym uproszczeniem można sformułować jako:

1. Dążenie do rozszerzenia zakresu decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego, opartych na szerokich uprawnieniach decyzyjnych oraz wydajnych i licznych źródłach dochodów własnych.
2. Dążenie do sterowania centralnego, zapewniającego ochronę interesów państwa, i jak najszerszego wyrównywania różnic rozwoju ekonomiczno-społecznego jednostek lokalnych.

Polityka finansowania jednostek samorządu zgodnie z pierwszym z dążeń prowadzi do ich całkowitej autonomii, zgodnie z drugim zaś – do bezpośredniego sterowania i nadzoru władz centralnych. Żadne krańcowe rozwiązania nie wydają się współcześnie możliwe do przyjęcia. Niewątpliwie jednak lokalne wydatki publiczne stale rosną zarówno w relacji do PKB, jak i do ogółu wydatków publicznych. Skutkiem decentralizacji finansów publicznych jest również poziom podatków lokalnych i pojawienie się długu jednostek samorządu jako elementu długu publicznego w państwie.

Prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego wynikają ponadto z **EKST**, która (dzięki ratyfikacji Karta ma obecnie moc prawa powszechnie obowiązującego w randze ponadustawowej) przyznaje samorządom, także inne, nieujęte w obowiązujących regulacjach konstytucyjnych prawa. Jest to prawo do:

- swobodnego dysponowania zasobami finansowymi w ramach wykonywania uprawnień (art. 9 ust. 1 oraz ust. 7),
- opłat i podatków lokalnych (art. 9 ust. 3),
- różnicowanego i elastycznie ukształtowanego systemu zasilania finansowego (art. 9 ust. 4),
- otrzymywania zasileń o charakterze wyrównawczym bądź z punktu widzenia nierównego rozkładu źródeł dochodów, bądź nierównomiernego rozłożenia ciężarów realizacji zadań publicznych (art. 9 ust. 5),
- wyrażania opinii w kwestiach kształtowania systemu zasileń finansowych,
- dostępu do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem.

Dodatkowe, przewidziane dla samorządów regionalnych, standardy wynikają z **Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR)** – uchwalonej w dniach 3-5 kwietnia 1997 r. na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Strasburgu. Karta ta zakłada rozważenie działań polegających na:

- umożliwieniu regionom prowadzenia własnej polityki społeczno-gospodarczej oraz finansowej;
- oparciu zasobów finansowych regionów na własnych źródłach finansowych, w tym własnych podatkach i opłatach, których stawki samorządy mogą ustalać w granicach określonych przez ustawy (za własne zasoby Karta uznaje także udziały regionów w podatkach ogólnych, tzw. państwowych); mogą ustalać też, że w przypadku braku możliwości nakładania przez regiony własnych podatków regionalnych powinny być one upoważnione do ustalania regionalnych dodatków do tych podatków;
- ustaleniu, iż transfery środków publicznych do regionów powinny mieć przede wszystkim charakter subwencji ogólnej oraz powinny być oparte na określonych prawnie zasadach, wyznaczanych przez nieliczne obiektywne kryteria i związane z faktycznymi potrzebami regionów;
- nieograniczaniu przez ustawowe wymagania zgodności z przepisami prawa budżetowego oraz standardowym systemem rozrachunkowym finansowej autonomii regionu;
- ustaleniu, iż za zarządzanie podatkiem regionalnym w celu jego zracjonalizowania, wzrost efektywności i koordynacji może być odpowiedzialna władza nie tylko regionalna.

Istotnymi elementami pozyskiwania **źródeł zasilania**, przesądzającymi na płaszczyźnie prawnej o treści pojęcia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego są:

- prawo do posiadania środków wystarczających do zrealizowania zadań,
- prawo do określania źródeł dochodów w drodze ustawowej,
- prawo do pozyskiwania środków ze źródeł określonych ustawowo, w tym takich, które należy określić jako obligatoryjne (a więc przyznanych bezwarunkowo każdej z jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla) oraz takich, które mają charakter fakultatywny (a więc uzależnione są od zaistnienia pewnych okoliczności prawnych lub faktycznych),

- prawo do uzyskiwania środków transferowanych z innych publicznych, scentralizowanych zasobów finansowych,
- prawo do ograniczonego władztwa podatkowego,
- prawo do pozyskiwania środków finansowych, pochodzących z tzw. operacji czasowych (zwrotnych, pożyczkowych), czyli prawo do korzystania ze środków oferowanych na rynkach kapitałowych.

Samodzielność wydatkową rozważać należy z kolei w aspekcie praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania wydatków z zasobów budżetowych danej jednostki oraz prowadzenia własnej gospodarki finansowej na postawie własnego budżetu. Jest ona wyznaczana przez:

- prawne ograniczenia dotyczące sposobu wydatkowania środków (nakazy oraz zakazy ponoszenia określonych wydatków),
- ograniczenia wynikające z procedury budżetowej oraz z prawnie określonych obowiązków co do konstrukcji budżetu, ustalonych na gruncie obowiązującego prawa i zasad jego wykonywania,
- określenie form organizacyjnych gospodarki budżetowej,
- poddanie nadzorowi i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych wynika z art. 167 ust. 1 konstytucji.

6.2. Budżet jednostki samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki[251]. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy. Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników.

[251] Art. 211 Ustawy o finansach publicznych.

Uchwała budżetowa określa[252]:

1. **Łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych**. Wysokość dochodów w uchwale budżetowej ma charakter prognozy, jednakże powinny być one oparte na możliwie najdokładniejszych obliczeniach, przesłankach i symulacjach. Podstawowymi źródłami dochodów są: podatki, opłaty, subwencja ogólna, dotacje.
2. **Łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych**. Wydatki w uchwale budżetowej stanowią nieprzekraczalny limit, są determinowane rodzajem wykonywanych przez JST zadań. W planie wydatków budżetu jst wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych.
3. **Kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego** (definicję nadwyżki budżetowej oraz deficytu budżetowego JST zawiera art. 217 ust.1 u.f.p., natomiast źródła finansowania deficytu określa art. 217 ust. 2 u.f.p).
4. **Łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.** Wysokość przychodów ma charakter prognozy, zaś źródła przychodów są określone w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p.
5. **Łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego**. Rozchody stanowią nieprzekraczalny limit, a rodzaje rozchodów określa art. 6 ust. 2 u.f.p.
6. **Limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p**. Limit ten określany jest w przypadku zaplanowania deficytu budżetowego i wskazania jako źródło jego finansowania w całości lub w części kredytu, pożyczki bądź emitowanych papierów wartościowych, limit ten jest określany także w przypadku finansowania z tych źródeł wcześniej zaciągniętych zobowiązań, bądź w sytuacji finansowania w sposób wyprzedzający działań finansowanych ze źródeł pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

[252] Art. 212 Ustawy o finansach publicznych.

7. **Limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego.**
8. **Kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.** Jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zabezpieczenia w budżecie po stronie wydatków kwoty, która umożliwia pokrycie potencjalnych spłat zobowiązań z tytułu udzielenia poręczenia lub gwarancji, w przypadku niedotrzymania przez stronę warunków umowy.
9. **Szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw**. Zasady te odnoszą się do obowiązku wynikającego z ustawy, a dotyczącego przeznaczania dochodów z określonych źródeł na finansowanie konkretnych zadań[253].
10. **Uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy**. W ramach JST mogą być wyodrębnione jednostki pomocnicze takie jak sołectwa, dzielnice czy osiedla.

Organ stanowiący może w uchwale budżetowej upoważnić zarząd JST do zaciągania krótko- i długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz do emisji papierów wartościowych. Szczegółowe określenie w uchwale budżetowej limitu zaciągania przez zarząd JST zobowiązań w roku budżetowym z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych wyznacza granice upoważnienia. Brak takiego upoważnienia dla zarządu JST w uchwale budżetowej rodzi konieczność podejmowania każdorazowo w razie potrzeby uchwały w tym zakresie przez organ stanowiący JST[254].

Niezależnie od powyższych upoważnień uchwała budżetowa może także zawierać upoważnienia dla zarządu JST do dokonywania zmian w budżecie w zakresie wskazanym w art. 258 u.f.p. polegających na:

[253] Obowiązek taki wynika np. z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (zob. Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2137 ze zm.). bądź z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zob. Ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161).

[254] Szerzej zob. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego,* Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 91.

- zmianach w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami,
- przekazaniu niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego,
- przekazaniu uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,
- zmianach w planie dochodów i wydatków związanych ze:
  a) zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
  b) zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p., o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
  c) zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.

6.3. Źródła dochodów i przeznaczenie wydatków JST

Mówiąc o **dochodach jednostek samorządu terytorialnego** należy podkreślić samodzielność finansową tych jednostek zarówno w aspekcie gromadzenia dochodów, jak również dokonywania wydatków. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa[255] prowadzą one samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. W celu sfinansowania zadań własnych i zleconych przez państwo lub zadań wspólnych, jednostka samorządu terytorialnego gromadzi środki finansowe, które następnie rozdziela, stąd niezwykle istotna jest wysokość dochodów pozyskiwanych przez JST do realizacji tych zadań.

[255] Zob. art. 51 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g), art. 51 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.) oraz art. 61 Ustawy o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.).

Punktem wyjścia do omawiania dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinna być Europejska Karta Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL). W karcie tej zawarte są postanowienia dotyczące m.in. sposobów finansowania JST, w myśl zasady samodzielności finansowej, w tym prawa do dysponowania własnymi środkami finansowymi dostosowanymi do charakteru i zakresu wykonywanych zadań. Na szczególne podkreślenie w aspekcie dochodów JST zasługuje treść przepisów art. 9 ust. 1, 2, 3 EKSL, które podkreślają samodzielność finansową JST, wskazując na konieczność wyposażenia ich w wystarczające do realizacji zadań środki finansowe oraz na udział podatków i opłat w budżecie, których wysokość w granicach prawa kształtuje JST (art. 9 ust. 1 EKSL stanowi, że wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji. Zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL zasoby finansowe wspólnot lokalnych powinny być proporcjonalne do kompetencji przewidzianych przez konstytucję lub prawo. Z treści art. 9 ust. 3 EKSL wynika, iż co najmniej część zasobów finansowych wspólnot lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których poziom mają prawo – w granicach prawa – ustalać same wspólnoty).

WAŻNE

Ogólne unormowania dotyczące rodzajów dochodów jednostek samorządu terytorialnego zawiera Konstytucja RP wskazując, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP).

Z Konstytucji RP wynika ponadto, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP).

Równocześnie Konstytucja RP wskazuje, iż wyłącznie akt normatywny rangi ustawowej określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 Konstytucji RP).

Art. 216 ust. 1 u.f.p. nie wskazuje źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, stanowi jedynie, iż określa je odrębna ustawa. Konsekwencją tego jest ustalenie oraz uściślenie źródeł dochodów w Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[256]. Z jej treści wynika, iż **dochodami jednostek samorządu terytorialnego** są:

1) dochody własne,
2) subwencja ogólna,
3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Jest to odwzorowanie treści art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, przy czym ustawodawca sprecyzował, że dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Jednakże te ostatnie mają charakter fakultatywny, co oznacza, iż mogą, ale nie muszą występować jako dochody danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego definiuje źródła dochodów gminy, powiatu i województwa. Z jej treści wynika, że budżet gminy, powiatu oraz województwa oparty jest zarówno na dochodach własnych, jak i dochodach pochodzących ze źródeł zewnętrznych – głównie z budżetu państwa.

Innymi aktami normatywnymi odnoszącymi się do dochodów jednostek samorządu terytorialnego są poszczególne ustawy o charakterze ustrojowym. Zgodnie z ust. 2 art. 54 Ustawy o samorządzie gminnym[257] (dalej: u.s.g.) dochodami gminy mogą być także wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego. Zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym[258] (dalej: u.s.p.) przekazywanie powiatowi, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów. Zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy

[256] Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm., dalej: u.d.s.t.).

[257] Ustawy z dnia 27.05.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, dalej: u.s.g.).

[258] Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, dalej: u.s.p).

o samorządzie województwa[259] (dalej: u.s.w.) przekazanie województwu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów), jednakże unormowania w tym zakresie są w nich bardzo ograniczone i chciałoby się powiedzieć napisane chaotycznie. Artykuł 54 u.s.g. wskazuje wyłącznie, że dochody gminy są określone w odrębnych ustawach, nie zawiera natomiast odniesienia, z którego wynikałoby, że przekazywanie gminie nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów. Z kolei art. 56 ust. 3 u.s.p. oraz art. 67 u.s.w. stanowi, że przekazywanie tym jednostkom nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów, brak jest natomiast w tych ustawach jakiegokolwiek wskazania, że dochody tych jednostek są określone w odrębnych ustawach, jak to wskazano w u.s.g. Systematyka źródeł dochodów JST jako pierwsze wymienia dochody własne, nie podając jednak definicji dochodów własnych.

Dochody własne gminy. Źródłami dochodów własnych gminy są:

1) wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych,
2) wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania w podatkach: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych,
3) wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej oraz innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów[260],
4) dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych,
5) dochody z majątku gminy,
6) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,

[259] Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576, dalej: u.s.w.).

[260] W części określonej w ustawie z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).

7) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
8) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
9) odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
10) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
11) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
12) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Na dochody własne gminy składają się także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy w wysokości 39,34%, oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy w wysokości 6,71%.

Dochody własne powiatu. Źródłami dochodów własnych powiatu są:
1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych,
3) dochody z majątku powiatu,
4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu,
5) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
6) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,

9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
10) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Na dochody własne powiatu składają się także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu w wysokości 10,25% oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu w wysokości 1,40%.

Dochody własne województwa. Źródłami dochodów własnych województwa są:

1) dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych,
2) dochody z majątku województwa,
3) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
4) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
5) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
6) odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
9) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Na dochody własne województwa składają się także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa w wysokości 1,60% oraz podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, w wysokości 14,75%.

Struktura dochodów w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego jest podobna, jednakże powiat i województwo

nie uzyskują wpływów z podatków i opłat samorządowych (do podatków i opłat samorządowych należą w szczególności: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; opłata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, eksploatacyjna, targowa, od posiadania psów, miejscowa, uzdrowiskowa, za korzystanie z dróg publicznych, od wzrostu wartości nieruchomości oraz inne uiszczane na podstawie przepisów prawa). Można uznać, iż powiat i województwo nie mają władztwa podatkowego, w zakresie podatków i opłat lokalnych, bowiem ustawodawca nie wyposażył ich we własne źródła dochodów.

Dochodami o charakterze publicznoprawnym są podatki, opłatki, a także udziały we wpływach z podatków państwowych, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych. Ich publicznoprawny charakter wynika z faktu, iż są one ustanawiane wyłącznie przez organ władzy państwowej, nie są zatem świadczeniem prywatnoprawnym, opartym na stosunku prawnym wynikającym z woli stron. Dochody te odgrywają najważniejszą rolę w budżecie JST, przy czym należy podkreślić, że podatki i opłaty samorządowe stanowią wyłącznie dochody gminy[261]. Mówiąc o podatkach, stanowiących dochody własne gminy, należy zwrócić uwagę na dwie kategorie tych podatków, tj. lokalne i samorządowe, przy czym podatki lokalne są podatkami samorządowymi, ale nie wszystkie samorządowe są podatkami lokalnymi[262]. Podatkami lokalnymi są określone w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych[263]. Podatki te są bezpośrednio pobierane przez gminę. Na mocy postanowień Konstytucji RP gmina ma prawo ustalania wysokości podatków lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP). Pozostałe podatki samorządowe są pobierane przez naczelników urzędów skarbowych i przekazywane budżetom JST. Na wysokość środków finansowych należnych budżetowi gminy z podatków pobieranych przez naczelników gmina ma wpływ wyłącznie poprzez

[261] Zob. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 102–105.

[262] Por. M. Tyrakowski [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego,* Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 121.

[263] Ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm. (dalej: u.p.o.l.).

współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących przyznawania ulgi w ich spłacie (dotyczy umorzenia, rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności).

Dochodami o charakterze prywatnoprawnym są dochody o charakterze majątkowym oraz kapitałowym[264]. Do dochodów o charakterze majątkowym należy zaliczyć dochody uzyskiwane z własnej działalności gospodarczej organów JST oraz podporządkowanych im jednostek. Mogą to być dochody z najmu, dzierżawy, sprzedaży majątku będącego w posiadaniu JST lub z przysporzenia tego majątku w postaci np. spadków, zapisów czy darowizn, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Budżet JST zasilany jest ponadto dochodami o charakterze kapitałowym, tj. odsetkami od udzielonych pożyczek, odsetkami od nieterminowo otrzymanych należności, odsetkami od środków gromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy od kapitału wniesionego do spółek.

Subwencja ogólna. W celu uzupełnienia dochodów jednostek samorządu terytorialnego do poziomu umożliwiającego im realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli mają zagwarantowane zarówno w EKSL (art. 9 ust. 5 EKSL) jak i w Konstytucji RP (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP) prawo do subwencji ogólnej z budżetu państwa. Zasady ustalania subwencji ogólnej, wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego, zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej, a także szczegółowe zasady i tryb ustalania kwot części subwencji ogólnej oraz udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych i wpłat dla nowych jednostek samorządu terytorialnego zawarto w akcie normatywnym w randze ustawy. Pozytywnie należy ocenić brak możliwości kształtowania ww. zasad dotyczących subwencji ogólnej przez organy administracji rządowej, bowiem ustawowe ich określenie eliminuje możliwość bieżącego ingerowania tych organów w sposób ich tworzenia, przekazywania, co w pewnym

[264] Szerzej na ten temat: zob. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 102–105 oraz M. Burzec, M. Duda, M. Jędrzejczyk, B. Kucia-Guściora, M. Munnich, P. Pomorski, P. Smoleń [w:] P. Smoleń (red.), *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 125–127.

stopniu daje JST gwarancję stabilności i pewności realizacji planowanych zadań własnych. Wysokość subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Do istoty subwencji ogólnej należy, iż nie jest ona z założenia przeznaczona na konkretne cele, a jej przeznaczenie zależy od decyzji organu stanowiącego JST[265].

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określono podział subwencji ogólnej na części, do otrzymywania których uprawnione są JST poszczególnych szczebli. I tak:

1) subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej,
2) subwencja ogólna dla powiatów składa się także z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej,
3) subwencja ogólna dla województw składa się z części wyrównawczej, regionalnej oraz oświatowej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli słabo rozwiniętym ekonomicznie. Jej zadaniem jest sztuczne wyrównywanie zamożności poszczególnych rejonów kraju poprzez dofinansowywanie ze wspólnego budżetu, gminy, powiatu oraz województwa o niższym wskaźniku dochodów podatkowych przypadających na jednego mieszkańca od wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

Część równoważąca subwencji ogólnej przysługuje gminie oraz powiatowi. Stanowi ona mechanizm uzupełniania dochodów gmin i powiatów o niższych dochodach ze środków pochodzących od pozostałych gmin czy powiatów ekonomicznie silnych. Przy podziale tych środków bierze się pod uwagę sytuację ekonomiczną gminy oraz powiatu ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej.

Część oświatowa subwencji ogólnej przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Jest ona ustalana na finansowanie zadań oświatowych, realizowanych przez jednostki sa-

[265] Por. R. Kowalczyk [w:] (red.), R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 406–407.

morządu terytorialnego, o których mowa w ustawie o systemie oświaty[266], tj. np. na prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów, liceów. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określa corocznie ustawa budżetowa. Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określanego corocznie w rozporządzeniu ministra edukacji narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego[267].

Część regionalna subwencji ogólnej jest dzielona pomiędzy województwa według zasad określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Część regionalną subwencji ogólnej ustala się w wysokości stanowiącej sumę wpłat województw, w których wskaźnik dochodów podatkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca był wyższy od 120% średniej krajowej. Przy podziale części regionalnej subwencji ogólnej na województwa uwzględnia się kryteria dotyczące takich parametrów jak stopa bezrobocia, powierzchnia dróg wojewódzkich, PKB w województwie na jednego mieszkańca, wydatki bieżące na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie oraz planowane dochody z tytułu części wyrównawczej i kwoty wchodzące w skład części regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszone o planowaną wpłatę do budżetu.

Dotacje celowe. Kolejną grupę dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowią dotacje celowe. Prawo JST do ich otrzymania wynika z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 3 ust. 1 u.d.s.t. Wskazane wyżej unormowania nie powodują jednak obligatoryjności przekazywania tych dotacji na rzecz JST. Wynika to z konstrukcji art. 42 ust. 2 u.d.s.t., który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. Jedynie w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa bezwarunkowo dotacje celowe w wysokości zapewniającej

[266] Zob. ustawa z dnia 7.9.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1457 ze zm.).

[267] Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia18.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz.U. z 2018 r. poz. 2446).

realizację tych zadań (art. 49 u.d.s.t.). W doktrynie wskazuje się na różne kryteria podziału dotacji. Ze względu na źródło finansowania dotacje można podzielić na dotacje finansowane z budżetu państwa oraz dotacje finansowane z innych niż budżet państwa publicznych zasobów finansowych, np. z funduszy celowych czy budżetów innych JST. Kolejnym kryterium może być różnicowanie dotacji celowych ze względu na prawną możliwość ich dochodzenia. Według tego kryterium dotacje można podzielić na fakultatywne i obligatoryjne. Dotacje celowe o charakterze fakultatywnym to takie, które mogą, ale nie muszą być przekazane JST, a tej nie przysługuje z tego powodu żadne roszczenie. W przypadku dotacji o charakterze obligatoryjnym mamy do czynienia z dotacjami należnymi JST, a ich nieprzekazanie wiąże się z wysunięciem roszczeń w tym zakresie. Podział najbardziej powszechny grupuje dotacje na te przeznaczone na realizację zadań własnych oraz zadań zleconych. Jest to podział wynikający z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[268]. **W odróżnieniu od subwencji dotacje są przekazywane na ściśle określony cel.**

Budżet państwa może przekazać dotacje celowe na finansowanie zadań własnych np. z zakresu inwestycji w szkołach i placówkach oświatowych, związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego, związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób. Obligatoryjne natomiast muszą być przekazywane jednostce samorządu terytorialnego dotacje na realizację konkretnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami. Katalog tych zadań może być różnorodny. Kwoty dotacji celowych na zadania zlecone ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Dotacje celowe, na realizację zadań zleconych powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe ich wykonanie, bowiem w przypadku niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych (art. 49 u.d.s.t.).

[268] Por. R. Kowalczyk [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 408.

Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymywać także dotacje celowe od innych jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli na mocy zawartych porozumień realizuje zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Jednostka samorządu terytorialnego może także udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań, wówczas wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji.

Dotacje celowe udzielone z budżetu państwa podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, jeżeli:
1) nie zostały wykorzystane w całości,
2) zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
3) zostały pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości (art. 168 i 169 u.f.p.).

Środki ze źródeł zagranicznych oraz z budżetu Unii Europejskiej. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowią (obok innych środków określonych w odrębnych przepisach) ostatnią wymienioną w art. 3 u.d.s.t. kategorię dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dochody te mają charakter fakultatywny, bowiem mogą, ale nie muszą wpływać do budżetu JST. Zasilenie budżetu JST w tego rodzaju środki jest w dużej mierze – szczególnie w pierwszym etapie – uzależnione od inwencji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a w kolejnych etapach od spełnienia szeregu wynikających z przepisów prawa wymogów. Mówiąc o środkach pochodzących z budżetu Unii Europejskiej należy zauważyć, że nie pokrywają one w całości wydatków, na które są przeznaczane, a jedynie ich część, której wielkość uzależniona jest w szczególności od rodzaju programu, z którego środki te pochodzą. Brakujące kwoty muszą być wydatkowane z innych dochodów.

WAŻNE

W obszarze Wspólnoty Europejskiej, w ramach polityki spójności podejmowane jest działanie mające na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej. Celem tego działania jest także wsparcie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty. Działanie to podejmowane jest z m.in. z pomocą funduszy takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności (szerzej: art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999).

Z budżetu spójności Unia Europejska przeznaczyła dla naszego kraju na lata 2014–2020 kwotę w wysokości 82,5 mld euro. Środki z tego źródła mogą zasilać jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Perspektywa na lata 2014–2020 jest wdrażana w Polsce poprzez 6 krajowych programów operacyjnych (Program Infrastruktura i Środowisko, Program Inteligentny Rozwój, Program Wiedza Edukacja Rozwój, Program Polska Wschodnia, Program Pomoc Techniczna, Program Polska Cyfrowa) zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez urzędy marszałkowskie.

Jednostka samorządu terytorialnego, jako beneficjent będący podmiotem publicznym, może złożyć w celu uzyskania wsparcia finansowego z tego źródła, wniosek do instytucji zarządzającej (zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju pod pojęciem instytucji zarządzającej należy rozumieć właściwego ministra odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację programu operacyjnego albo

za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.06.1999 r. ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, Dz.Urz. WE L nr 161 z 26.06.1999 r., s. 1, L 198 z 21.07.2001 r., s. 1 oraz L nr 158 z 27.06.2003, s. 3; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 14, t. 1, str. 31) oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności (Dz. Urz. WE L 130 z 25.05.1994, s. 1, L 161 z 26.06.1999, s. 1 ; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 14, t. 1, s. 9) lub instytucji wdrażającej (zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 478 ze zm., przez pojęcie instytucji wdrażającej należy rozumieć podmiot publiczny lub prywatny, odpowiedzialny za realizację działania w ramach programu operacyjnego na podstawie umowy z instytucją zarządzającą) o przyznanie środków.

Warunki uzyskania środków określa umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą programem[269].

Wydatki na realizację zadań wynikających z porozumień zawieranych pomiędzy zarządcami dróg. W budżecie JST mogą być planowane wydatki na realizację zadań, wynikających z porozumień zawieranych pomiędzy zarządcami dróg. W świetle ustawy o drogach publicznych, zarządcami dróg stanowiących własność poszczególnych JST są ich organy wykonawcze. Zgodnie z delegacją zawartą w art. 216 ust. 3 u.f.p. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeznaczone na realizację zadań związanych z administrowaniem dróg publicznych[270].

[269] Zob. M. Tyrakowski [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 128.

[270] Art. 216 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: P. Niemczuk, B. Sowa, G. Pelewicz, www.legalis.pl

6.4. Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) jednostki samorządu terytorialnego

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej[271]:

1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty.

W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

1) nazwę i cel,
2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
4) limity wydatków w poszczególnych latach,
5) limit zobowiązań.

Przez **pojęcie przedsięwzięcia,** należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uf.p. oraz umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. **Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: związanych z realizacją za-**

[271] Art. 226 Ustawy o finansach publicznych.

mieszczonych w niej przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. **Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej**: regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania oraz organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. **Regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań**.

W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 u.f.p. Uchwałę organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie. Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje regionalnej izbie obrachunkowej uchwały

i zarządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany oraz uchwała i zarządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej są przekazywane do regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego.

Regionalna izba obrachunkowa przekazuje, w formie dokumentu elektronicznego, ministrowi finansów: projekty wieloletnich prognoz finansowych, wraz z wynikami opinii oraz wieloletnie prognozy finansowe wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych.

Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p., w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego wieloletnią prognozą finansową.

WAŻNE

Wieloletnia prognoza finansowa nie jest nowym instrumentem. W u.f.p. pojawiła się w 2009 r., więc jako instrument funkcjonuje w obrocie prawnym już 8 lat. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2009 r. (druk sejmowy nr 1181) można było przeczytać, że wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej na poziomie samorządu terytorialnego realizuje koncepcję stworzenia instrumentu wieloletniego planu finansowego w JST.

Planowanie na poziomie samorządu terytorialnego wpisuje się w instrument planowania wieloletniego na poziomie całego kraju, co koresponduje z treścią art. 103–108 u.f.p. oraz z treścią uchwały Rady Ministrów nr 46 w sprawie WPFP na lata 2017–2020 z 25.04.2017 r. (M.P. poz. 439). Jest to niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.

Występuje ono także w gospodarce finansowej UE, stąd też zasadne jest przyjęcie podobnego systemu w Polsce. Wdrożenie w Polsce wieloletniego planowania budżetowego wymaga stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, a także dokonania niezbędnych zmian w aktualnym systemie organizacyjno-prawnym finansów publicznych[272].

Planowanie wieloletnie w obszarze finansów publicznych to ogólny trend związany z profesjonalnym zarządzeniem zasobami w organizacji. W ramach takiego zarządzania można wyliczyć nie tylko planowanie, ale także kierowanie czy kontrolowanie. Planowanie w dłuższym okresie – w tym przypadku w odcinkach 3-letnich – daje możliwość przewidzenia pewnych zdarzeń, związanych z dochodami i przychodami. Obecna ustawa uzależnia ponadto te procesy od wystąpienia tzw. przedsięwzięć (programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym). Wieloletnia prognoza

[272] Pierwsze wieloletnie plany finansowe na poziomie samorządowym zaczęto sporządzać w Stanach Zjednoczonych. Objęto nimi samorządy terytorialne znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, w ramach działań naprawczych.

finansowa JST jest wprowadzana w drodze uchwały organu wykonawczego danej jednostki, chociaż także inne podmioty biorą udział w procesie przyjmowania tego rodzaju dokumentów.

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na to, że wieloletnia prognoza finansowa JST jest prognozą wieloletniego budżetu JST, poszerzoną o prognozy finansowe wieloletnich programów finansowych z udziałem środków europejskich, wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także inne wieloletnie umowy oraz gwarancje i poręczenia. Wymaga się, aby była realistyczna, co oznacza, że powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się w sytuacji finansowej danej JST w okresie, którego ma dotyczyć wieloletnia prognoza finansowa[273]. Sąd ten zwraca również uwagę, że u.f.p. nie wymienia takich przesłanek, a więc ocena przyszłej sytuacji finansowej JST należy całkowicie do jej organu stanowiącego. Można więc stwierdzić, że przepis ten, poprzez sformułowanie „realistyczna", zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę stanowiącą samorządu terytorialnego, podejmującą omawianą uchwałę i w razie potrzeby z tego punktu widzenia skontrolowana przez kolegium[274]. W ostatnim czasie pojawiła się kolejna interpretacja tego sformułowania dokonana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. Kolegium wskazało, że określenie realistyczny oznacza „zestawiający zamierzenia, działanie z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym osądzie". Oznacza to, iż spośród danych zawartych w prognozie, co najmniej dane historyczne i bieżące, służące wyznaczeniu poziomu dopuszczalnego zadłużenia, winny być zaprezentowane prawidłowo. Przedstawienie w prognozie nierzetelnych danych nie znajduje uzasadnienia prawnego[275].

Pełny i wiarygodny opis założeń oraz metodologii obliczenia każdej pozycji należy rozumieć jako spełnienie wymogu art. 226 ust. 1 pkt 7 u.f.p., zgodnie z którym WPF powinna zawierać objaśnienia przyjętych wartości. Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się kiedyś także na temat podstawy prawnej do stwierdzenia nieważ-

[273] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.11.2013, sygn. akt. I SA/Sz 1129/13, [Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych], dalej: OwSS 2015 nr 2, s. 89.

[274] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15.09.2015 r., sygn. akt. II GSK 1601/14, Legalis.

[275] Uchwała Kolegium RIO w Opolu z 23.01.2019 r., 4/8/2019, OwSS 2019, nr 4, s. 94–96.

ności uchwały w przypadku braku realizacji przesłanki realistycznej prognozy. Sąd doszedł do wniosku, że przepis art. 226 ust. 1 u.f.p. mówiący o powinności przedstawienia realistycznej wieloletniej prognozy finansowej w uchwale JST w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie spełnia ona tej ustawowej przesłanki. Przepis ten, poprzez sformułowanie realistyczna, zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę stanowiącą samorządu terytorialnego, podejmującą omawianą uchwałę i w razie potrzeby z tego punktu widzenia skontrolowana przez kolegium[276].

UWAGA

W ostatnim czasie w orzecznictwie sądowym podniesiono także kwestię pomocy finansowej jako wydatku wieloletniego – w zestawieniu z pojęciem przedsięwzięcia. Na kanwie sprawy, w której prezydent miasta zarządzeniem wydanym na podstawie art. 232 u.f.p. dokonał zmian w wieloletniej prognozie finansowej miasta. Zmiany te przedstawił w załączniku do tego zarządzenia. Jednocześnie w Objaśnieniach przyjętych wartości prognozy wskazane zostały akty normatywne, które stanowiły podstawę zmian po stronie dochodów (dochodów bieżących oraz dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące), wydatków (wydatków bieżących, wynagrodzeń i naliczanych od nich składek oraz wydatków majątkowych), rozchodów i kwoty długu. W Objaśnieniach wskazano także, że zmiany w planowanej realizacji budżetu w poszczególnych latach wpłynęły nieznacznie na wysokość wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 u.f.p.

[276] Wyrok NSA z dnia15.09.2015 r., sygn. akt. II GSK 1601/14, Legalis.

W tej sprawie wypowiedział się WSA w Gliwicach, który wskazał, że zaplanowanie w wieloletniej prognozie finansowej np. pomocy finansowej jako wydatku wieloletniego, jest zgodne z prawem. Jednakże nie można ujmować takiej pomocy finansowej w załączniku dotyczącym przedsięwzięć wieloletnich, gdy pomoc finansowa tego rodzaju nie jest przedsięwzięciem, o którym mowa w art. 226 ust. 4 u.f.p.

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że konieczność zawarcia w wieloletniej prognozie finansowej tak wielu szczegółowych danych, często w bardzo długim okresie, powoduje, że to, co miało być atutem tego dokumentu, może stać się jego największym mankamentem – chodzi tu zarówno o realność danych w nim zawartych, jak i o ich liczbę[277].

6.5. Charakter prawny metodyki opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Wieloletnia prognoza finansowa JST nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu przepisów o źródłach prawa samorządowego. Nie jest to bowiem akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który mógłby wywoływać bezpośrednie skutki prawne po stronie podmiotów na zewnątrz administracji publicznej. Dlatego też wieloletnią prognozę finansową należy zakwalifikować do kategorii aktów o charakterze wewnętrznym, który jest podstawą do działania dla podmiotów administrujących w sferze wewnętrznej administracji publicznej. Jak słusznie zaznacza się w orzecznictwie sądowym – wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem pozwalającym ocenić możliwości inwestycyjne oraz zdolności kredytowe JST; dotyczy

[277] A. Piętak, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami budżetowymi* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym,* Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 578.

ona podstawowych parametrów budżetowych, tj. prognozowanego poziomu dochodów (w tym dochodów bieżących ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych), poziomu wydatków (z podziałem na inwestycyjne i bieżące) oraz wynikających z nich: deficytu lub nadwyżki kwoty kredytu i kwoty obsługi zadłużenia; jest ona wdrażana w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej przez m.in. jednostki samorządu terytorialnego, jej mieszkańców, instytucje finansowe, organy nadzoru[278]. Kwestią dyskusyjną aktulanie pozostaje natomiast kwestia zgodności wieloletniej prognozy finansowej z przyjmowaną przez JST uchwałą budżetową.

Metodologia przygotowania wieloletniej prognozy finansowej. Wieloletnia prognoza finansowa jest modelem finansowym, który powinien cechować się wewnętrzną spójnością. Należy pamiętać, że zależności i wymaganie zachowania spójności nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzokresowego, ale dotyczą w równym stopniu relacji międzyokresowych. Zmiana dowolnej pozycji dochodów lub wydatków w pierwszym roku objętym WPF powoduje zmiany we wszystkich latach objętych prognozą aż do jej ostatniego roku. Dotyczy to nie tylko deficytu i poziomu zadłużenia, ale też kosztów obsługi długu JST, a więc i ogólnego poziomu wydatków. **Przy budowie WPF należy rozróżnić prognozowanie części pierwotnej budżetu JST od prognozowania jej części powiązanej z poziomem zadłużenia**. Wydatki pierwotne definiuje się jako sumę wydatków, pomniejszoną o koszty obsługi zadłużenia (odsetki, których płatność przypada na dany okres)[279]. Natomiast różnica pomiędzy dochodami i wydatkami pierwotnymi stanowi pierwotne saldo budżetowe JST. Jeżeli różnica ta jest ujemna, wygodniej jest posługiwać się kategorią deficytu pierwotnego, stanowiącą różnicę pomiędzy wydatkami pierwotnymi i dochodami. Punktem wyjścia dla międzyokresowej analizy budżetu jest równanie:

[278] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2.06.2011 r., sygn. akt. I SA/Go 366/11, Legalis.

[279] Szerzej: A. Moździerz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, oraz S. Owsiak, *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2008.

$$(1)\ Bt = (1 + Rt) \times Bt\text{-}1 + (Gt - Ht)$$

t – oznaczenie roku budżetowego,
B – nominalny poziom zadłużenia na 31 grudnia roku *t,*
R – średnia nominalna stopa oprocentowania zadłużenia JST w roku *t,*
H – poziom dochodów ogółem,
G – poziom wydatków pierwotnych (tj. z wyłączeniem kosztów obsługi zadłużenia).

Saldo pierwotne definiowane jest jako:

$$(2)\ St = Ht - Gt$$

Oznacza to, że poziom zadłużenia na koniec roku jest równy wielkości zadłużenia na początku roku (bądź na końcu roku poprzedniego), powiększonej o koszty obsługi zadłużenia oraz pomniejszonej o wielkość salda pierwotnego. Koszty obsługi zadłużenia stanowią iloczyn wielkości zadłużenia na początku okresu oraz średniej nominalnej stopy procentowej instrumentów dłużnych samorządu *R*. Łącznie poziom zadłużenia na koniec roku można przestawić za pomocą formuły:

$$(3)\ Bt = Bt\text{-}1 + Rt \times Bt\text{-}1 - St$$

Poziom zadłużenia jest więc „wypychany” w górę poprzez koszty obsługi istniejącego długu. Dla zachowania równowagi powinien on być również „ściągany” w dół przez wypracowywanie odpowiednio wysokiej nadwyżki pierwotnej. Jeżeli wysokość salda pierwotnego przez kilka lat (3–4 lat) z rzędu nie wystarcza na pokrycie kosztów

obsługi zadłużenia, można mówić o znalezieniu się przez JST w spirali zadłużenia. Jeżeli bowiem saldo pierwotne jest mniejsze od wielkości odsetek (czyli), to wielkość długu w kolejnym roku jest większa niż w roku poprzednim (czyli **St < Rt x Bt-1**). Sytuacja taka jest określana mianem pętli zadłużenia, ponieważ charakterystyczną dla niej tendencją jest pogłębianie się i zwiększająca intensywność. W miarę zwiększania się zadłużenia rosną koszty odsetek, co powoduje, że coraz większa nadwyżka pierwotna jest niezbędna, by przerwać proces wzrostu długu. Utrzymanie salda pierwotnego na niezmiennym poziomie powoduje z kolei, że poziom zadłużenia przyrasta wykładniczo, w sposób samoprzyspieszający. Zjawiska takiego można uniknąć, jeżeli przyjmie się jako zasadę, że nadwyżka pierwotna powinna być co najmniej wystarczająca dla pokrycia wydatków na spłatę odsetek od istniejącego zadłużenia. Zasadę taką można zapisać jako:

(4) Ht – Gt >_ Rt x Bt-1

Ogólnie ujmując, utrzymanie takiej zasady pozwala uniknąć wzrostu zadłużenia i stanowi gwarancję racjonalnego gospodarowania budżetem w kategoriach międzyokresowych. Powyższa reguła nazywana jest w literaturze przedmiotu jako tzw. zasada zrównoważonego budżetu. W praktyce, na działania JST kluczowe znaczenie mają wydatki o charakterze majątkowym, gdyż są one najczęstszą przyczyną zadłużania się JST. O ile zadłużanie się na pokrycie wydatków bieżących należy traktować jako przejaw nieodpowiedzialności budżetowej i złego zarządzania finansami samorządowymi, o tyle zaciąganie długu na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych (majątkowych) w pewnych sytuacjach ma swoje uzasadnienie. Tzw. złota reguła finansów publicznych mówi, że jedynie wydatki publiczne o charakterze bieżącym powinny znajdować pokrycie w bieżących dochodach, natomiast właściwym źródłem pokrycia wydatków o charakterze inwestycyjnym jest zaciąganie długu. Zdaniem zwolenników złotej reguły, zapewnia ona właściwą dystrybucję bogactwa pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Dzieje się tak, ponieważ wydatki inwestycyjne tworzą majątek, z którego w dużym stopniu korzystać będą przyszłe pokolenia, stąd uzasadnione jest również obciążenie

ich kosztami w postaci konieczności spłat zadłużenia. Należy pamiętać, że najczęściej nie jest możliwe dostosowanie się do wymogów reguł fiskalnych w krótkim okresie. Najważniejsze kategorie budżetowe – dochody, wydatki oraz dług – cechują się znaczną inercją, co w znacznym stopniu ogranicza możliwość szybkich działań w przypadku, gdy stabilność finansowa zostaje zagrożona. Kształtowanie się dochodów pozostaje nadal w przeważającym stopniu poza wpływem jednostek samorządowych, zaś proces ograniczania wydatków jest trudny i długotrwały, z reguły niemożliwy do przeprowadzenia z roku na rok. Z kolei akumulacja długu jest najczęściej wynikiem naruszania równowagi budżetowej przez szereg lat z rzędu, stąd jego redukcja również jest procesem wieloletnim. Dlatego jednym z kluczowych oczekiwań stawianych wobec wieloletniej prognozy finansowej jest zapewnienie systemu wczesnego ostrzegania przed negatywnymi tendencjami, pojawiającymi się w kształtowaniu się finansów jednostki. Ma to umożliwiać podejmowanie środków zaradczych z odpowiednim wyprzedzeniem wtedy, gdy ich wdrażanie jest zarówno skuteczne, jak i pozwalające na rozłożenie kosztów na wiele lat. Przy braku odpowiednio wczesnej informacji i podjętych w związku z tym środków zaradczych, w razie wystąpienia problemów z płynnością lub złamania reguł fiskalnych, konieczne działania naprawcze stają się drastyczne i kosztowne[280]. Poniższy schemat przedstawia metodykę sporządzania uproszczonego wzorca WPF.

[280] P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Stanios, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej Dobre praktyki,* Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010, s. 21–24.

Rysunek 9. Metodyka sporządzania WPF.

Dochody ogółem	
– wydatki bieżące (bez obsługi długu)	+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE	
– spłata i obsługa długu (raty + odsetki)	
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE	
– wydatki majątkowe	
= NADWYŻKA / DEFICYT ŚRODKÓW FINANSOWYCH	
+ ew. kredyty / pożyczki / obligacje	
= WYNIK FINANSOWY BUDŻETU	

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym etapem w procesie tworzenia WPF powinno być oszacowanie dochodów ogółem danej JST (zarówno własnych, jak i otrzymywanych w formie transferów zewnętrznych) oraz porównanie ich z wszystkimi wydatkami bieżącymi, niezbędnymi do zapewnienia funkcjonowania JST. Na tym etapie pomija się wydatki na obsługę długu. Różnica między dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi (bez obsługi długu) powiększona o kwoty przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z roku poprzedniego i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt. 6 u.f.p., stanowi pulę środków, która może być rozdysponowana na dwa cele, w następującej kolejności: spłatę i obsługę długu oraz inwestycje. Im więcej środków finansowych JST przeznacza się na spłatę długu i jego obsługę, tym mniej na nowe inwestycje.

Kwota środków, pozostająca po sfinansowaniu inwestycji, wskazuje na nadwyżkę, bądź, co z reguły częstsze, na niedobór środków finansowych na realizację inwestycji. Wartość ta, w zależności od tego, czy jest dodatnia, czy też ujemna, wskazuje na ewentualną potrzebę finansowania zewnętrznego w postaci kredytów/pożyczek lub emisji obligacji. Otrzymana w wyniku dodania kwot zaciąganych kredytów/pożyczek/obligacji – wartość stanowi wynik finansowy budżetu JST. Jest to pomocnicza kategoria zaproponowana w WPF, pozwalająca ocenić, czy JST w każdym roku budżetowym posiada

w budżecie środki finansowe, pochodzące z dochodów i przychodów, pozwalające na realizację wydatków i rozchodów. Wieloletnia prognoza finansowa, opracowana według zaprezentowanej metodyki, stwarza możliwość racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej JST w dłuższym horyzoncie czasu, w sposób pozwalający na analizę możliwości inwestycyjnych JST oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia.

Zakres danych WPF zmierza przede wszystkim do uczynienia z tego dokumentu przejrzystego i zrozumiałego nie tylko dla służb finansowych JST, regionalnych izb obrachunkowych (RIO), ale także dla szerszego kręgu osób zainteresowanych sytuacją finansową danej JST (mieszkańcy, przedsiębiorcy, kredytodawcy itp.). Wzorzec WPF koncentruje się zatem na syntetycznej prognozie głównych parametrów budżetowych bez zbędnego rozbudowania prognozy mniej istotnych danych przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności danych z ustawą o finansach publicznych.

WAŻNE

Zaletami tej konstrukcji danych WPF, poza wspomnianym już umożliwieniem analizy realnych możliwości inwestycyjnych oraz oceny rzeczywistych możliwości zadłużania się JST, są także:

1. Ujęcie w jednym dokumencie (bez dodatkowego załącznika) prognozy kwoty długu w sposób umożliwiający RIO weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług.
2. Pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy, który ułatwia odbiorcom i zainteresowanym zrozumienie dokumentu.
3. Powiązanie kwot z części ogólnej WPF z kwotami wykazanymi w załączniku przedsięwzięć.

Aby zapewnić weryfikację rachunkową zgodności WPF z projektem budżetu (art. 229 u.f.p – wynik budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST,

art. 231 ust. 2 u.f.p – Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie), zakres danych WPF obejmuje także pozycje dotyczące wydatków i wyniku budżetu JST[281].

Niezależnie od poszczególnych kategorii finansowych, wykazanych w WPF, kluczowym elementem WPF pozostają objaśnienia przyjętych wartości. Wieloletnia prognoza finansowa powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Projekt uchwały w sprawie WPF jest bowiem przedmiotem jawnej debaty (art. 34 ust. 1 pkt. 4 u.f.p.). Wobec tego ujęte w WPF objaśnienia przyjętych wartości powinny w jednoznaczny i wiarygodny sposób określić m.in., jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były one prognozowane. Zaprezentowanie założeń makroekonomicznych, założeń zmian dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów oraz założeń, dotyczących zaciągania zobowiązań przez JST, pokazujących dokładny opis sposobu prognozowania jest ważnym wymogiem spełnienia kryterium realistyczności prognozy. Objaśnienia powinny umożliwić analizę założeń przyjmowanych do prognozowania poszczególnych pozycji WPF i pozwolić na weryfikację: czy w następnych latach budżetowych przyjęty sposób prognozowania został zmodyfikowany i czy modyfikacje te miały swoje podstawy merytoryczne. W związku z tym, objaśnienia powinny być precyzyjne i dotyczyć każdej pozycji ujętej w WPF.

[281] Dzięki porównaniu wartości obsługi i spłaty długu z kwotą środków do dyspozycji bardziej precyzyjnie można określić zdolność kredytową JST. Należy nadmienić, że kwota wykazana w WPF musi być zgodna z kwotą wykazaną w załączniku przedsięwzięć. Przepisy nie wymagają przy tym wskazywania źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć ani podawania klasyfikacji wydatków. Biorąc pod uwagę: 1) realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, 2) przydatność klasyfikacji budżetowej dla tworzenia oraz zmiany WPF, 3) wymóg zachowania zgodności WPF i budżetu (art. 229 w zw. z art. 232 u.f.p) – stosowanie klasyfikacji budżetowej w WPF może być jednak pomocne dla organów jednostek samorządu terytorialnego i Regionalnych Izb Obrachunkowych, wspomagając zarządzanie finansami jednostek samorządu.

6.6. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą zaciągać pożyczki w formie:

a. kredytów bankowych i bonów skarbowych,
b. obligacji komunalnych i biletów skarbowych,
c. obligacji komunalnych i kredytów bankowych,
d. akcji komunalnych i obligacji komunalnych.

2. Do dochodów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się:

a. subwencje ogólne, dotacje celowe,
b. subwencje ogólne, dotacje celowe, udziały we wpływach z podatków państwowych,
c. subwencje ogólne, dotacje celowe, pożyczki udzielone z budżetu państwa,
d. podatki i opłaty lokalne, wpływy z tytułu udziałów w podatkach państwowych.

3. Za wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) odpowiada:

a. organ stanowiący JST,
b. skarbnik JST,
c. zarząd JST,
d. komisja rewizyjna w JST.

4. Jednostka budżetowa to forma budżetowania:

a. netto,
b. brutto,
c. uproszczonego,
d. mieszanego.

5. Dyscyplina finansów publicznych to:

a. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej i prywatnej gospodarki finansowej,
b. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej ustawie Prawo budżetowe,

c. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej (budżety publiczne, budżety gospodarstw domowych, budżety przedsiębiorstw państwowych),
d. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej ustawie o finansach publicznych.

6. System budżetowy to:

a. ogół czynności związanych z gromadzeniem wydatkowaniem środków budżetowych,
b. ogół prawnych instrumentów i instytucji związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
c. dobór źródeł dochodów i kierunków wydatkowania środków budżetowych,
d. zasady postępowania organów publicznych oraz jednostek realizujących budżet w procesie planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu.

7. Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) uchwala:

a. organ stanowiący JST,
b. zarząd JST,
c. skarbnik JST,
d. komisja rewizyjna JST.

8. Proces wykonywania budżetu JST rozpoczyna się w Polsce z dniem:

a. uchwalenia uchwały budżetowej,
b. opracowywania prowizorium budżetowego przez zarząd JST,
c. 1 stycznia roku budżetowego,
d. otrzymania absolutorium przez zarząd JST.

9. Subwencje zalicza się do:

a. dochodów własnych,
b. dochodów transferowych,
c. przychodów,
d. dochodów wspomagających.

10. Samodzielne jednostki publiczne, które koszty działalności pokryją z dochodów noszą nazwę:

a. zakładów budżetowych,
b. jednostek budżetowych,
c. jednostek sektora publicznego,
d. gospodarstw pomocniczych.

11. Transferem z budżetu państwa jest:

a. przekazanie z budżetu państwa dochodów na rzecz ludności zawodowo biernej,
b. wpłacenie podatków z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
c. dokonanie wydatków z budżetu państwa na zakup dóbr i usług,
d. finansowanie z budżetu państwa inwestycji publicznych.

12. Funkcja redystrybucyjna finansów polega na:

a. zawłaszczaniu przez państwo całości osiąganych przed podmioty dochodów,
b. zawłaszczaniu przez państwo części osiąganych przed podmioty dochodów,
c. transferze środków z budżetu państwa do budżetów JST,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

13. System budżetowy JST reguluje:

a. zasady pobierania dochodów na rzecz budżetu JST,
b. zasady wydatkowania zgromadzonych w budżecie JST dochodów,
c. zasady wydatkowania zasobów pieniężnych JST przez ludność,
d. zasady wydatkowania zasobów pieniężnych JST przez podmioty gospodarcze.

14. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa:

a. pełni łącznie funkcje przewodniczącego zarządu JST oraz kierownika urzędu JST,
b. nie pełni łącznie tych funkcji,
c. pełni łącznie funkcję przewodniczącego JST oraz przewodniczącego rady sejmiku,
d. nie pełni łącznie funkcji wymienionych w punkcie c).

15. Które z poniżej podanych zjawisk finansowych jest przykładem transferu wewnątrz systemu finansów publicznych:

a. wypłata zasiłków dla bezrobotnych,
b. przekazanie subwencji z budżetu państwa do gminy,
c. przekazanie dotacji dla prywatnego przedsiębiorstwa,
d. wypłata wynagrodzenia dla pracowników sfery budżetowej.

16. Redystrybucja pośrednia jest dokumentowana przez:

a. system podatków i pieniężnych transferów socjalnych,
b. bezpłatne lub częściowo odpłatne zaspokajanie określonych potrzeb w ramach usług społecznych,
c. gromadzenie dochodów budżetowych,
d. dochody i wydatki publiczne.

17. Do zjawisk finansowych transferowych zaliczamy:

a. wynagrodzenie wypłacane pracownikom służby zdrowia,
b. zasiłek pomocy społecznej,
c. wynagrodzenia pracowników produkcyjnych,
d. zapłatę za dostarczony towar.

18. Do wydatków materialnych należą:

a. tylko zakup dóbr i usług,
b. zakupy dóbr i usług i wypłaty emerytur,
c. zakupy dóbr i usług i wypłaty emerytur i spłata zaciągniętych kredytów,
d. wszystkie odpowiedzi są fałszywe.

19. Budżetowa zasada jedności formalnej mówi, że:

a. budżet należy opracować w układzie podmiotowym,
b. w budżecie powinny się znaleźć wszystkie dochody i wydatki państwa,
c. dochody i wydatki powinny zostać objęte jednym planem finansowym,
d. dochody tworzące budżet nie są z góry związane z określonymi zasadami finansowymi z budżetu.

20. Sektor publiczny w PL (zgodnie z definicją MF) stanowią:

a. państwowe i gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
b. państwowe i gminne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną
c. państwowe i gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i państwowe fundusze celowe,
d. żadna z powyższych odpowiedzi nie jest poprawna.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Czy samodzielność dochodowa gmin jest respektowana – uzasadnij odpowiedź.

……

……

……

……

……

……

……

2. Wskaż kierunki reform i proponowanych zmian w systemie finansowym JST w Polsce.

……

……

……

……

……

……

……

……

3. Czy podatki lokalne to podatki samorządowe? Czy można mówić o lokalnym systemie podatkowym?

……

……

……

……

……

……

……

……

4. Przedstaw sposób tworzenia WPF na przykładzie JST – jakie elementy musi zwierać? Jak tworzyć ją w sposób realistyczny i efektywny ekonomicznie?

……

……

……

……

……

……

……

5. Jak ocieniać realność danych ekonomicznych i założeń planistycznych do opracowania WPF?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. Uchwała budżetowa

7.1. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały

Każdy budżet tworzony jest według zbioru **tzw. zasad budżetowych:**

Zasada jedności – postuluje, aby dochody i wydatki organu prawa publicznego były ujęte w jednym budżecie. Jedność budżetu służy kompleksowej ocenie gospodarki budżetowej. W budżecie stosowany jest także podział na budżet bieżący i inwestycyjny tzw. kapitałowy. Budżet bieżący finansowany jest z wpływów podatkowych, budżet inwestycyjny zaś – z zaciąganych pożyczek.

Zasada jawności – zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: **„Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcja publiczne (...) oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”**. Ten zapis, jak i zapisy w innych ustawach, stwierdzaja, że budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest jawny i dostępny dla wszystkich zainteresowanych.

Zasada uprzedniości – budżet powinien zostać uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego, którego dotyczy. Konstytucja i prawo budżetowe nakładają obowiązek uchwalenia budżetu w końcu roku poprzedzającego okres budżetowy. W praktyce częste są naruszania tej zasady i to zarówno ze strony rządu, jak i parlamentu. Dlatego prawo budżetowe przewiduje rozwiązania w okresie przejściowym, między upływem terminu do uchwalenia budżetu a jego rzeczywistym uchwaleniem. Rozwiązaniami takimi są: prowizorium budżetowe, prerogacja budżetu, prowadzenie gospodarki budżetowej na podstawie projektu budżetu oraz upoważnienie rządu do dokonywania niezbędnych wydatków.

Zasada równowagi budżetowej – na organach samorządu spoczywa obowiązek podjęcia wszystkich czynności, które doprowadziłyby do zachowania równowagi budżetowej w każdym stadium prowadzenia gospodarki budżetowej. Wydatki budżetu nie mogą przekroczyć jego dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, w przeciwnym razie uchwała budżetowa musi przedstawić źródła finansowania deficytu budżetowego.

Zasada szczegółowości – budżet musi być ustalony i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków budżetowych. Przykładowo uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego musi określić między innymi: prognozowane dochody według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej; wydatki budżetu w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków; źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetu; wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów; plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz środków specjalnych i funduszy celowych; upoważnienia dla zarządu do zaciągania długu oraz do spłat zobowiązań; zakres i kwoty dotacji przedmiotowych; dotacje; dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych, realizowanych w drodze umów lub porozumień.

Uchwała budżetowa to podstawowy, najwyższej rangi akt z zakresu spraw budżetowych samorządu terytorialnego. Powinna zawierać: oznaczenie aktu prawnego (rodzaj, numer, datę uchwalenia, przedmiot aktu), podstawę prawną jego wydania oraz część normatywną, paragrafy, ustępy, punkty i litery.

Uchwała budżetowa jest aktem normatywnym wewnętrznie obowiązującym. Ze względu na przedmiot regulacji jest skierowana do podmiotów podległych organowi, który ją uchwalił. Wykonawcami uchwały są zarząd i kierownicy jednostek organizacyjnych JST.

WAŻNE

Uchwalanie budżetu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego JST. Budżet powinien być uchwalony zgodnie z zasadą uprzedniości do końca roku poprzedzającego rok budżetowy (możliwe jest podjęcie uchwały w trakcie roku nie później niż do 31 marca). Zasada roczności budżetu przesądza o tym, że uchwała budżetowa ma moc wiążącą od dnia 1 stycznia roku budżetowego także wtedy, gdy jej uchwalenie następuje w trakcie roku budżetowego.

Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały: budżetowej, o prowizorium budżetowym, oraz o zmianie uchwały budżetowej – przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego[282]**. Artykuł 233 u.f.p. określa podział kompetencji pomiędzy organami w jednostce samorządu terytorialnego. Szczególnie istotna jest kwestia pojęcia inicjatywa**. W tym zakresie trzeba zwrócić uwagę na liczne orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych. W jednym z orzeczeń RIO w Krakowie stwierdzono, że „**organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego – inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej”**[283]**.**

Jak słusznie wskazano w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim „przyznanie organom stanowiącym prawa do decydowania, bez zgody organu wykonawczego, o kształcie większości postanowień uchwały budżetowej, prowadziłoby do istotnego zagrożenia dla szeroko pojętego ładu finansów samorządowych i podstawowej zasady równowagi budżetowej. Przyjęcie stanowiska, że

[282] Art. 233 Ustawy o finansach publicznych.

[283] Uchwała RIO w Krakowie z dnia 21.05.2014 r., KI-411/144/14, OwSS nr 4/2014, poz. 105, s. 105–107.

w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej, organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłącznej inicjatywy uchwałodawczej”[284]**.**

UWAGA

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej określa w szczególności:
1) wymaganą szczegółowość projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
3) wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Artykuł 234 u.f.p. posługuje się sformułowaniem **w szczególności**, co oznacza, że pkt. 1–3 to jedynie minimalny zakres, który powinien być ujęty w takiej uchwale. W doktrynie zwraca się uwagę, że uchwała taka:
- powinna regulować wyłącznie kwestie związane z trybem prac nad projektem uchwały budżetowej, nie zaś kwestie treści;
- nie powinna ingerować w kompetencje organu wykonawczego JST przyznane mu przepisami u.f.p. na zasadzie wyłączności;
- powinna respektować pozostałe zasady określone w omawianym zakresie ustawowo, np. dotyczące terminów określających przebieg poszczególnych etapów prac nad uchwałą budżetową[285].

[284] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14.08.2013 r., sygn. akt. II SA/Go 520/13, Legalis.

[285] A. Mikos-Sitek [w:] W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2017, art. 234.

Biorąc zaś pod uwagę orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych można wywieść pewne postulaty dotyczące treści takiej uchwały. Te postulaty są następujące[286]:

– w uchwale podejmowanej na podstawie art. 234 u.f.p. rada powinna określić zakres merytoryczny projektu budżetu, a także regulacje dotyczące trybu uchwalania budżetu, w tym harmonogram prac organu stanowiącego oraz jego komisji,
– w uchwale takiej nie mogą być powielane treści jednostek redakcyjnych ustaw (czy też ich jakakolwiek modyfikacja), to na organie stanowiącym ciąży obowiązek uregulowania wymaganej szczegółowości projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
– uchwała nie powinna zawierać postanowień, dotyczących opracowywania projektów planów finansowych jednostek organizacyjnych – nie regulują one bowiem trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
– brak jest podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wytycznych, jakie winny znaleźć się w zarządzeniu organu wykonawczego do opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy[287].

7.2. Wydatki bieżące i wydatki majątkowe

W **planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego** wyszczególnia się, w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na[288]:

1) wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań,
2) dotacje na zadania bieżące,

[286] Szczególnie istotne jest tutaj orzeczenie RIO w Warszawie z 2010 r. Zob. uchwała RIO w Warszawie z dnia 27.10.2010 r., 264/K/10, http://bip.warszawa.rio.gov.pl/.

[287] Art. 234 u.f.p. red. A. Mikos-Sitek 2020, wyd. 10, komentarz: M. Szyrski oraz uchwała RIO we Wrocławiu z dnia4.08.2010 r., nr 69/10.

[288] Art. 236 Ustawy o finansach publicznych.

3) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
4) wydatki na programy finansowane z udziałem środków europejskich (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
5) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
6) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

W planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na:

1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków europejskich (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
2) zakup i objęcie akcji i udziałów,
3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu wydatków.

WAŻNE

Artykuł 236 u.f.p. stanowi odbicie treści art. 235 u.f.p. w tym sensie, że w art. 235 u.f.p. mowa jest o planie dochodów, a w art. 236 u.f.p. – o planie wydatków. Artykuł 236 u.f.p. jest jednak znacznie bardziej rozbudowany i przewiduje bardziej szczegółowe podziały wydatków (w układzie działów i rozdziałów).

Przez **wydatki bieżące budżetu JST** rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Są to np.: wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań; dotacje na zadania bieżące; świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki na programy finansowane z udziałem środków

europejskich (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), w części związanej z realizacją zadań JST; wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym; obsługę długu JST. Biorąc pod uwagę orzecznictwo sądowe, trzeba przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym nie można podzielić poglądu, że ustawodawca rozumie wydatki bieżące jako wydatki teraźniejsze, zgodnie z potocznym czy słownikowym znaczeniem tego przymiotnika[289].

WAŻNE i incydentalne rozstrzygnięcia sądowe oraz RIO.

Przez wydatki bieżące JST rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, które obejmują:

- wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń;
- zakupy towarów i usług;
- koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań;
- koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych.

Dotacja oświatowa może zostać wykorzystana wyłącznie na te wydatki bieżące danej szkoły lub placówki, które realizować będą zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 23.08.2016 r., I SA/Bd 304/16, Legalis).

[289] Zob. wyr. NSA w Warszawie z dnia 24.03.2009 r., sygn. akt. II GSK 284/08, Legalis.

Celu emisji obligacji przez powiat, określonego jako finansowanie planowanego deficytu budżetowego powiatu w określonym roku nie można zakwalifikować jako wydatku inwestycyjnego w rozumieniu art. 236 ust. 4 u.f.p. (zob. wyr WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 1.06.2011 r., II SA/Go 240/11, Legalis).

Przepisy ustawy o systemie oświaty stanowią, że podstawą ustalenia kwoty dotacji są wydatki bieżące. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia wydatków bieżących, w związku z czym należy przyjąć definicję wynikającą z przepisów ogólnych, tj. ustawy o finansach publicznych (zob. uchwała RIO w Bydgoszczy z 8.06.2011 r., XIII/40/11, http://www.bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/).

Wykazanie wydatków majątkowych w budżecie i załącznikach do budżetu w kwotach ze sobą niezgodnych nie stanowi ich prawidłowego wyodrębnienia (zob. uchwała RIO w Kielcach z 26.01.2011 r., 18/11, http://bip. kielce.rio.gov.pl/).

Plan dochodów i wydatków budżetu jednostki. W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki, wynikającymi z odrębnych ustaw[290]. W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją:

1) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
2) zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
3) zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

[290] Art. 237 Ustawy o finansach publicznych.

7.3. Projekt uchwały budżetowej

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej kompleksowe uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 u.f.p. Opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 237 u.f.p. w części pierwszej powtarza treść art. 233 u.f.p., gdzie mowa jest o tym, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST (organowi wykonawczemu). Nie może tego na przykład dokonać skarbnik jednostki[291].

Projekt uchwały budżetowej musi spełniać warunki, o których mowa w art. 212 u.f.p., a więc musi określać:

- **łączną kwotę planowanych dochodów budżetu JST, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych,**
- **łączną kwotę planowanych wydatków budżetu JST, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych,**
- **kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu JST wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu JST,**
- **łączną kwotę planowanych przychodów budżetu JST,**
- **łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu JST,**
- **limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.,**
- **kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST,**

[291] Zob. uchwała RIO we Wrocławiu z 5.05.2010 r., 36/10, http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/).

- **szczególne zasady wykonywania budżetu JST w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw,**
- **uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy,**
- **inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego JST.**

Elementy fakultatywne projektu uchwały budżetowej to:

- upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.,
- upoważnienie do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 u.f.p.

Wyznaczoną przez ustawodawcę datą graniczą jest tu 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Jest to termin, do którego należy sporządzić i przedłożyć projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu JST oraz właściwej RIO. Jednocześnie przepisy nie wskazują nigdzie konsekwencji związanych z nieprzedłożeniem takiego projektu właściwym podmiotom administrującym.

Pośrednio za taki przepis można by uznać jedynie art. 240–240a u.f.p., który przewiduje procedurę na wypadek nieuchwalenia budżetu. A. Mikos-Sitek wskazuje więc, że termin ten można uznać jedynie za instrukcyjny[292]. Zachowanie tego terminu ma ogromne znaczenie praktyczne. Skoro organ uchwałodawczy powinien przyjąć budżet przed rozpoczęciem roku budżetowego (a więc do 31 grudnia roku poprzedzającego), to skrócenie terminu ponad 15 listopada powoduje z kolei np. krótszy czas na zapoznanie się z projektem uchwały budżetowej po stronie regionalnej izby obrachunkowej. Zgodnie natomiast z art. 238 ust. 3 u.f.p., opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd JST jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu JST. Sporna w tym aspekcie pozostaje kwestia zgłaszania autopoprawek. W tym względzie można jednak przyjąć argumentację A. Mikos-Sitek,

[292] Zob. A. Mikos-Sitek [w:] W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2017, art. 238.

zgodnie z którą należy przyjąć ich dopuszczalność – bo przemawiają za tym zdecydowanie względy praktyczne[293].

Jak zaznacza L. Warzecha-Lipiec, ustawodawca nie obliguje organu wykonawczego do przedstawienia RIO do zaopiniowania projektu uchwały z poprawkami lub samych autopoprawek, co może skutkować wydaniem opinii odnośnie do nieaktualnego projektu[294]. Autorka ta zwraca ponadto uwagę, że w literaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym nie ma potrzeby powtórnego opiniowania zmienionego projektu uchwały budżetowej, jeżeli autopoprawki nie mają charakteru istotnych, w szczególności nie zmieniają ogólnej kwoty dochodów i wydatków; jeżeli projekt z autopoprawkami jest *de facto* nowym projektem uchwały budżetowej, podlega on ponownemu opiniowaniu przez RIO[295].

Zgodnie z art. 238 ust. 2 u.f.p., wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd j.s.t. przedkłada organowi stanowiącemu JST i RIO uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale (wymagana szczegółowość projektu budżetu JST; terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej JST; wymogi dotyczące uzasadnienia i materiały informacyjne, które zarząd przedłoży organowi stanowiącemu JST wraz z projektem uchwały budżetowej). Tak więc wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd JST przedkłada organowi stanowiącemu JST i RIO uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej, a nie objaśnienia, jak również inne materiały określone w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej[296].

Szczególnie istotnym elementem w tej procedurze jest uchwała RIO, ponieważ izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań

[293] A. Mikos-Sitek [w:] W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych,* C.H. Beck, Warszawa 2017, art. 238.

[294] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 1070.

[295] L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa*… op. cit, s. 1070.

[296] Zob. uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 24.11.2010 r., 114/10, http://bip.wroclaw.rio.gov.pl; uchwała RIO we Wrocławiu we Wrocławiu z dnia 27.10.2010 r., nr 87/10, http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/.

administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Do zadań izby należy ponadto zaliczyć wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego – co stanowi bezpośrednio nawiązanie do omawianej materii. Z punktu widzenia procedury uchwalania budżetu szczególnie istotna jest regulacja zawarta w art. 21 ust. 1 ustawy o RIO, zgodnie z którym wydanie przez izbę negatywnej opinii o projekcie budżetu JST nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy JST obowiązany jest przed uchwaleniem budżetu przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu JST wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest **projekt uchwały budżetowej** przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego[297]. Bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

WAŻNE

W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p., oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

[297] Art. 240 Ustawy o finansach publicznych.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

- analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego,
3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek,
4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki,
5) nie może ponosić wydatków z funduszu sołeckiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego,
6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p., budżet

jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 u.f.p.

7.4. Równoważenie budżetu w części bieżącej i ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków europejskich (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2), w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami ocena spełnienia zasady określonej w ust. 2 za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami[298].

WAŻNE

Zatem art. 242 przewiduje trzy zasady związane z konstruowaniem budżetu:

1) zakaz uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p.;

[298] Art. 242 Ustawy o finansach publicznych.

2) zasadę, zgodnie z którą na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p.;
3) zasadę, zgodnie z którą wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Artykuł 242 ust. 1 u.f.p. formułuje zasadę równoważenia budżetu JST w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących[299]. Prawidłowy poziom deficytu budżetu jako jednego z podstawowych elementów konstrukcji budżetu JST, wpływającego istotnie na poziom zakładanych w budżecie przychodów (w tym przychodów zwrotnych), powinien zostać zapewniony poprzez prawidłowe ustalenie planowanych w budżecie dochodów oraz wydatków[300].

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że w treści art. 242 pkt 1 u.f.p. istotne jest zastrzeżenie przez ustawodawcę zarówno w zakresie wydatków bieżących oraz dochodów planowego charakteru uwzględnianych w uchwale środków. Nie jest dostateczne posiadanie nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość finansowania deficytu budżetowego przychodami wskazanymi w katalogu pkt 1–8 art. 217 ust. 2 u.f.p. nie jest tożsama z możliwością odstąpienia na etapie uchwalania budżetu od wymogu równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących na zasadach określonych w art. 242 ust. 1 u.f.p. Ponadto warto dodać, że zasady konstruowania budżetu zakazują uchwalania budżetu, w którym pla-

[299] Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 28.1.02014 r., III/598/14, www.rzeszow.rio.gov.pl
[300] Uchwała RIO w Łodzi z dnia 3.12.2014 r., 36/193/14, OwSS, nr 1/2015, poz. 105, s. 105–109.

nowane wydatki są wyższe niż wskazane w uchwale budżetowej planowane wydatki budżetowe powiększone o środki, o których mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. W uchwale budżetowej powinny być zawarte informacje zarówno o planowanych wydatkach, jak i planowanych przychodach[301]. Regulacja artykułu 242 u.f.p. ma na celu ograniczenie możliwości zadłużania się samorządów na finansowanie wydatków bieżących oraz ma motywować samorządy do wypracowywania w budżetach nadwyżek operacyjnych. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez daną jednostkę nowych przedsięwzięć inwestycyjnych (majątkowych).

Ograniczenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych[302]**.** Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 u.f.p. oraz art. 90 u.f.p., wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 u.f.p. i art. 90 u.f.p., w tym odsetkami od kredytów i pożyczek;
2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 u.f.p. oraz art. 90 u.f.p. wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 u.f.p. i art. 90 u.f.p., w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów;
3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1 u.f.p., wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., innych niż określone w pkt 1;
4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji – do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:

[301] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.07.2019 r., sygn. akt. I SA/Gd 692/19, Legalis.
[302] Art. 243 Ustawy o finansach publicznych.

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^{7} \frac{(Dbei-Wbei)}{Dbi}$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 u.f.p., i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1 u.f.p,
O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.,
Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

7.5. Zmiana procedury obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2019

Obowiązujące od 2014 roku nowe reguły ograniczania zadłużenia (art. 242–244 u.f.p.) były dla większości jednostek samorządu terytorialnego (JST) istotnym utrudnieniem w planowaniu i zarządzaniu finansami lokalnymi. Przez 4 lata obowiązywania ujawniło się wiele wad i niedogodności w stosowaniu nowych norm, a kreatywność sektora finansowego JST pokazała, że można stosunkowo łatwo je obejść. Konstrukcja maksymalnego wskaźnika limitującego zobowiązania z tytułów określonych przez ustawodawcę, przypadające do spłaty w danym roku, jest ściśle związana z przepisami u.f.p. Po raz pierwszy została zastosowana do oceny budżetów uchwalonych na 2014 r. Istotą tej regulacji prawnej jest porównanie dwóch wskaźników, ujętych w formule równania (wzoru). Pozytywnym warunkiem uchwalenia budżetu jest uzyskanie relacji, w której lewa strona wzoru (roczny wskaźnik spłaty zobowiązań) jest mniejsza albo równa prawej stronie (maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań). Maksymalny wskaźnik spłaty jest obliczany na podstawie wartości budżetowych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, co ma zagwarantować indywidualizację wskaźnika dla poszczególnych JST, w sposób uwzględniający wyniki wcześniejszych budżetów. Stosunek rocznego wskaźnika spłaty do maksymalnego wskaźnika spłaty (relacja spłaty zobowiązań) przedstawiany jest w prognozie długu, stanowiącej część WPF (wieloletniej prognozy finansowej). Uzasadnia to wynikający z u.f.p. wymóg równoczesnego przedkładania przez zarząd JST projektu budżetu i projektu uchwały w sprawie WPF, a następnie równoczesnego uchwalenia tych aktów[303].

Sytuacja finansowa polskich samorządów w latach 2013–2019. W roku 2019 w sektorze JST nastąpił dynamiczny wzrost wydatków majątkowych. Związane to było z realizacją licznych

[303] Za: P. Walczak, *Zmiany w finansach publicznych 2019*, C.H. Beck, Warszawa 2019, rozdział VI *Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań*; www.legalis.pl

projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej. W związku z dużą liczbą komercyjnych projektów realizowanych przez firmy budowlane, wykonanie wielu planowanych w roku 2018 inwestycji JST zostało przesunięte na rok 2019 i 2020[304]. W budżetach JST można zauważyć spadek w 2020 r. w relacji do roku 2019 wydatków majątkowych i łącznej kwoty nowego zadłużenia. Jest to efekt wymogów formalnych, związanych z tworzeniem dokumentów planistycznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Kolejnym problemem (balastem) jest subwencja oświatowa, otrzymywana przez JST, która pozwoliła w 2019 r. na pokrycie przeciętnie jedynie 60% wydatków na oświatę (nic nie wskazuje, aby w 2020 r. środki na oświatę miały być zwiększone). Warto przy tym podkreślić, że część z poniesionych i planowanych kosztów wynikała z wprowadzonej reformy systemu oświaty. Wzrastająca dysproporcja wskazuje, że koszty finansowania reformy zostały przerzucone na gminy, co szczególnie jest widoczne w gminach o najmniejszych budżetach. Kolejnym wyzwaniem dla części samorządów jest także konieczność regulowania zobowiązań zaciąganych w bieżącym roku, związanych w większości z realizacją licznych inwestycji majątkowych. Od 2013 r. można zaobserwować poprawiające się warunki spłaty zobowiązań przez jednostki wszystkich szczebli. W 2013 r. przeciętny okres spłaty zobowiązań, przy założeniu, że samorządy przeznaczą na ten cel całą nadwyżkę operacyjną wynosił 4,80 roku. W 2017 r. wartość tego wskaźnika spadła do poziomu – 3,25 roku. W związku z przyśpieszeniem realizacji wydatków współfinansowanych ze środków pochodzących z UE, na lata 2019–2023 zaplanowany jest istotny wzrost długu. Wartość omawianego wskaźnika rośnie z tego powodu do poziomu – 6,61 roku[305].

Dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego wzrosły ze 163 mld zł w 2013 r. do 239,5 mld zł w 2019 r., co pokazuje

[304] Raport roczny 2019 (syntetyczny skrót analizy) sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Raport INC Rating Sp. z o.o. i Związku Banków Polskich, Poznań 2019, s. 4–10.

[305] Raport roczny 2019, op. cit.

skumulowany roczny wskaźnik wzrostu CAGR[306] na poziomie 5,64%. Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (marża operacyjna) znajdowała się w przedziale 5,47%–10,35% dochodów bieżących, osiągając średnią dla okresu na poziomie 9,17%. Warto jednak zauważyć, że najniższa wartość dotyczy roku 2019, który wciąż jest jeszcze obciążony wymogiem ostrożnego planowania. Najniższą realnie wykonaną wartością średnią jest wartość 8,79% z roku 2013. Zadłużenie ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013–2019 wzrosło z poziomu 69,2 mld zł do 86,6 mld zł i stanowić będzie na koniec 2019 roku około 36,15% ich dochodów bieżących. Od 2013 roku średni roczny poziom spłaty zadłużenia wynosi 9,5 mld zł. Malejąca w roku 2019 nadwyżka operacyjna wynika z ostrożnego planowania w III kwartale, ale z drugiej strony zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz zwiększające się obciążenia finansowe związane z finansowaniem oświaty oraz ustawowy wzrost wynagrodzeń, przełoży się na trudności w wygenerowaniu wkładu własnego na kolejne inwestycje. Z perspektywy sektora bankowego konieczna może być zatem zmiana harmonogramów spłat, standardowo oferowanych dla JST, ze średnio 8–12-letnich na 15–20-letnie, dla zobowiązań zaciąganych w latach 2020–2023. Nie ulega wątpliwości, iż w latach 2013–2018 nadwyżka operacyjna zazwyczaj utrzymywała stabilną pozycję z tendencją do wzrostu, to plany zawarte w wieloletnich prognozach finansowych (WPF) często było formułowane zbyt optymistycznie.

Podsumowując: najważniejszymi źródłami dochodów JST są subwencje ogólne z budżetu państwa oraz udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Oba te źródła stanowiły 63% średnich dochodów JST w latach 2013–2018. Podatki lokalne, dotacje celowe na zadania zlecone oraz dotacje na zadania inwestycyjne i udziały

[306] CAGR to średnia roczna stopa wzrostu, lub inaczej skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (ang. *Compound Annual Growth Rate*). Jest to miara, która odzwierciedla średni roczny przyrost określonej wartości, na przestrzeni danego okresu. Należy podkreślić, że polskojęzyczna nazwa tej metody, którą przetłumaczono z języka angielskiego, jest bardzo nietrafiona. Nie odzwierciedla ona istoty CAGR, która wynika z zastosowania teorii wartości pieniądza w czasie, a dokładniej – zasady procentu złożonego. Wzór służący do obliczenia średniej rocznej stopy wzrostu przedstawiany jest na kilka sposobów. Niezależnie od sposobu prezentacji formuły, CAGR oblicza się w każdym przypadku w bardzo podobny sposób. Ewentualne różnice w kalkulacji wynikają z doboru danych, a nie z faktu, że w określonych przypadkach korzysta się z innego wzoru.

w podatku dochodowym od osób prawnych, stanowiły łącznie ponad 78% średnich dochodów JST w badanym okresie. W roku 2014 oraz w latach 2018–2019 zobowiązania JST wzrastały, co było związane z zauważalnym cyklem inwestycyjnym związanym z pozyskiwaniem środków z UE. W latach 2015–2017 dług uległ zmniejszeniu. Realny obraz uwzględniający zobowiązania pośrednie, nieujmowane w sprawozdaniach (dotyczące długu spółek zależnych czy umów wsparcia[307]) przedstawia dużo większą dynamikę zobowiązań sektora JST. Jest to sygnałem negatywnym, a obecnie średnia wzrostu wynosi 5% i przekracza średnie PKB w badanym okresie (4,3%).

Budżety gmin. Dochody bieżące gmin w latach 2013–2019 wzrastały z 73,61 mld zł w 2013 roku do 115,24 mld zł w roku 2019, co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR)[308] na poziomie 7,8%. Marża operacyjna oscylowała w przedziale 5,16% – 10,89% osiągając średnią dla okresu równą 9,51%. Najniższa wartość jest obciążona rezerwami oraz ostrożnym planowaniem w roku 2019 – wyłączając rok bieżący najniższa wartość osiągnięta została w roku 2017 i wyniosła 9,68%. Dochody podatkowe gmin stanowiły od 34,2% do 39,5% dochodów bieżących. Średnio 47,9% dochodów podatkowych stanowiły podatki lokalne. Najważniejszą pozycję wśród dochodów gmin zajmują transfery bieżące i wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (66% średnich dochodów gmin w latach 2013–2019). Zadłużenie ogó-

[307] Poprzez niestandardowe operacje finansowe – inne niż kredyt, pożyczka bankowa i emisja obligacji operacje służące pozyskaniu zewnętrznego finansowania zwrotnego należy w szczególności rozumieć: leasing zwrotny, sprzedaż zwrotną, płatność ratalną, forfaiting, faktoring i operacje restrukturyzacji zadłużenia (subrogacja, cesja wierzytelności, umowa restrukturyzacji zadłużenia, porozumienie w sprawie zadłużenia). Operacjami niestandardowymi kreującymi dług są w szczególności: umowy leasingu zwrotnego; umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości; umowy cesji wierzytelności; umowy subrogacji; umowy forfaitingu; płatność ratalna. Por. Najwyższa Izba Kontroli, informacja o wynikach kontroli nr 25/2016/P/15/014/KBF, 2016; W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego,* Wydawnictwo LEX, Warszawa 2011.

[308] Skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (*Compound Annual Growth Rate,* CAGR) – wskaźnik wykorzystywany do obliczeń średniego rocznego wzrostu pewnej wielkości w badanym okresie, np. średniego wzrostu zysków, wartości majątku, czy poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie, w określonym latami przedziale czasowym. Przy wyliczaniu wartości wzrostu z pomocą modelu CAGR zakłada się, że średnie roczne wzrosty w badanym okresie dodawane są do wartości bazowej następnego roku.

łem gmin w latach 2014–2017 spadało (do poziomu 23,9 mld zł w roku 2016) , zaś w roku 2018 wzrosło do poziomu 30,1 mld zł, a w 2019 roku do poziomu 34,8 mld zł. Relacja zadłużenia bezpośredniego do dochodów własnych spadła z 68,67% w 2013 roku do 62,3% w 2019 roku (58,5% w 2018 roku). Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2019 roku wyniosły 9,25% dochodów własnych i były wyższe o 4% niż w roku 2018, średni koszt długu gmin w roku 2019 wynosi 3,0%.

Budżety miast na prawach powiatu. Dochody bieżące miast na prawach powiatu wzrastały z 56,69 mld zł w 2013 r. do 83,05 mld zł w 2019 r., co pokazuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 6,57%. Marża operacyjna znajdowała się w przedziale 4,17% – 9,32% osiągając średnią dla okresu 7,97%. Dochody podatkowe powiatów grodzkich stanowiły od 43,51% do 45,60% ich dochodów bieżących. Średnio 32,42% dochodów podatkowych stanowiły podatki lokalne. Zadłużenie ogółem miast na prawach powiatu w latach 2013–2019 utrzymuje się na poziomie ok. 33,2 mld zł, osiągając ok. 43% dochodów bieżących. Planowany jest istotny wzrost o 5 mld zł w roku 2020. Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2019 roku wyniosły 8,20% dochodów własnych i były niższe o 5% w stosunku do roku 2013. Przeciętny koszt długu miast na prawach powiatu w roku 2019 wynosi 3,03%.

Budżety powiatów ziemskich. Dochody bieżące powiatów wzrastały z 21,32 mld zł w 2013 r. do 26,5 mld zł w 2019 roku, co pokazuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 3,7%. Marża operacyjna oscylowała w przedziale 5,29% – 9,23% osiągając średnią dla okresu w wysokości 7,42%. Dochody podatkowe powiatów stanowiły od 17,2% do 23,3% dochodów bieżących i wykazują tendencję rosnącą. Zadłużenie ogółem powiatów w latach 2013–2018 wzrastały z 5,6 mld zł w roku 2015 do 6,5 mld w roku 2018. W 2019 roku nastąpił niewielki wzrost do poziomu 6,8 mld zł. Wartość ta stanowi 25,6% planowanych dochodów bieżących. Stosunek zadłużenia ogółem do dochodów własnych spadał z poziomu 90,06% w 2013 roku do 67,45% w roku 2019. Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2019 roku wyniosły 12,6% dochodów własnych i były o 2,5% wyższe niż w roku 2018. Przeciętny koszt długu powiatów w roku 2019 wynosił 3,15%.

Budżety samorządów wojewódzkich. Dochody bieżące województw w analizowanym okresie wzrastały z 11,55 mld zł w 2013 r. do 14,68 mld zł w 2019 roku – skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 4,08%. Marża operacyjnazawierała się w przedziale 13,13% – 22,50% osiągając średnią dla okresu w wysokości 16,98%. Dochody podatkowe województw stanowiły od 44,3% do 57,51% dochodów bieżących. Wydatki majątkowe wynosiły średnio 37,27% wydatków ogółem (najwięcej ze wszystkich grup JST). Można zatem określić budżety samorządów wojewódzkich, jako przepływowo-inwestycyjne. Najważniejszą pozycję wśród dochodów województw zajmują wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, transfery bieżące, wpływy z dotacji na zadania inwestycyjne oraz wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Zadłużenie ogółem województw w latach 2013–2019 wzrosło z 6,6 mld zł do poziomu 7 mld zł w roku 2019, co stanowi 47,65% dochodów bieżących (najwięcej ze wszystkich JST). Stosunek zadłużenia ogółem do dochodów własnych spadał z poziomu 110,99% w 2013 roku do 77,31% w 2019 roku. Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2019 roku wyniosły 15,23% dochodów własnych. Przeciętny koszt długu województw wynosi 2,6%.

Istotnym i kwantyfikowalnym zagrożeniem dla finansów JST (w tym dla kalkulacji indywidulanego wskaźnika zadłużenia – problem z dochodami własnymi) są wprowadzone zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, generujące spadek dochodów własnych dla całego sektora finansów publicznych na poziomie 13,3 mld zł rocznie, z tego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – na poziomie 6,6 mld zł. Obniżenie progresji podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych z 18% do 17% będzie skutkować rocznym ubytkiem w dochodach całego sektora finansów publicznych na poziomie 7,3 mld zł. Łączny udział wszystkich szczebli JST w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 49,93%. Wobec tego obniżenie wpływów w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce wyniesie 3,6 mld zł. Poza tym podwyższenie kosztów uzyskania przychodów będzie zaś powodować obniżenie dochodów całego sektora finansów publicznych z podatku dochodowego na poziomie 3,9 mld zł. Łączny udział wszystkich szczebli samorządu w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 49,93% (ubytek dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce wyniesie 2,0 mld zł). Dodatkowo zwolnienie z podatku dochodowego osób do 26 roku życia będzie generować roczny ubytek w dochodach ca-

łego sektora finansów publicznych na poziomie 2,1 mld zł. Łączny udział wszystkich szczebli samorządu w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 49,93%, zatem obniżanie dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce wyniesie 1,0 mld zł.

Efektywność planowania budżetowego i zarządzania finansami – procedury i dobre praktyki. Systemowe powiązanie wieloletniego planu inwestycyjnego (WPI) z wieloletnim planem finansowym (WPF) i prognozą długu jest najlepszym sposobem na efektywne planowanie budżetowe i zarządzanie finansami lokalnymi (nie wynika to z przepisów prawa, ale z praktyki zarządzania finansami JST).Ważne jest – z uwagi na ograniczone zasoby finansowe każdej JST – wprowadzenie określonych procedur zgłaszania zadań inwestycyjnych do wieloletniego planu inwestycyjnego, jak również określenie wymagań, jakimi powinno kierować się przy opracowaniu wieloletniej prognozy finansowej.

WAŻNE

Przed wpisaniem zadania do WPI, należy opracować kartę zadania, w układzie[309]:

- Czy zadanie wynika z przyjętej strategii?
- Jaki będzie realizowany cel?
- Czy jest to zadanie celu publicznego i wynika ze studium i planu zagospodarowania przestrzennego?
- Posiadane uzgodnienia terenowo-prawne – jaki jest koszt i jakie mogą być źródła finansowania?
- Szacunkowe koszty utrzymania nowego obiektu po zrealizowaniu inwestycji.

[309] T.Wołowiec, *Modyfikacja indywidualnego wskaźnika zadłużenia od 1 stycznia 2019 r. a reguły limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" nr 2/2020, s. 25–40; T. Wołowiec, *Indywidulany wskaźnik zadłużenia a restrukturyzacja i wcześniejsza spłata zadłużenia*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" nr 2/2020, s. 26–31.

- Szacunek prognozowanych dochodów po ukończeniu inwestycji.
- Wskazanie mierników efektywności – wskazanie przyszłego użytkownika,
- Podanie terminu realizacji inwestycji.

Dopiero na bazie tak przygotowanych informacji o zadaniu – kierując się priorytetami i możliwościami finansowymi JST – powinno podejmować się decyzję o uwzględnieniu, bądź nieuwzględnieniu danego zadania w WPI.

Wieloletni plan finansowy powinien uwzględniać:

- **przyjętą politykę finansową i podatkową JST, gwarantującą realne wpływy do budżetu umożliwiające realizację celów i zamierzeń rozwojowych,**
- **przyjęte założenia makro (w szczególności prognozy wzrostu PKB) i mikroekonomiczne,**
- **części budżetu operacyjnego i inwestycyjnego,**
- **konieczność utrzymania, a jeśli sytuacja finansowa JST jest dobra, to zwiększenie wielkości bieżących dochodów na projekty rozwojowe,**
- **budżet operacyjny zorientowany na tworzenie nadwyżki operacyjnej,**
- **rosnące wydatki i dochody w związku z oddawanymi inwestycjami,**
- **politykę zadłużania w stopniu gwarantującym utrzymanie wiarygodności kredytowej na niepogorszającym się poziomie i gwarantującym stały, zrównoważony rozwój JST.**

Powiązanie planu inwestycyjnego i finansowego oraz skorelowanej z nimi prognozy zadłużenia, pozwala na uzyskanie pewności, że podejmowane decyzje w zakresie kierunków rozwoju mają swoje odzwierciedlenie w finansach JST.

Podstawowe zalety takiego systemu:

- **pewność, że zadania wpisane do WPI mają pokrycie w finansach JST i mogą być zrealizowane,**
- **oszacowanie wysokości zewnętrznych źródeł finansowania koniecznych dla realizacji planu inwestycyjnego,**
- **weryfikacja podejmowanych decyzji o dalszym zadłużaniu JST w zgodzie z uregulowaniami ustawowymi,**
- **zarządzanie długiem w sposób zapewniający stabilny długoterminowy rozwój,**
- **monitorowanie wysokości wydatków bieżących i dochodów bieżących, tak aby utrzymać wysokość nadwyżki operacyjnej na bezpiecznym poziomie,**
- **racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,**
- **zwiększanie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności finansowej JST,**
- **zsynchronizowanie planowania wieloletniego JST z planowaniem i perspektywą podziału środków na poziomie UE.**

Istotne jest, aby prognoza finansowa determinowała zarówno wysokość nakładów na rozwój JST, jak również wpływała na swoistą równowagę pomiędzy inwestycjami kosztownymi w utrzymaniu, a tymi, które stymulują pozyskiwanie dochodów budżetowych (m.in. w formie podatku od nieruchomości czy udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych). Wprowadzenie każdego nowego zadania do planu inwestycyjnego powinno być zatem rozpatrywane w kontekście możliwości jego sfinansowania, a w dalszej perspektywie bieżącego utrzymania i wpływu na finanse JST.

UWAGA

Planowanie wieloletnie finansowe i inwestycyjne ma istotne znaczenie w związku z możliwościami pozyskiwania bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej.

Wpisanie danego zadania do planów wieloletnich pozwala na wylegitymowanie się wkładem własnym, nawet jeżeli realizacja nastąpi w perspektywie kilku lat, a w przypadku niezakwalifikowania zadania do dofinansowania – na podjęcie decyzji, czy JST jest w stanie je realizować wyłącznie z własnych środków.

Z uwagi na silną korelację pomiędzy wieloletnim planem finansowym, inwestycyjnym i prognozą długu, konieczne jest przyjęcie wspólnych założeń do ich opracowania i zachowanie wzajemnej zgodności.

Przygotowanie tych dokumentów powinno odbywać się w następującej kolejności:

1. Prognoza dochodów budżetowych bieżących (z wyodrębnieniem najbardziej istotnych źródeł, tj. udziałów w podatku dochodowym, podatków i opłat lokalnych, dochodów jednostek budżetowych, dotacji i subwencji, środków zagranicznych pozyskanych na realizację projektów „miękkich" – nieinwestycyjnych), przyjmując za podstawę analizy wykonane w latach ubiegłych, bieżące uwarunkowania i publikowane prognozy, przewidywane kierunki zmian ustawowych i rozwojowych JST oraz wpływ nowych obiektów i inwestycji oddanych do użytkowania.
2. Prognoza wydatków bieżących (z wyszczególnieniem najbardziej istotnych, sztywnych wydatków, w tym kosztów utrzymania jednostek budżetowych, dotacji, ewentualnej wpłaty do budżetu państwa, obsługi zadłużenia, realizacji uchwalonych programów i strategii, a w następnej kolejności nakładów na remonty i inne projekty nieobligatoryjne), przy uwzględnieniu prognozowanych wskaźników inflacji, kursów walut, wskaźników wzrostu wynagrodzeń, zakładanych zmian organizacyjnych oraz kosztów funkcjonowania oddanych do użytkowania inwestycji.
3. Identyfikacja dochodów majątkowych (oparte na przyjętej polityce w zakresie sprzedaży mienia) oraz dotacje, w tym środki unijne.
4. Zabezpieczenie wydatków na obsługę długu przy założonym, koniecznym i bezpiecznym zadłużaniu.

5. Monitorowanie wysokości nadwyżki operacyjnej na bezpiecznym poziomie odnosząc się do dochodów bieżących.
6. Ocena możliwego i bezpiecznego zadłużania zapewniającego zrównoważony rozwój w długiej pespektywie. W założeniach wpisywanie zadań inwestycyjnych do planu powinno odbywać się wraz z równoczesnym korygowaniem wyżej wymienionych elementów planu finansowego[310].

Podstawowym zadaniem samorządu jest podejmowanie racjonalnych i skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Przy ograniczonych zasobach finansowych, jakimi dysponują władze samorządowe, efektywne i sprawne zarządzanie finansami staje się jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Proces planowania budżetowego powinien mieć swój początek w wieloletniej prognozie finansowej i być z nią spójny przez cały okres trwania roku budżetowego. To połączenie widoczne jest nie tylko poprzez realizację wieloletnich przedsięwzięć, ale przede wszystkim za sprawą indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Ustawowy model liczbowy analizy wskaźnika umożliwia ciągłe monitorowanie wysokości odchylenia planowanego wskaźnika od dopuszczalnego (prawej i lewej strony wzoru wskaźnika z art. 243 u.f.p.)[311].

Restrukturyzacja w formie wcześniejszej spłaty zadłużenia. Art. 243 to instrument prawny, służący ograniczaniu i monitorowaniu długu JST, który ogranicza poziom spłat z tytułów wymienionych przez ustawodawcę, przypadających w danym roku, nie limitując samej wielkości długu JST. Ograniczenia w zakresie wysokości spłaty określonych zobowiązań (w tym dłużnych) w sposób pośredni mogą oddziaływać na poziom długu, chociaż mogą także skutkować jego zaciąganiem na szczególnie niekorzystnych warunkach, np. na długie okresy, ze spłatą długu w dwóch, trzech ostatnich latach obowiązywania umowy, i przez to koniecznością ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia. Presja związana z koniecznością pozyskiwania środków europejskich, cyklicznością wyborów samorządowych oraz obowiązkiem kontynuowania rozpoczętych projektów inwestycyjnych zwięk-

[310] Za: *Dobre praktyki wielkich miast*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2010.

[311] M. Grad, *Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego,* „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 56 (4/2018), s. 108–111.

sza ryzyko zaciągania zobowiązań dłużnych na warunkach, których ocena może dotyczyć kwestii gospodarności (racjonalności) organów JST przy podejmowaniu decyzji. Wskaźnik spłaty zobowiązań ma w pewien sposób zapewnić bezpieczeństwo JST w roku budżetowym dzięki dostosowaniu poziomu spłat określonych zobowiązań do jej potencjału finansowego[312]. Regionalne izby obrachunkowe nadal nie wypracowały jednolitej metodologii badania i oceny WPF. Przykładowo, dopuszczają możliwość swobodnego prognozowania kwot spłat rozchodów, bez powiązania z obowiązującymi w czasie uchwalania WPF umowami kredytu, pożyczki czy warunkami emisji papierów wartościowych, wyznaczającymi terminy i wysokości spłat[313].

Z punktu widzenia procedur limitowania zadłużenia najważniejsze są dwa wskaźniki: Wskaźnik „X", stanowiący relację sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku danej jednostki samorządu terytorialnego do dochodów ogółem:

$$X = No + Sm / Do$$

gdzie: No – nadwyżka operacyjna, Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Do – dochody ogółem. Niebezpieczna jest ujemna wartość tego wskaźnika. Pokazuje ona, że dana jednostka samorządu terytorialnego nie osiąga nadwyżki operacyjnej i nie jest to kompensowane wpływami ze sprzedaży majątku. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zbieżność omawianej formuły ze składowymi prawej strony nierówności, wyznaczającej granice zadłużenia każdej z jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźnik „Y", wyraża stosunek odsetek i rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów oraz środków na wykup wyemitowanych papierów do dochodów ogółem.

312 Za: P. Walczak, *Zmiany*… op. cit.

313 Por. m.in. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2018 r. nr 74/2018; Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 lutego 2018 r., nr 29/2018; UchwałaRegionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 listopada 2017 r. nr XXV.145.S.2017.

$$Y = R + O / Do$$

gdzie: O – odsetki od zaciągniętych kredytów, R – kwota spłaty rat kapitałowych i odsetek od kredytów zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Do – dochody ogółem. Istotna jest zbieżność omawianej formuły z lewą stroną nierówności limitującej zadłużenie każdej z jednostek samorządu terytorialnego. O zdolności do finansowania zadłużenia świadczy nadwyżka średniej arytmetycznej ze wskaźników „X" z trzech kolejnych lat poprzedzających rok budżetowy nad wskaźnikiem „Y" oszacowanym dla roku budżetowego[314].

Kwestia nadwyżki operacyjnej i jej krytyka. Mając zatem do dyspozycji ograniczone zasoby finansowe ważna jest taka projekcja i zarządzanie finansami, aby zapewnić realizację zadań, gwarantując przy tym stabilność finansową JST. Przy ograniczonych zasobach finansowych, jakimi dysponują JST, efektywne i sprawne zarządzanie finansami staje się jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Proces planowania budżetowego ma swój początek w wieloletniej prognozie finansowej i powinien być z nią spójny przez cały okres trwania roku budżetowego. To połączenie widoczne jest nie tylko poprzez realizację wieloletnich przedsięwzięć, ale przede wszystkim za sprawą indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Model liczbowy analizy wskaźnika umożliwia stałe monitorowanie wysokości odchylenia planowanego wskaźnika od dopuszczalnego (prawej i lewej strony wzoru wskaźnika z art. 243 u.f.p.)[315].

Ustawodawca od 2014 r. wprowadził konstrukcję ograniczającą poziom spłaty zobowiązań finansowych, wyrażoną w art. 243 u.f.p., przez co odszedł od funkcjonującej przez wiele lat formuły sztywne-

[314] J. Rutkowski, *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 873, seria: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" nr 77/2015, s. 281–282.

[315] M. Grad, *Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 56(4)/2018, s. 108–111.

go wskaźnika, stosowanego przez wszystkie JST. W ramach obecnie obowiązującej formuły wyznaczana jest granica spłat, możliwych do zaplanowania w roku budżetowym, z tytułu zobowiązań wskazanych w art. 243 u.f.p. Ustawodawca oparł ją na kategorii nadwyżki operacyjnej, która – w jego ocenie – w sposób rzetelny charakteryzuje sytuację finansową JST. Żeby uzyskać większą miarodajność wyniku ustawodawca zdecydował, że przy obliczaniu zdolności JST do spłaty zobowiązań (maksymalny wskaźnik spłaty) przyjmuje się dane z kilku lat poprzedzających rok budżetowy, dla którego ustalany jest maksymalny wskaźnik spłat. Dla relacji ustalanych na lata 2019–2025 jest to okres trzyletni, a dla relacji na 2026 r. i lata następne wartości finansowe będą dotyczyć siedmiu poprzednich lat budżetowych (2019–2025). Należy pamiętać, że w relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. ustawodawca wyłączył możliwość dodawania do dochodów bieżących danego roku przychodów z lat ubiegłych (np. z tytułu nadwyżki budżetowej), czyli przeciwnie niż w rozwiązaniu przyjętym w art. 242 u.f.p. Możliwa jest zatem sytuacja, w której uchwalony budżet zachowa relację opisaną w art. 242 u.f.p., ale roczna wartość wskaźnika przyjmowanego do obliczenia maksymalnego wskaźnika spłat będzie ujemna.

Regulacje art. 243 u.f.p. miały liczne wady, które dotyczyły w szczególności:

1) przyjęcia w art. 243 u.f.p. trzyletniej perspektywy uwzględniania danych finansowych, co sprawiało, że wskaźnik stawał się bardzo podatny na manipulacje prowadzące do jego zniekształcenia,
2) niewłaściwej w szeregu przypadków wartości maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, ustalonego na podstawie art. 243 ust. 1 u.f.p. do faktycznych możliwości finansowych jednostki samorządowej w danym roku budżetowym,
3) konstrukcji wyłączeń z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań (art. 243 ust. 3 i ust. 3a u.f.p.), które przez swój zakres pozostawiały poza mechanizmami limitowania spłaty zobowiązań znaczącą część długu obciążającego JST, niezależnie od zachowania relacji z art. 243 u.f.p. Wskazywano, że zmiany w zakresie wyłączeń nie zwiększają potencjału finansowego JST i ich możliwości, odnoszących się do absorpcji środków z budżetu UE, mogą natomiast być źródłem nieracjonalnych decyzji uzasadnianych zachowaniem ustawowo określonego wskaźnika spłaty zobowiązań,

4) nieobjęcia wskaźnikiem spłaty wielu zobowiązań, przez które spłacany jest dług publiczny – np. umowy leasingu, umowy sprzedaży na raty, umowy factoringu i inne umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą regułą, zawartą w art. 243 ust. 1 u.f.p., mającą zastosowanie już do budżetu i WPF na 2019 r., organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p., wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.,
2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p., wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.
3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

– do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90

u.f.p., oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 u.f.p.,
O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p. oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
Db – dochody bieżące,
Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
Wb – wydatki bieżące,
n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
n – 1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
n – 2 – rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata,
n – 3 – rok poprzedzający rok budżetowy o 3 lata.

Roczny wskaźnik spłaty zobowiązań. Relacja wyrażona w art. 243 ust. 1 u.f.p. zakłada porównanie dwóch wartości – rocznego wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) i maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (prawa strona relacji). Spłaty zobowiązań obejmują zarówno wydatki, jak i rozchody. W przypadku rozchodów są to spłaty kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji, w odniesieniu do wydatków jest to zapłata odsetek i dyskonta od powyższych zobowiązań oraz dodatkowo odsetek i dyskonta od kredytów, pożyczek oraz papierów wartościowych finansujących przejściowy deficyt budżetu JST. Kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe jako wierzytelności pieniężne są tytułami dłużnymi. Odrębny charakter mają potencjalne wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, bowiem zobowiązania te nie stanowią komponentu państwowego długu publicznego, ale zgodnie z intencją ustawodawcy są uwzględniane w przedmiotowej relacji po lewej stronie. Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST muszą być ujęte w planie wydatków bieżących uchwały budżetowej, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 7 u.f.p. Należy pamiętać, iż planowanie budżetowe nie obejmuje całej kwoty objętej poręczeniem lub gwarancją, a wyłącznie wydatki przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową. Jeżeli umowa kredytu (pożyczki) poręczanego przez JST przewiduje, że w przypadku zaprzestania spłaty zobowią-

zania suma niespłaconego kredytu lub pożyczki staje się natychmiast wymagalna, JST powinna zabezpieczyć w budżecie całą kwotę poręczenia (w planie wydatków). Taka też kwota poręczenia musi zostać uwzględniona przy obliczaniu rocznego wskaźnika spłaty zobowiązań. Kwoty potencjalnych spłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST mają także znaczenie dla obliczenia maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (prawa strona równania), gdyż w roku poprzedzającym rok budżetowy przyjmowane są wartości planowane według stanu na III kwartał.

W stanie prawnym do 1 stycznia 2019 r. ustawodawca dokładnie wymienił tytuły zobowiązań objętych powyższą relacją poprzez limitowanie spłaty pozostałych zobowiązań dłużnych. Nie były one uwzględniane w kwocie spłat przypadających w danym roku, występującej po lewej stronie relacji. Ponieważ prognoza kwoty długu – jako element WPF – potwierdza spełnienie relacji spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., poza jej zakresem pozostawały te zobowiązania dłużne, które nie były ujęte w formule wzoru określającego przedmiotową relację (np. umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, leasingi zwrotne i inne parabankowe formy finansowania, które wywołują skutki ekonomiczne analogiczne do umowy pożyczki lub kredytu). Wydaje się zatem, iż koncepcja uwzględnienia przez ustawodawcę (od 1 stycznia 2019 r.) w długu takich umów, które ekonomicznie niosą ze sobą realne obciążenia dla JST (analogiczne do kredytów i pożyczek), jest w pełni uzasadniona. Po lewej stronie wzoru należy uwzględnić także zobowiązania z tytułu pożyczek (rzadko kredytów), o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 u.f.p., które zostały umorzone pod określonymi warunkami.

Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań jest wyznaczany według wzoru znajdującego się po prawej stronie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Wzór ten zakłada ustalenie średniej arytmetycznej z trzech lat poprzedzających rok, dla którego ustalany jest wskaźnik spłaty, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Definicję dochodów bieżących i majątkowych zawiera art. 235 u.f.p., zgodnie z którym do dochodów majątkowych zalicza się:

1) dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
2) dochody ze sprzedaży majątku,
3) dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Pozostałe dochody są dochodami bieżącymi budżetu. Analogicznie do dochodów wydatki bieżące budżetu to wydatki niebędące wydatkami majątkowymi. Zgodnie z art. 236 ust. 4 u.f.p. wydatki majątkowe to wydatki na:

1) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p., w części związanej z realizacją zadań JST,
2) zakup i objęcie akcji i udziałów,
3) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

W planie wydatków bieżących budżetu należy ująć potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadających do zapłaty w danym roku – zgodnie z zawartą umową.

Kategorią dochodów wyodrębnioną w ramach dochodów majątkowych są dochody ze sprzedaży majątku. Do tych dochodów należy zaliczyć dochody klasyfikowane w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- § 076 „Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności”,
- § 077 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”,
- § 078 „Wpływy ze zbycia praw majątkowych”,
- § 080 „Wpływy z tytułu odszkodowania za przejęte nieruchomości pod inwestycje celu publicznego”,
- 087 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”.

Maksymalną granicę spłaty zobowiązań w roku budżetowym oblicza się, przyjmując parametry finansowe z ostatnich trzech lat w stosunku do roku budżetowego, dla którego ustalana jest relacja. Z uwagi na okoliczność, że procedura uchwalania budżetu przypada na okres poprzedzający rok budżetowy (złożenie projektu uchwały budżetowej – 15 listopada, uchwalenie budżetu co do zasady 31 grudnia), dane z roku poprzedzającego rok budżetowy, na potrzeby ustalenia relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., są przyjmowane na podstawie planowanych wartości ujętych w sprawozdaniach z wykonania budżetu jednostki samorządowej za trzy kwartały (art. 243 ust. 2 u.f.p.).

Art. 243 ust. 2 u.f.p. stanowi wyjątek od reguły nakazującej ustalanie omawianej relacji na podstawie danych z wykonania budżetu – jego uzasadnienie stanowi moment, w którym następuje ustalenie tej relacji (czyli przed zakończeniem roku budżetowego). Należy zauważyć, że we wzorze z art. 243 ust. 1 u.f.p. dwukrotnie uwzględnia się koszty obsługi zadłużenia – zarówno po lewej, jak i po prawej stronie relacji (w wydatkach bieżących) – co powoduje zmniejszenie potencjalnej nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji ograniczenie możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST. W mianowniku wzoru po prawej stronie znajdują się dochody ogółem, w których kwocie są też zawarte dochody o charakterze nadzwyczajnym, w tym dofinansowanie ze środków budżetu UE oraz bezzwrotna pomoc udzielana przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W rezultacie jednostki korzystające ze środków ze źródeł europejskich uzyskują niższy wskaźnik.

WAŻNE

Zgodnie z art. 244 ust. 1 i 2 u.f.p. do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jst:

a) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym,
b) w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Łączna kwota spłat i wykupów JST, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Wyłączenia. Zgodnie z art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. regulacje dotyczące wyłączeń z ograniczenia spłaty zobowiązań nadal (od 1.01.2019 r.) obowiązują w niezmienionym kształcie. Konstrukcja wyłączeń z relacji spłaty zobowiązań zakłada, że nie wszystkie rozchody i wydatki planowane na rok budżetowy są uwzględniane przy obliczaniu rocznego wskaźnika spłaty (lewa strona wzoru). Przy ustalaniu przypadającej w danym roku kwoty spłat nie uwzględnia się:

1) spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wraz z należnymi odsetkami (art. 243 ust. 3 pkt 1 u.f.p.),
2) wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wraz z należnymi odsetkami i dyskontem (art. 243 ust. 3 pkt 1a u.f.p),
3) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (art. 243 ust. 3 pkt 2 u.f.p.)

– w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. Ten termin nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w art. 243 ust. 3 pkt 1 i 1a u.f.p. (część wspólna dla art. 243 ust. 3 u.f.p.).

Omawianego ograniczenia nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami UE dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości, jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., został obliczony bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu (art. 243 ust. 3a u.f.p.).

Możliwość skorzystania przez JST z wyłączenia, na podstawie art. 243 ust. 3 pkt 1, 1a i 2 u.f.p., kwot spłat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, kwot przeznaczonych na wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych kwot, wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji aktualizuje się w wyniku jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek, mianowicie:

1) Zobowiązania zostały zaciągnięte w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE;
2) Po otrzymaniu przez JST refundacji z tych środków zaciągnięta pożyczka lub kredyt zostaną spłacone, a wyemitowane papiery wartościowe wykupione, w przypadku gdyby te zobowiązania podlegały spłacie po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu środków unijnych, prawo do wyłączeń z ograniczeń JST zachowuje w okresie 90 dni po ich zakończeniu i otrzymaniu refundacji. Oczywiście spłata dokonana z zachowaniem terminu oznacza, że wyłączenie pozostaje w mocy.

Zmiany w zakresie ustalania relacji spłaty zobowiązań. W przepisach z.u.f.p.[316] ustawodawca dokonał istotnych zmian dotyczących relacji spłaty zobowiązań, polegających na porównaniu, w ramach wzoru określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p., rocznego wskaźnika spłaty (lewa strona wzoru) ze wskaźnikiem maksymalnym (prawa strona wzoru). Zasadniczo zmienił się jednak sposób ustalania tych wskaźników. Ustawodawca wydłużył z 3 do 7 lat okres, z którego przyjmowane są wartości budżetowe do obliczenia wskaźnika maksymalnego (średnia arytmetyczna). Najważniejsze zmiany dotyczyły:

1) Objęcia limitem spłaty zobowiązań wszystkich kosztów obsługi długu, w tym np. prowizji od udzielonych JST kredytów i pożyczek, przez uwzględnienie ich po lewej stronie wzoru (przez sformułowanie „wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na spłatę zobowiązań”);
2) Objęcia limitem spłaty zobowiązań spłat rat zobowiązań zaliczonych do kredytów i pożyczek na podstawie art. 72 ust. 1a u.f.p. (z wyjątkiem zobowiązań krótkoterminowych) wraz z należnymi

[316] Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500), dalej: z.u.f.p.

w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę ww. zobowiązań, przez uwzględnienie ich po lewej stronie wzoru;
3) Wydłużenia do 7 lat okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna w celu obliczenia maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań;
4) Wprowadzenia w mianownikach wzoru, po lewej i prawej stronie relacji, dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, zamiast dochodów ogółem;
5) Wyłączenia kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., przy obliczaniu nadwyżki operacyjnej (licznik po prawej stronie relacji) – przez zdefiniowanie występujących we wzorze parametrów Dbei i Wbei (licznik po prawej stronie relacji);
6) Rezygnacji z dochodów ze sprzedaży majątku przy obliczaniu maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (licznik po prawej stronie relacji). Zgodnie z art. 9 ust. 1 z.u.f.p. wyłączenie dochodów ze sprzedaży majątku z obliczania wskaźnika nastąpi w zakresie prognozowania relacji na 2026 r. i lata następne;
7) Wyłączenia wydatków bieżących na obsługę długu z kwoty wydatków bieżących w liczniku po prawej stronie relacji (przy obliczaniu maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań) – przez zdefiniowanie występującego we wzorze parametru Wbei (licznik po prawej stronie relacji);
8) Wyłączenia wydatków bieżących związanych ze spłatą rat na podstawie umów zaliczonych do długu (kredytów i pożyczek) z kwoty wydatków bieżących w liczniku po prawej stronie relacji (przy obliczaniu maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań) – przez zdefiniowanie występującego we wzorze parametru Wbei (licznik po prawej stronie relacji);
9) Przyjęcia, że po zakończeniu roku budżetowego do obliczenia relacji spłaty zobowiązań uwzględniane będą wyłącznie wielkości wykonane.

Co ważne, powyższe zmiany w pełnym zakresie będą stosowane przy ustalaniu relacji spłaty zobowiązań na 2026 r. (co nastąpi po raz pierwszy przy uchwalaniu budżetu i WPF na 2020 r., jeżeli prognoza długu obejmie 2026 r.).

Zmiany w zakresie maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań od 2020 roku

Począwszy od budżetów i WPF uchwalanych na 2020 r. maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań prognozowany dla 2026 r. i lat następnych ma być ustalony jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących (Dbei) pomniejszonych o wydatki bieżące (Wbei) do dochodów bieżących budżetu (Dbi). Oprócz wydłużenia okresu, z jakiego jest ustalana średnia arytmetyczna (z 3 do 7 lat), ustawodawca zmodyfikował wzór, poprzez eliminacje dochodów ze sprzedaży majątku, a dochody ogółem zastąpił kategorią dochodów bieżących (tak jak po lewej stronie relacji). Ponadto wszystkie parametry po prawej stronie relacji podlegają następujących modyfikacjom:

1) **Kwota dochodów bieżących – Dbi (mianownik wzoru po prawej stronie relacji) – do której jest odnoszona różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, podlega pomniejszeniu o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące (tak zdefiniowana kwota dochodów bieżących przyjmowana jest do obliczeń, poczynając od 2020 r.);**
2) **Kwota dochodów bieżących pomniejszana o wydatki bieżące – Dbei (licznik wzoru po prawej stronie relacji) – podlega pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (tak zdefiniowana kwota dochodów bieżących przyjmowana jest do obliczeń, poczynając od 2020 r.);**
3) **Kwota wydatków bieżących – Wbei (licznik wzoru po prawej stronie relacji) – podlega pomniejszeniu o: wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, innych niż kredyty i pożyczki (art. 243 ust. 2 pkt 3 lit. a u.f.p.), wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Tak zdefiniowana kwota wydatków bieżących przyjmowana jest do obliczeń, poczynając od 2020 r., z tym że pomniejszenie wydatków bieżących o kwoty wydatków bieżących z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, innych niż kredyty i pożyczki, dotyczy wy-**

łącznie zobowiązań zaciągniętych po 1.01.2019 r. Kwoty wydatków bieżących przy obliczaniu relacji na lata 2020–2025 nie pomniejsza się o wydatki bieżące na obsługę długu (pomniejszenie o wydatki bieżące na obsługę długu nastąpi przy ustalaniu relacji, poczynając od 2026 r.).

Podczas przygotowywania projektu budżetu na 2020 r., a WPF na 2020 r. i lata następne, każda JST będzie ustalać relację spłaty zobowiązań z zastosowaniem dwóch metodologii. Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 z.u.f.p. ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Zatem należy wskazać, że docelowo JST będą ustalać relację spłaty zobowiązań według wzoru:

$$\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^{7} \frac{(Dbei - Wbei)}{Dbi}$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p, oraz wykupów emitowanych papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 u.f.p. i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1 u.f.p.,
O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.,
Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

Podczas projektowania budżetu na 2020 r., a WPF – na 2020 r. i lata następne, JST będzie ustalać relację spłaty zobowiązań z zastosowaniem dwóch metodologii. Zgodnie z art. 9 ust. 1 z.u.f.p. ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p., w brzmieniu nadanym z.u.f.p., do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. To oznacza, że:

- Do kwoty spłat (lewa strona relacji) nie zalicza się kwot związanych ze spłatą rat i obsługą innych zobowiązań zaliczonych do kredytów i pożyczek na podstawie art. 72 ust. 1a u.f.p., jeżeli te zobowiązania zostały zaciągnięte przed wejściem w życie nowych przepisów (od 1 stycznia 2019 r.),
- Kwota dochodów bieżących, do których jest odnoszona kwota spłat (roczny wskaźnik spłaty – lewa strona relacji), zostanie pomniejszona o kwoty dotacji i środków na cele bieżące,
- Kwota dochodów bieżących (mianownik wzoru po prawej stronie relacji), do których jest odnoszony wynik działań z licznika (Dbei – Wbei), zostanie pomniejszona o kwoty dotacji i środków na cele bieżące,

- Kwota dochodów bieżących, powiększana o kwotę dochodów ze sprzedaży majątku, od której jest odejmowana kwota wydatków bieżących (licznik wzoru po prawej stronie relacji), zostanie pomniejszona o kwoty dotacji i środków o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.,
- Kwota wydatków bieżących odejmowana od kwoty dochodów bieżących, powiększonych o kwotę dochodów ze sprzedaży majątku (licznik wzoru po prawej stronie relacji), zostanie pomniejszona o:
  – wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.,
  – wydatki bieżące z tytułu spłat rat zobowiązań zaliczonych do kredytów i pożyczek, w zakresie zobowiązań zaciągniętych po wejściu w życie z.u.f.p. (od 1 stycznia 2019 r.),
- Dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja (np. 2020 r.), przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu JST (trzy kwartały za 2019 r.), a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok (2019 r.), z tym że do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Przy ustalaniu relacji spłaty zobowiązań na lata 2020–2025 jednostki samorządowe nadal wykorzystują wartości budżetowe z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, dla którego jest ustalana relacja. Ponadto we wzorze po prawej stronie (licznik) w dalszym ciągu uwzględniane są dochody z majątku. Rozpoczynając od 2020 r. przy ustalaniu relacji spłaty zobowiązań na 2026 r. i lata następne JST zastosuje całkiem nowy sposób obliczania tej relacji, z tym że w przedmiotowej relacji (po lewej i prawej stronie) zostaną uwzględnione kwoty związane z innymi zobowiązaniami zaliczonymi do kredytów i pożyczek na podstawie art. 72 ust. 1a u.f.p., wyłącznie w zakresie zobowiązań zaciągniętych po wejściu w życie z.u.f.p. (od 1 stycznia 2019 r.). Jednocześnie w niezmienionym kształcie obowiązują przepisy dotyczące wyłączeń z ograniczenia spłaty zobowiązań (art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p.).

Wnioski praktyczne

1. Dotychczasowe reguły art. 243 u.f.p. nie przewidywały możliwości wcześniejszej spłaty zadłużenia wykraczającej poza obliczony wskaźnik (nawet jeśli JST miała takie możliwości) ani możliwości jego restrukturyzacji w celu obniżenia kosztów czy też bardziej korzystnego rozłożenia spłat w czasie. Obowiązujące od 1 stycznia 2019 r. zmienione regulacje u.f.p. częściowo rozwiązały te problemy[317].
2. Można zatem dokonać wcześniejszej spłaty zadłużenia, jeśli samorząd dysponuje środkami finansowymi pochodzącymi ze spłaty wcześniej udzielonej pożyczki, wolnymi środkami, wpływami z prywatyzacji lub nadwyżkami z lat poprzednich. Przy czym ustawa stanowi, iż ze wskaźnika wyłączone są tylko wcześniejsze spłaty, czyli takie, które pierwotnie były zaplanowane na przyszłe lata budżetowe. Spłaty planowane na rok budżetowy muszą się w owym limicie zmieścić. Poważnym problemem związanym z finansowaniem inwestycji i równoważeniu budżetów JST są zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych (reedukacja progresji podatkowej, podwyżka kosztów uzyskania przychodów, zwolnienie z podatku dochodowego osób do 26 roku życia). Zmiany te generują uszczerbek w dochodach całego sektora finansów publicznych na poziomie 13,3 mld zł rocznie, z tego w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie 6,6 mld zł.
3. Możliwa jest restrukturyzacja długu, czyli zastąpienie jednego zadłużenia nowym, ale pod warunkiem, że koszty nowego zadłużenia będą niższe niż koszty zadłużenia restrukturyzowanego. Oceny spełnienia warunku dotyczącego niższego kosztu obsługi zobowiązania dokona stosowna regionalna izba obrachunkowa. niewątpliwie problemem będzie ocena spełnienia warunku niższych kosztów w sytuacji, gdy faktycznie koszt nowego kredytu czy obligacji poznamy dopiero po rozstrzygnięciu przetargu.
4. Od 2019 r. objęto regułami limitacji dodatkowe tytuły dłużne. Zatem przykładowo leasing zwrotny czy wykupy wierzytelności są uwzględniane w po lewej stronie wskaźnika z art. 243 u.f.p. już od 2019 roku. Zmiana wprowadzona w ust. 1 w art. 243 miała na celu objęcie limitem spłaty zobowiązań JST (oprócz kredytów i pożyczek) wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne

[317] M. Gołaszewski, *Zmiana reguł limitacji zadłużenia*, „Wspólnota" nr 10/2018, s. 32–33.

podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego kredyty i pożyczki, a więc również papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności dotyczy to np. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

5. Od 2019 roku wydatki bieżące czy majątkowe związane z tytułami dłużnymi są traktowane tak jak raty czy odsetki od kredytów i objęte są limitacją określoną wzorem z art. 243 u.f.p. (po lewej stronie). Dodatkowo ich zaciągnięcie wymaga ustalenia przez JST odpowiedniego limitu w uchwale budżetowej, a także uzyskania odpowiedniej opinii regionalnej izby obrachunkowej. Poza tym od 2019 r. zmianie uległa prawa strona wzoru – można przy obliczaniu limitu na rok 2020 wyłączyć wydatki bieżące związane ze spłatami zobowiązań z niestandardowych tytułów dłużnych za ostatnie 3 lata.
6. Od 2020 roku obliczając wskaźnik JST musi uwzględniać wyłącznie dochody bieżące (dochody ze sprzedaży majątku nie mają już znaczenia), a samo liczenie średniej zostało wydłużone do 7 lat.
7. Co istotne największa wada wskaźnika z art. 243 u.f.p. zostanie wyeliminowana w 2020 roku. Obecna zdolność kredytowa wyliczana jest jako średnia arytmetyczna trzech wskaźników jednorocznych, które są tworzone przez sumy nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku odniesione do dochodów ogółem. Taka konstrukcja powoduje, że im wyższe dotacje majątkowe (element dochodów ogółem, które są mianownikiem ułamka), tym niższa zdolność kredytowa (czyli wartość procentu stanowiącego dopuszczalną spłatę na dany rok). Dzieje się tak, mimo że dotacje w żadnym wypadku nie powinny wpływać na zdolność kredytową JST. Począwszy od planowania budżetów na 2020 rok, prawą stronę wzoru oblicza się już jako średnią z 3 ostatnich lat wskaźników jednorocznych, które

stanowią stosunek sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów bieżących za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące z UE. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka zostaną skorygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Po tej zmianie dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie będą miały żadnego wpływu na zdolność kredytową. Lewą stronę wzoru obliczamy jako relację do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje bieżące UE.

8. W latach 2020–2025 suma nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku będzie odnoszona do dochodów bieżących. W 2022 roku będzie miała miejsce dość istotna zmiana w art. 242 u.f.p., – do tej pory wymagany tym przepisem warunek, aby dochody bieżące były wyższe lub równe wydatkom bieżącym, mógł być spełniony poprzez dodanie wolnych środków, którymi dysponował samorząd. Wolne środki to zgodnie z ustawą zaciągnięte wcześniej i nie wydane środki z kredytów. Ustawodawca dopuszczał więc do sytuacji, aby wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących pod warunkiem, że samorząd dysponował nierozliczonymi środkami z kredytów. Generowało to niepotrzebne (nieracjonalne) sytuacje zaciągania kredytów „z zapasem" tylko po to, żeby mieć spełniony wymóg „bezpieczeństwa" określony w art. 242 u.f.p. (od 2022 roku taka sytuacja ulegnie całkowitej eliminacji).
9. Od 2026 roku pojawią się istotne zmiany. Po pierwsze nastąpi wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna do 7 lat, przy jednoczesnym zastąpieniu średniej arytmetycznej średnią ważoną, po drugie nastąpi wyłączenie z licznika prawej strony dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku oraz wyłączenie wydatków na obsługę długu z wydatków bieżących po prawej stronie wzoru. Wydłużenie okresu wyliczenia wskaźnika było głównym postulatem JST. Oparcie średniej na danych z trzech lat mogło generować ryzyko, iż dane do wzoru mogły pochodzić z okresu np. dekoniunktury, czy kryzysu gospodarczego. Od 2026 roku wskaźnik obliczany będzie na podstawie średniej ważonej z ostatnich 7 lat, przy czym pierwsze cztery lata będą miały wagę 40%, a ostatnie trzy 60%. Wyniki budżetowe za rok 2019 wejdą do wskaźnika na rok 2026 z wagą 6%, a kolejne z wagami 9%, 11%, 14%, 17%, 20% i 23%[318].

[318] Za: M. Gołaszewski, *Nowe reguły limitacji zadłużenia. Rewolucja czy ewolucja*?, „Wspólnota" nr 11/2018, s. 57–58.

7.6. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd[319]. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasady rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków.

Organami wykonawczymi JST są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zarząd powiatu na czele ze starostą oraz zarząd województwa na czele z marszałkiem. Jak stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji RP JST wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Wykonywanie budżetu JST zostało, na mocy art. 247 ust. 1 u.f.p., zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego JST. Potwierdzeniem generalnej kompetencji zarządu w zakresie wykonywania budżetu JST są regulacje art. 30 ust. 1 i 2 pkt 4 u.s.g., zgodnie z którymi wójt (burmistrz i prezydent miasta – zob. art. 2 pkt 2 u.f.p.) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, w szczególności do jego kompetencji należy wykonywanie budżetu, art. 32 ust. 1 i 2 pkt 4 u.s.p., który stanowi, że zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa, w tym wykonuje budżet powiatu i art. 41 ust. 1 i 2 pkt 3 u.s.w. stwierdzający, że zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa.

Pewne działania wchodzące w zakres wykonywania budżetu JST podejmowane są przez zarząd przy współudziale:

[319] Art. 247 Ustawy o finansach publicznych.

1) Skarbnika (głównego księgowego budżetu) – por. art. 262 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym czynność prawna kredytu, pożyczki, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., poręczenia i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonywana jest przez dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd oraz za kontrasygnatą skarbnika JST, pod rygorem nieważności czynności prawnej[320];
2) Kierowników jednostek organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych;
3) Komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST (por. art. 259 ust. 2 i art. 260 ust. 3 u.f.p., zgodnie z którymi zarząd JST może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego JST, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej albo utworzyć nową rezerwą celową na finansowanie zobowiązań JST, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków). Jednak to zarząd JST ponosi odpowiedzialność za wykonanie budżetu oraz sprawuje nadzór nad realizacją przewidzianych dochodów i wydatków;
4) RIO, której opinię o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p., a także wykupu papierów wartościowych zarząd obowiązany jest uzyskać w przypadku ubiegania się przez JST o kredyt lub pożyczkę, a także w przypadku zamiaru emisji przez JST papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 u.f.p.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła **możliwość przekazania niektórych zadań wchodzących w zakres wykonywania budżetu, na podstawie stosownego upoważnienia udzielonego zarządowi przez organ stanowiący JST, innym jednostkom organizacyjnym JST.** Organ stanowiący może upoważnić zarząd JST do przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym JST do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w tych latach, a także,

[320] Szerzej: E. Kornberger-Sokołowska [w:] *System Prawa Finansowego*, t. II, s. 263–264 i komentarz do art. 262 u.f.p; T. Wołowiec, *Znaczenie kontrasygnaty skarbnika w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" nr 7/2019, s. 30–34.

zgodnie z dodanym ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 1.01.2019 r., dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu; zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu oraz zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich. Dodatkowo, na mocy nowego art. 258 ust. 3 u.f.p., sejmik województwa może upoważnić zarząd województwa do dokonywania przeniesień w planie wydatków między działami, wynikających z rozstrzygniętych konkursów, o których mowa w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, w zakresie zadań związanych z realizacją regionalnych programów operacyjnych, dla których zarząd województwa jest instytucją zarządzającą.

Organ wykonawczy JST (wójt gminy, zarząd powiatu, zarząd województwa) odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową JST Organom wykonawczym w ramach tej kompetencji przysługuje wyłączne prawo:

1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa),
2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa),
3) dokonywania wydatków budżetowych,
4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie JST[321],
5) dysponowania rezerwami budżetu JST,
6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Przez gospodarkę finansową JST należy rozumieć całokształt czynności prawnych i organizacyjnych, mających na celu gromadzenie dochodów i ich wydatkowanie. Gospodarką fi-

[321] Por. wyrok NSA z dnia29.09.2011 r., sygn. akt II GSK 984/10, Legalis i z dnia 20.01.2010 r., sygn. akt II GSK 276/09, Legalis.

nansową JST jest zespół ściśle ze sobą powiązanych działań i czynności faktycznych i prawnych polegających na:
1) ustalaniu i prowadzeniu polityki finansowej,
2) określaniu źródeł pozyskiwania środków finansowych i planowaniu wysokości dochodów z tych źródeł,
3) określaniu celów wydatkowania pozyskanych środków i wysokości wydatków na poszczególne cele,
4) pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków,
5) nadzorze i kontroli nad realizacją gospodarki finansowej.

Termin „gospodarka finansowa" jest szerszy niż „gospodarka budżetowa", za czym przemawia chociażby fakt, że do czasu podjęcia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej (art. 240 ust. 1 u.f.p.). Prowadzenie gospodarki finansowej JST jest zatem pojęciem szerszym niż wykonywanie budżetu JST.

Do pojęcia „gospodarki finansowej" odwołuje się wydane na podstawie art. 17 ust. 1 u.f.p. rozporządzenie ministra finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[322]. Rozporządzenie określa sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, w tym:
1) sposób i tryb sporządzania planów finansowych,
2) sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian,
3) tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych,
4) sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych.

Budżet uchwalany przez organ stanowiący JST ma charakter wiążący w zakresie wykonywania ustalonych w nim zadań finansowych, ujętych w podziałkach klasyfikacji budżetowej. Jednocześnie, przyjęte w budżecie kwoty dochodów stanowią tylko prognozy ich wielkości, natomiast kwoty wydatków stanowią nieprzekraczalny limit

[322] Rozporządzenie MF z dnia 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1718).

wydatków. Jak słusznie się uznaje, na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań.

Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w sposób celowy i oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań i w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 2 i 3 u.f.p.).

Zarząd JST wyposażony został w instrumenty umożliwiające uelastycznienie gospodarki finansowej w trakcie roku budżetowego w postaci podziału rezerw budżetowych (prawa dysponowania rezerwami celowymi i rezerwą ogólną), przeniesienia i blokowania wydatków oraz dokonywania zmian w budżecie.

Wykonanie budżetu JST jako etap procedury budżetowej JST. Wykonanie budżetu JST stanowi kolejny – po przygotowaniu projektu i uchwaleniu budżetu – etap procedury budżetowej JST. Stadium kończącym procedurę budżetową jest zatwierdzenie wykonania budżetu JST. Jeszcze w trakcie roku budżetowego, zarząd JST podaje do publicznej wiadomości, do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu JST, w tym kwotę deficytu albo nadwyżki, oraz o udzielonych umorzeniach niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w art. 60 u.f.p. Ponadto, w terminie do dnia 31 sierpnia, przedstawia organowi stanowiącemu JST i RIO informacje m.in. o przebiegu wykonania budżetu JST za pierwsze półrocze, o kształtowaniu się WPF i informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych za pierwsze półrocze.

Podsumowaniem wykonania budżetu JST jest instytucja absolutorium. Stanowi element zamykający gospodarkę finansową JST i środek kontroli organu stanowiącego nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowejJST, za prawidłowość której odpowiedzialność ponosi organ wykonawczy[323].

[323] Wyrok WSA w Kielcach z 30.10.2013 r., sygn. akt. I SA/Ke 554/13, Legalis.

Nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu JST. Zgodnie z art. 247 ust. 2 u.f.p., zarząd JST sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu JST. Regulacja ta poddawana jest powszechnej krytyce w kontekście art. 247 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym zarząd jest organem upoważnionym do wykonywania budżetu JST[324]. Zestawienie obu przepisów może prowadzić do wniosku, że zarząd kontroluje sam siebie w zakresie wykonywania budżetu JST.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansowej. Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[325]:

Art. 4. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają:

1) **osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych, otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek;**
2) **kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;**
3) **pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych;**
4) **osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych**.

[324] M.in. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych*… op. cit., s. 573.

[325] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z dnia 25 stycznia 2005 r.). Dalej: uondfp

Artykuł 4 określa zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do ponoszenia tej odpowiedzialności zobowiązane są następujące podmioty:

1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek,
2) kierownicy jednostek sektora finansów publicznych,
3) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych,
4) osoby gospodarujące środkami publicznymi, przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek.

Uzasadniając konieczność rozszerzenia, w stosunku do rozwiązań obowiązujących poprzednio, zakresu podmiotowego odpowiedzialności na osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy danej jednostki lub zarządzającego jej mieniem w toku prac nad komentowaną ustawą podkreślano, że potrzeba takiego rozszerzenia była wielokrotnie sygnalizowana, m.in. ze względu na szerokie uprawnienia decyzyjne organów kolegialnych w niektórych funduszach celowych i jednostkach samorządu terytorialnego. Brak odpowiedzialności członków organów kolegialnych w przypadku podejmowania uchwał, które zawierały polecenie lub upoważnienie do działania naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, skutkował bezkarnością zarówno adresatów uchwały bezpośrednio ją wykonujących, jak i jej autorów. W ocenie ustawodawcy regulacja ta dopuszcza możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez członków organów kolegialnych, jako sprawców polecających popełnienie czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, indywidualizując odpowiedzialność poszczególnych osób.

Objęcie osób wchodzących w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umożliwia konstrukcja fikcji prawnej przyjęta

w art. 20 u.o.n.d.f.p., że osoba ta, uczestnicząca w podejmowaniu uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, ponosi odpowiedzialność za wydanie polecenia wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, w razie gdy nie zgłosiła sprzeciwu do tej uchwały. Taka konstrukcja odpowiedzialności, opierająca się na założeniu, że akt głosowania nad przyjęciem uchwały jest tożsamy z wydaniem polecenia wykonania tej uchwały, budzi jednak poważne wątpliwości natury prawnej.

W art. 4 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż decydujące znaczenie dla możliwości ponoszenia odpowiedzialności ma fakt otrzymania środków publicznych (jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne)[326]. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych nie formułuje legalnej definicji kierownika jednostki. Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. nr 170, poz. 1217 z późn. zm.) zmianie uległ status stanowiska dyrektora generalnego, tworzonego w urzędach obsługujących ministrów, członków komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędach obsługujących kierowników urzędów centralnych oraz w urzędach wojewódzkich. Zgodnie z art. 21 ust. 3 tej ustawy dyrektor generalny urzędu podlega kierownikowi urzędu. Inną regulację zawierała poprzednio obowiązująca ustawa o służbie cywilnej zawierająca regulację, zgodnie z którą dyrektor generalny urzędu wykonuje określone zadania kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią[327]. Kierownikiem takich jednostek sektora finansów publicznych, jak Kancelaria Sejmu, Senatu, Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, są szefowie tych urzędów.

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie musi być jednocześnie jej pracownikiem w rozumieniu kodeksu pracy (czyli osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę – art. 2 kodeksu pracy,

[326] Orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-85/112/RN-27/200/716, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2006, nr 2, poz. 8.

[327] Art. 20 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)

dalej: kc). Kierownikiem może być również osoba sprawująca swoje obowiązki na podstawie umowy o świadczenie usług, tj. umowy nienazwanej kodeksu cywilnego, do której w kwestiach nieuregulowanych innymi przepisami – z mocy art. 750 kc stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Chodzi tu o tzw. kontrakt menedżerski, zwany także umową o zarządzanie, umową zarządu, umową o sprawowanie zarządu lub umową menedżerską.

Z art. 44 ustawy o finansach publicznych wynikają dwie kwestie. Po pierwsze, każda jednostka sektora finansów publicznych musi mieć swojego kierownika. Po wtóre – kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej jednostki. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość **gospodarki finansowej**. Gospodarka finansowa jest procesem obejmującym nie tylko gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych przez podmioty prawa publicznego, ale również inne czynności prawne i organizacyjne, które służą temu procesowi. Gospodarka finansowa bywa również określana jako działalność polegająca na tworzeniu, gromadzeniu, dzieleniu i wydatkowaniu zasobów pieniężnych. Inni autorzy przez pojęcie gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych rozumieją całokształt działań podejmowanych w tej jednostce, związanych z pozyskiwaniem lub wydatkowaniem środków publicznych. Chodzi o czynności związane bezpośrednio z procesami gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi, w szczególności pobieranie należności, dokonywanie wydatków, zaciąganie zobowiązań, jak i pośrednio, np. wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, udzielanie zamówień publicznych, organizowanie i kierowanie pracą jednostki.

Częścią składową gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych jest **kontrola finansowa**. Wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej ustawodawca zastrzegł jako kompetencję kierownika jednostki (art. 44 ust. 1 u.f.p.). Pojęcie kontroli finansowej również nie zostało w ustawie o finansach publicznych zdefiniowane. Artykuł 47 u.f.p. stwierdza jedynie, że dotyczy ona procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Przez „określone ustawą obowiązki w zakresie kontroli finansowej" zastrzeżone do właści-

wości kierownika jednostki sektora finansów publicznych rozumieć należy czynności wyliczone w art. 47 ust. 2 u.f.p., tj. przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych oraz prowadzenie gospodarki finansowej, a także stosowanie procedur dotyczących tych procesów.

Z powinnościami w zakresie kontroli finansowej skorelowany jest obowiązek (nałożony na kierownika jednostki sektora finansów publicznych) ustalenia procedur kontroli w formie pisemnej oraz zapewnienie ich przestrzegania. Obowiązek wdrożenia procedur kontroli finansowej obejmuje kierowników wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, bez względu na przedmiot ich działalności, formę prawną oraz wielkość gromadzonych lub wydatkowanych środków publicznych.

Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

W zakresie obowiązków obciążających kierownika jednostki sektora finansów publicznych orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych prezentuje następujące stanowiska:

– Na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży obowiązek znajomości określonych przepisów, w szczególności ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Kierownik jednostki, przyjmując powierzone mu stanowisko, przyj-

muje w ten sposób także pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej funkcji[328];
– Zarówno głównej księgowej, jak i sprawującemu nadzór dyrektorowi szkoły, muszą być znane podstawowe obowiązki dotyczące rachunkowości. Osoby, które odpowiadają za określoną sferę działalności publicznej, mają obowiązek znać odpowiednie regulacje prawne i ich przestrzegać[329];
– Wykształcenie kierownika nie może być szczególną okolicznością, która uzasadniałaby uznanie, iż nie ponosi on z tego tytułu odpowiedzialności[330];
– Wieloletnia praktyka w jednostce sektora finansów publicznych powinna skutkować zdobyciem niezbędnej wiedzy umożliwiającej prowadzenie gospodarki finansowej bez notorycznego łamania prawa[331];
– Nieznajomość prawa nie zwalania od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającej na udzieleniu zamówienia publicznego wbrew obowiązującym w tym zakresie przepisom. Kierownik państwowej jednostki organizacyjnej należącej do sektora finansów publicznych obowiązany jest do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych[332];
– Od osoby będącej dyrektorem administracyjnym jednostki można i należy wymagać znajomości przepisów dotyczących zamówień publicznych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy osoba ta podpisała zarządzenie o konieczności stosowania tych przepisów przez podległe jednostki[333];
– Każdy kierownik jednostki powinien posiadać nie tylko wiedzę o merytorycznych działaniach jednostki, ale także w jednakowym stopniu powinien wykazać się wiedzą organizacyjną[334];

---

328 Nie można następnie tłumaczyć się, że wykształcenie pedagogiczne jest niewystarczające do pełnego rozumienia procesów księgowych (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, LEX nr 80039.

329 Wyrok NSA z dnia 10 października 2002 r., sygn. akt. III SA 3515/00, niepubl.

330 Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-45/58/06/1250, niepubl.

331 Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., sygn. akt. III SA 3148/00, LEX nr 141280.

332 Orzeczenie GKO z dnia 4 listopada 2002 r., DF/GKO/Odw.-90/121/2002, LEX nr 80011.

333 Orzeczenie GKO z dnia 17 lutego 2005 r., DF/GKO/Odw.-118/160/2004/1431, LEX nr 150169.

334 Orzeczenie GKO z dnia 19 marca 2007 r., DF/GKO-4900-92/112/06/3214, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2007, nr 2, poz. 17.

– Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, niezależnie od wielkości przyznanych jednostce środków finansowych i ich stosunku do faktycznych potrzeb jednostki, ma obowiązek przestrzegania ustawowo określonych zasad prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, a niedobór środków nie upoważnia do łamania tych zasad[335];
– Sporządzenie sprawozdania budżetowego przez podległego pracownika, wobec wcześniejszego powierzenia zadań z zakresu rachunkowości, nie zwalnia kierownika jednostki od konieczności weryfikacji przedłożonego dokumentu i odpowiedzialności z tego tytułu. Od kierownika jednostki można wymagać biegłości we wszystkich obszarach działalności jednostki, w tym również zdolności do weryfikacji sprawozdania budżetowego[336];
– Burmistrz miasta jako kierownik urzędu miasta odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki i podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Również z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wójt (burmistrz) odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i jemu przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie lub dokonywania ich w granicach upoważnień wynikających z uchwały rady gminy oraz zaciągania zobowiązań, mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Burmistrz nie odpowiadałby za zarzucone mu czyny, gdyby powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej urzędu miasta innej osobie i to ona by je popełniła. Ponieważ jednak to burmistrz – kierownik jednostki podpisywał umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązań i on też decydował o dokonaniu wydatków, zatwierdzając faktury do wypłaty i udzielając dotacji, jemu przypisać należy odpowiedzialność podmiotową za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[337].

[335] Orzeczenie GKO z dnia 26 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-92/121/2005/936, niepubl.
[336] Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-45/58/06/1250, niepubl.
[337] Orzeczenie GKO z dnia 18 maja 2006 r., DF/GKO-4900-26/34-35/06/428, niepubl.

7.7. Znaczenie kontrasygnaty skarbnika w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Kontrasygnata polega na złożeniu podpisu na akcie prawnym podpisanym wcześniej przez inną osobę. Wymagana jest do uzyskania przez ten akt prawomocności. W jednostkach samorządu terytorialnego kontrasygnata skarbnika staje się potrzebna do skuteczności czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. Do czasu uzyskania ostatecznego stanowiska skarbnika w przedmiocie udzielenia kontrasygnaty między jednostką a kontrahentem powstaje specyficzny stan zawieszenia. Do czynności prawnych wymagających kontrasygnaty zalicza się m.in. wszystkie umowy, które z chwilą ich zawarcia powodują powstanie zobowiązań pieniężnych, a także te, które mogą spowodować powstanie takich zobowiązań w przyszłości. Są to np. umowy: przedwstępne kupna (sprzedaży), poręczenia kredytów (pożyczek), czy dotyczące świadczeń niepieniężnych, ale zawierające postanowienia o konieczności zapłaty odsetek za zwłokę lub kar umownych w razie zwłoki w ich wykonaniu lub w razie ich niewykonania. Zatem nie są skutecznie zawarte czynności prawne mogące powodować powstanie zobowiązań pieniężnych, jeżeli zabrakło dokonania ich kontrasygnaty przez skarbnika lub osobę przez niego upoważnioną.

WAŻNE

Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego[338] składając podpis na dokumencie, potwierdza, że posiada środki finansowe na pokrycie zobowiązań będących konsekwencją przeprowadzenia operacji gospodarczych, a wynikające z nich kwoty zobowiązań mieszczą się w planie finansowym JST.

[338] Dalej w skrócie JST.

Skarbnik (główny księgowy budżetu JST.) ponosi odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki i wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz odpowiada za czynności wymagające jego kontrasygnaty, tj. dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a także dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących przeprowadzanych operacji gospodarczych i finansowych.

Regulacje prawne kontrasygnaty. Czynności prawne podejmowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz członków zarządu powiatu lub województwa, dla ich skuteczności wymagają kontrasygnaty skarbnika (głównego księgowego budżetu województwa – w przypadku województwa samorządowego) lub osoby przez niego upoważnionej. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w której czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań finansowych (pieniężnych). Wymóg ten został zawarty w przepisach ustaw ustrojowych, tj. w art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[339], art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[340] oraz art. 57 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[341]. Na podstawie art. 46 ust. 3 u.s.g., jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Z kolei art. 48 ust. 3 u.s.p. stanowi, iż jeśli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Na mocy zaś art. 57 ust. 3 u.s.w. czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego

339 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506) – dalej u.s.g.

340 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 511) – dalej u.s.p.

341 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 512) – dalej u.s.w.

upoważnionej. Powyższe przepisy obligują skarbnika do złożenia kontrasygnaty, która jest warunkiem skuteczności umowy, w której dana JST jest stroną.

Wykładnia porównawcza przepisów ustaw ustrojowych prowadzi do wniosku, iż wymóg dokonania przez skarbnika kontrasygnaty najszerzej określa u.s.p. Odnosi go bowiem do czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, niewątpliwie zawierających w sobie pojęcie zobowiązań pieniężnych. Jako przykład zobowiązania majątkowego, które nie ma charakteru pieniężnego można wymienić umowę darowizny w formie rzeczowej lub zamiany. Najwęziej określono zakres odpowiedzialności skarbnika województwa w art. 57 u.s.w. (przy czym ustawa nie wspomina o skarbniku, tylko mówi o głównym księgowym budżetu województwa). Ścisła interpretacja tego przepisu prowadzi do wniosku, iż jego obowiązek kontrasygnaty dotyczy jedynie czynności prawnych, z których już w momencie podpisywania wynika zobowiązanie pieniężne[342]. Z obowiązku kontrasygnaty w województwie byłby zatem wyłączone np. umowy przedwstępne[343].

O kontrasygnacie skarbnika mówią także przepisy art. 42 ust. 3 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim[344], zgodnie z którym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata **skarbnika** związku metropolitalnego lub osoby przez niego upoważnionej. Zatem uregulowania te, jak można zauważyć, nie są identyczne dla wszystkich JST. Jedne z nich mówią o zobowiązaniach pieniężnych (gmina, województwo), inne o zobowiązaniach majątkowych (powiat, związek metropolitalny). Jedne odnoszą się do możliwości, czyli już samej ewentualności powstania takiego zobowiązania (gmina, powiat, związek metropolitalny), a niektóre do wynikającego z nich zobowiązania (województwo).

Zobowiązania pieniężne to niewątpliwie zobowiązania majątkowe, albowiem środki pieniężne są składnikiem majątku każdej JST. Zobowiązania majątkowe, to, jak się wydaje, kategoria szersza, a w jej skład wchodzą także zobowiązania majątkowe niebędące pieniężnymi. Przykładami czynności prawnych, powodujących po-

342 G. Czarnocki, Kontrasygnata skarbnika, [w:] *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Warszawa 2018, s. 402.

343 Por. A. Szewc, komentarz do art. 57, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, www.lex.pl

344 Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

wstanie niepieniężnych zobowiązań majątkowych, są darowizna rzeczowa, zamiana, czy nieodpłatne przekazanie środka trwałego. W świetle tych przepisów wymogiem kontrasygnaty objęte są czynności prawne powodujące powstanie nie tylko zobowiązań pieniężnych, lecz również zobowiązań majątkowych. Ponadto różnice dotyczą czynności mogących dopiero w przyszłości skutkować takimi zobowiązaniami, co może dotyczyć zapłaty zawartych w umowie kar umownych, odszkodowań, odsetek za zwłokę (gmina, powiat, związek metropolitalny), jak i do zobowiązań wynikających z tych czynności (województwo).

Przepisy ustaw ustrojowych uzależniają zatem skuteczność czynności prawnych od dokonania ich kontrasygnaty przez skarbnika JST lub osoby przez niego upoważnionej. Nie są skutecznie zawarte czynności prawne mogące powodować powstanie zobowiązań pieniężnych (lub majątkowych), jeżeli zabrakło kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Należy pamiętać, iż – poza wyjątkami czynności prawnych wymienionych w art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych[345] – w zakresie pozostałych istnieje możliwość uzdrowienia czynności prawnej pozbawionej kontrasygnaty skarbnika poprzez jej późniejsze uzupełnienie[346]. Trzeba też zaznaczyć, że przepisy o kontrasygnacie dotyczą również innych, niepowoływanych ustawą związków gmin i związków powiatowo -gminnych, do których na podstawie art. 73a u.s.g. i art. 72 ust. 1 u.s.p., stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gminy i powiatu.

Istota kontrasygnat. Pojęcie kontrasygnaty nie jest wyjaśnione wprost w przepisach ustaw ustrojowych. Kontrasygnata według *Słownika języka polskiego*[347] oznacza współpodpisanie dokumentu. Można w przypadku kontrasygnaty dopatrywać się pewnych analogii do uregulowanej w art. 63 Kodeksu cywilnego[348] instytucji zgody osoby trzeciej. W świetle tego przepisu, jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może

345 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

346 W. Grabowiecka, *Wymóg i znaczenie kontrasygnaty skarbnika*, „Administracja i Prawo" 2008, nr 8, s. 31.

347 S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003.

348 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.) – dalej zwana k.c.

wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonujące czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty. Natomiast, jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie. Kontrasygnata, której materialnym wyrazem jest złożenie na dokumencie podpisu przez skarbnika JST wymaga zatem bezwzględnie formy pisemnej.

Zatem kontrasygnata stanowi potwierdzenie (gwarancję), że JST dysponuje środkami finansowymi potrzebnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania. Oznacza także potwierdzenie przez skarbnika (głównego księgowego budżetu w przypadku województwa) legalności dokonywanych czynności. **Brak kontrasygnaty nie czyni czynności prawnej nieważną, lecz pozbawia ją skuteczności, co oznacza, że może ona ulec konwalidacji poprzez późniejsze udzielenie kontrasygnaty**[349]**.** Mamy tu zatem do czynienia z tzw. bezskutecznością zawieszoną, która polega na tymczasowym wstrzymaniu skutków dokonanej czynności prawnej do chwili nadejścia określonego zdarzenia (do tego momentu czynność prawna jest czynnością niezupełną czy też kulejącą)[350]. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika co do stanu planu finansowego gminy (budżetu) i jest narzędziem dyscypliny budżetowej i kontroli finansowej. Nie jest to natomiast oświadczenie woli, gdyż takie oświadczenie w imieniu gminy składają jednoosobowo wójt lub upoważnione przez niego osoby[351].

Upoważnienie do udzielenia kontrasygnaty. Kontrasygnaty udziela skarbnik j.s.t. lub osoba przez niego upoważniona. W obowiązującym stanie prawnym wyłącznie skarbnik JST ma prawo upoważnić

[349] Por. wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r. sygn. akt. I CRN 187/94, LEX nr 50577; wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. akt. I CKN 304/98); uzasadnienie wyroku SN z dnia 27 marca 2000 r., sygn. akt. III CKN 608/98).

[350] Por. J. Jagoda, Komentarz do art. 57 ustawy o samorządzie województwa [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wydanie II, Warszawa 2018, www.lex.pl

[351] Por. wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r., sygn. akt. I CRN 187/94, LEX nr 50577; wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 r. sygn. akt. III CKN 608/98, OSNC 2000/9, poz. 172; wyrok SA w Szczecinie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt. I ACa 848/12, LEX nr 1344230; wyrok SA w Łodzi z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt. I ACa 249/13; wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 siepania 2013 r., sygn. akt. I ACa 340/13.

do dokonania kontrasygnaty inne osoby. Kierownik jednostki ani żadna inna osoba lub organ nie ma w tym zakresie uprawnień. Skarbnik w zależności od uwarunkowań organizacyjnych i kadrowych podejmuje decyzję w zakresie udzielenia upoważnienia. Oczywiste jest, iż z uwagi na konieczność zapewnienia niezakłóconej realizacji zadań publicznych przez JST, takie upoważnienie winno zostać udzielone przez skarbnika innym osobom, co najmniej na okres jego nieobecności spowodowanej urlopem, absencją chorobową i innymi przyczynami. W sytuacji, w której skarbnik nie udzielił żadnego upoważnienia do kontrasygnaty oznacza to, że samodzielnie kontrasygnuje wszystkie czynności mogące spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych (majątkowych). Należy wyjaśnić, że głównemu księgowemu samorządowej jednostki budżetowej na mocy obowiązujących ustaw ustrojowych nie przysługuje z ustawy uprawnienie do kontrasygnaty. Dopóki skarbnik takiego upoważnienia nie udzieli, główny księgowy samorządowej jednostki budżetowej nie ma legitymacji do kontrasygnaty czynności rodzącej zobowiązanie pieniężne (w powiecie zobowiązanie majątkowe). Bez upoważnienia do kontrasygnaty, jego podpis złożony na umowie nie oznacza kontrasygnaty, a wyłącznie dokonanie kontroli wstępnej operacji finansowej. Brak kontrasygnaty czyni nieskuteczną czynność rodzącą zobowiązanie pieniężne (majątkowe w powiecie), a w przypadku kredytu, pożyczki, poręczenia, gwarancji i emisji papierów wartościowych, czyni ją z mocy prawa nieważną. Można uznać, iż instytucja kontrasygnaty jest dodatkowym zabezpieczeniem przestrzegania przepisów prawa przez JST, w tym dyscypliny finansów publicznych.

Umowy kredytu, pożyczki, emisja papierów wartościowych. Dla ważności czynności prawnych, polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych, w myśl art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych konieczna jest kontrasygnata skarbnika JST. Ustawodawca położył akcent na niezbędność osoby skarbnika i jego aktu kontrasygnaty, a zatem nie jest możliwe dokonanie kontrasygnaty przez osoby upoważnione przez skarbnika. Brak kontrasygnaty skarbnika z mocy prawa całkowicie dyskwalifikuje wymienione czynności prawne, a przyjęte w komentowanym przepisie rozwiązanie, w postaci sankcji bezwzględnej nieważności tych czynności, jest wskazane ze

względu na ich wpływ na dług publiczny[352]. Co ważne, na etapie prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego JST jako zamawiający, często na zadane pytania do treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia zasadnie wyjaśniają, że skarbnik nie złoży kontrasygnaty na wekslu *in blanco*. Taka kontrasygnata jest bowiem bezprzedmiotowA, bo na wekslu powinny się podpisać osoby upoważnione do składania oświadczeń woli w imieniu osoby prawnej. Ponadto podpis skarbnika rodzi niebezpieczeństwo, iż stanie się on poręczycielem wekslowym i w przypadku niewykonania zobowiązania odpowie on osobiście za zobowiązanie finansowe.

Wnioski praktyczne. Czynności prawne podejmowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz członków zarządu powiatu lub województwa, dla ich skuteczności wymagają kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w której czynność prawna powoduje powstanie zobowiązań finansowych (pieniężnych). Złożona kontrasygnata jest warunkiem skuteczności umowy, w której JST jest stroną. Należy przy tym pamiętać, iż brak podpisu skarbnika nie oznacza, że czynność ta jest dotknięta wadą nieważności.

Kontrasygnata nie może być złożona w formie ustnej (czy też dorozumianej), gdyż nie jest kontrasygnatą obecności. Konieczność stosowania w tym przypadku reguł wynikających z art. 60 oraz art. 73 ust. 1 k.c. dotyczących formy czynności prawnej wymaga stosowania (w określonych przypadkach dla ważności czynności prawnej) formy pisemnej. Należy również podkreślić, iż zgodnie z przepisami art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych[353] dla zawarcia umowy w sprawie zamówień publicznych wymagane jest zachowanie formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wymóg ten powoduje konieczność złożenia kontrasygnaty także w formie pisemnej. Przepis ten jest spójny z uregulowaniami w tym zakresie zawartymi w art. 35 ust. 4 Ustawy finansach publicznych. Nakładają one na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zawierania umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

[352] Za: J. Glumińska-Pawlic, *Prawa i obowiązki skarbnika jako organu kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2007, nr 10, s. 38.

[353] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1986 ze zm).

Jednostki samorządu terytorialnego, obok zaciągania zobowiązań wynikających z przeprowadzania operacji gospodarczych w związku z realizacją planu finansowego na podstawie wystawionych zleceń i zawartych umów, mogą również zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Dla ważności umowy kredytu, pożyczki, poręczenia, konieczna jest również kontrasygnata skarbnika. Oznacza ona potwierdzenie zgodności podjętych zobowiązań z zatwierdzonym przez radę budżetem oraz legalności zawarcia umowy.

Przepisy ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wskazują na wagę składanego przez skarbnika podpisu, który oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń zarówno do przedstawionej przez właściwego rzeczowo pracownika oceny prawidłowości pod względem merytorycznym tej operacji, a tym samym potwierdza jej zgodność z prawem, jak i kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów, głównie co do legalności operacji w nich ujętych.

Jeżeli skarbnik ujawnił nieprawidłowości w przedłożonym do podpisu dokumencie, to do chwili ich usunięcia odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania i jej przyczynach, ze wskazaniem przepisów prawnych, które zostały naruszone, skarbnik pisemnie zawiadamia kierownika jednostki, który może wstrzymać realizację tej operacji lub polecić na piśmie jej wykonanie. Wydający polecenie (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa) ma wymóg zawiadomienia o tym fakcie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy, miasta, powiatu, sejmiku województwa) oraz właściwą regionalną izbę obrachunkową. Kierownik jednostki, wydając skarbnikowi pisemne polecenie, powinien się jednak liczyć z tym, że dokonanie wymienionych czynności może powodować odpowiedzialność karną oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Brak kontrasygnaty (podpisu) skarbnika gminy na dokumencie urzędowym, rodzącym skutki finansowe, nie przesądza o jego nieważności, a jedynie skutkować może jego bezskutecznością. Skutkiem braku kontrasygnaty skarbnika nie jest stan bezskuteczności zawieszonej, o jakiej mowa w art. 63 k.c. Kontrasygnata oświadczenia woli organu gminy może być dokonana przez skarbnika gminy także w formie konkludentnej. Przykładowo art. 46 ust. 3 u.s.g. wiąże wymóg kontrasygnaty z możliwością spowodowania przez

czynność prawną powstania zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, nie ma więc podstaw do wykładania tego przepisu jako uzależniającego skuteczność kontrasygnaty w sytuacji braku zaciągania przez gminę zobowiązania pieniężnego, wymagającego umieszczenia w budżecie gminy[354].

Kontrasygnata skarbnika gminy nie stanowi oświadczenia woli, bowiem takie oświadczenie w imieniu gminy składa wójt lub upoważnione przez niego osoby. Kontrasygnata stanowi oświadczenie wiedzy skarbnika co do stanu planu finansowego gminy i jest narzędziem dyscypliny budżetowej. Przyjmuje się również, że do składania przez skarbnika kontrasygnaty ma odpowiednie zastosowanie art. 60 k.c. Oznacza to, że np. przystąpienie do realizacji umowy, może być uznane za potwierdzenie jej zawarcia i jednocześnie za złożenie w sposób dorozumiany kontrasygnaty przez skarbnika[355].

[354] Wyrok SA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt. I ACa 1156/17; wyrok SN z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt. II CSK 28/14).

[355] Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt. I ACa 862/16.

7.8. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Za wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) odpowiada:

a. organ stanowiący JST,
b. skarbnik JST,
c. zarząd JST,
d. komisja rewizyjna w JST.

2. Dyscyplina finansów publicznych to:

a. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej i prywatnej gospodarki finansowej,
b. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej ustawie Prawo budżetowe,
c. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej (budżety publiczne, budżety gospodarstw domowych, budżety przedsiębiorstw państwowych),
d. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej ustawie o finansach publicznych.

3. System budżetowy to:

a. ogół czynności związanych z gromadzeniem wydatkowaniem środków budżetowych,
b. ogół prawnych instrumentów i instytucji związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
c. dobór źródeł dochodów i kierunków wydatkowania środków budżetowych,
d. zasady postępowania organów publicznych oraz jednostek realizujących budżet w procesie planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu.

4. Budżet jednostki samorządu terytorialnego (JST) uchwala:

a. organ stanowiący JST,
b. zarząd JST,
c. skarbnik JST,
d. komisja rewizyjna JST.

5. Proces wykonywania budżetu JST rozpoczyna się w Polsce z dniem:

a. uchwalenia uchwały budżetowej,
b. opracowywania prowizorium budżetowego przez zarząd JST,
c. 1 stycznia roku budżetowego,
d. otrzymania absolutorium przez zarząd JST.

6. System budżetowy JST reguluje:

a. zasady pobierania dochodów na rzecz budżetu JST,
b. zasady wydatkowania zgromadzonych w budżecie JST dochodów,
c. zasady wydatkowania zasobów pieniężnych JST przez ludność,
d. zasady wydatkowania zasobów pieniężnych JST przez podmioty gospodarcze,

7. Przez wydatki bieżące budżetu JST rozumie się:

a. wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi – np.: wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań; dotacje na zadania bieżące,
b. wyłącznie wydatki na programy finansowane z udziałem środków europejskich (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), w części związanej z realizacją zadań j.s.t. (bez wydatków na wynagrodzenia i składki),
c. tylko wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym oraz obsługę długu skarbu państwa (kwota przekazywana przez JST na rzecz budżetu centralnego),
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

8. W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnia się dochody i wydatki związane z realizacją:

a. zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
b. zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej,
c. zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

9. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania:

a. do 15 lutego roku budżetowego,
b. do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy,
c. do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

10. Opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić:

a. na miesiąc przed uchwaleniem budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
b. w dniu uchwalenia budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
c. przed uchwaleniem budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego,
d. na 10 dni przed uchwaleniem budżetu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

11. Projekt uchwały budżetowej musi spełniać warunki, o których mowa w art. 212 u.f.p., a więc musi określać m.in.:

a. łączną kwotę planowanych dochodów budżetu JST, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków bieżących i majątkowych,
b. kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu JST wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu JST,
c. łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu JST,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

12. W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej:

a. uchwala budżet na okres 6 miesięcy z opcją przedłużenia na 1 rok,
b. wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz

przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania,
c. opracowuje i uchwala za JST program postępowania naprawczego,
d. wszystkie odpowiedzi są fałszywe.

13. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala program postępowania naprawczego:

a. na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych,
b. na okres 2 lat budżetowych,
c. na okres 1 roku budżetowy,
d. na okres do czasu uchwalenia budżetu przez JST.

14. Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

a. analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
b. plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.,
c. przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

15. Art. 242 u.f.p. przewiduje trzy zasady związane z konstruowaniem budżetu:

a. zakaz uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p.,
b. zasadę, zgodnie z którą na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 u.f.p.,
c. zasadę, zgodnie z którą wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną

z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym,

d. wszystkie odpowiedzi są prawidłowe.

16. Wieloletni plan finansowy powinien uwzględniać między innymi:

a. przyjętą politykę finansową i podatkową JST gwarantującą realne wpływy do budżetu umożliwiające realizację celów i zamierzeń rozwojowych,
b. przyjęte założenia makro (w szczególności prognozy wzrostu PKB) i mikroekonomiczne oraz części budżetu operacyjnego i inwestycyjnego,
c. budżet operacyjny zorientowany na tworzenie nadwyżki operacyjnej,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

17. Do dochodów majątkowych zalicza się:

a. dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
b. wyłącznie dochody ze sprzedaży majątku,
c. wyłącznie dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności o kwoty dotacji,
d. wszystkie odpowiedzi są fałszywe.

18. Wydatki majątkowe to wydatki na:

a. inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków europejskich w części związanej z realizacją zadań JST,
b. zakup i objęcie akcji i udziałów,
c. wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

19. Organ wykonawczy JST odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową JST. Organom wykonawczym w ramach tej kompetencji przysługuje wyłączne prawo m.in. do:

a. zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa),
b. emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa) oraz dokonywania wydatków budżetowych,
c. zgłaszania propozycji zmian w budżecie j.s.t oraz dysponowania rezerwami budżetu JST,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

20. Czynności prawne podejmowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz członków zarządu powiatu lub województwa, dla ich skuteczności wymagają:

a. kontrasygnaty skarbnika (głównego księgowego budżetu województwa – w przypadku województwa samorządowego) lub osoby przez niego upoważnionej,
b. kontrasygnaty osoby upoważnionej przez skarbnika wyłącznie do składania kontrasygnat,
c. upoważnienia pracownika JST – w formie decyzji administracyjnej prezesa RIO – do składania kontrasygnat w imieniu wójta, burmistrza i prezydenta miasta,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Na czy polega zarządzanie budżetem JST w kontekście zasady jawności i racjonalności finansów publicznych?

……

……

……

……

……

……

……

……

2. W jaki sposób indywidualny wskaźnik zadłużenia wpływa na planowanie procesów inwestycyjnych w gminie?

……

……

……

……

……

……

……

3. Dlaczego opracowuje się WPF i w jaki sposób ten instrument jest wiarygodny w procesie planowania projektów inwestycyjnych przez JST?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Przedstaw etapy procedury opracowania WPF.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Przedstaw procedurę uchwalania budżetu przez JST (np. w gminie).

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. Zarządzanie finansami publicznymi – kierunki racjonalizacji

8.1. Podstawowe obszary zarządzania finansami publicznymi

Z podmiotowego punktu widzenia finanse publiczne dzielą się na rządowe i samorządowe. Finanse samorządowe to finanse lokalne i regionalne. Powstaje jednak pytanie, czy rozważając obszary zarządzania środkami publicznymi i chcąc wskazać ich specyfikę, jest to podział wystarczający. Wydaje się, że nie, ważne jest bowiem uwzględnienie kryteriów instytucjonalnych czy merytorycznych. Z puntu widzenia tych kryteriów należy wskazać, że najważniejszą instytucją finansów publicznych jest budżet, zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w obszarze merytorycznym należy wymienić zjawiska najbardziej istotne z punktu widzenia ich skutków, tj. np. deficyt budżetowy i dług Skarbu Państwa. **Każda z wymienionych części finansów publicznych winna być poddana systemowi zarządzania, aby gospodarka środkami publicznymi miała racjonalny charakter, i wymaga wskazania, jak ten proces powinien przebiegać**.

Zarządzanie finansami publicznymi ma najbardziej globalny charakter. Na tym poziomie zapadają decyzje, które warunkują wszystko to, co wiąże się z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na tym szczeblu są największe uwikłania polityczne, które ulegają przekształceniom, a towarzyszą nierozłącznie zmianom ekip rządowych i współdziałających ze sobą koalicji partyjnych. To powoduje, że formułowane są ogólne zalecenia do sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Wyrazem tego są różnego typu hasła, np. tanie państwo, co

ma oznaczać redukcję wydatków na cele administracyjne. W takim kontekście prowadzone są dyskusje na forum rządu czy parlamentu skoncentrowane na poszukiwaniu możliwości ograniczenia wydatków. Inny kierunek dysput politycznych prowadzi do zwrócenia się w stronę dochodów publicznych. Wyrazem tego jest np. dążenie do zmniejszenia obciążeń podatkowych. Uwaga koncentruje się zatem na dwóch stronach gospodarki finansowej, czyli na procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W tym układzie często znika z pola widzenia to, co ma charakter zasadniczy, czyli dyspozycje do zarządzania środkami publicznymi. Jak już wcześniej zostało stwierdzone, nie może to przybrać postaci generalnej. Nie ma bowiem jednolitości w obszarze finansów publicznych, mimo że ogólne założenie jest jednakowe dla wszystkich obszarów.

WAŻNE

Środki publiczne winny być tak zarządzane, aby były wykorzystywane efektywnie, to znaczy maksymalnie przyczyniały się do zaspokajania potrzeb społecznych różnych grup i warstw społecznych.

Sięgając do wyżej wymienionych z instytucjonalnego i merytorycznego punktu widzenia obszarów zarządzania finansami publicznymi, trzeba wskazać na istotę i cechy charakterystyczne tego procesu w obrębie takich podstawowych instytucji, jak budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach.

Z tej perspektywy patrząc, niezbędne jest wskazanie, na czym winno się opierać zarządzanie środkami budżetu państwa.

Tradycyjny budżet, którego podstawowym elementem konstytucji jest klasyfikacja budżetowa musi ulec ewolucji w kierunku budżetu o charakterze „zadaniowo-projektowym" elastycznym i efektywnym w zarządzaniu. W tym miejscu można jedynie dodać, że obecnie obowiązujące sztywne ramy gospodarki budżetowej z jednej strony i system poszczególnych dysponentów pierwszego stopnia z drugiej

strony, właściwie bardzo ograniczają możliwości racjonalnego zarządzania środkami publicznymi. Podobne problemy, tylko w mniejszej skali, towarzyszą budżetom jednostek samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu, też przy zarządzaniu środkami publicznymi, występują bariery utrudniające w sposób zasadniczy efektywne zarządzanie. Wynika to z podobnych przyczyn do tych, które były wymienione w stosunku do budżetu państwa. I znowu, jedyna droga, która może zmienić tę sytuację, prowadzi do zmiany systemu konstrukcji budżetów i wymaga rezygnacji dotychczasowych tradycyjnych metod. Osobnym i bardzo ważnym obszarem zarządzania środkami publicznymi jest gospodarka ich nadwyżką lub niedoborem. Ponieważ niedobór w postaci deficytu budżetowego przeradzającego się w dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym, wobec tego jemu trzeba poświecić szczególną uwagę. W tym miejscu ważne jest, aby odróżnić strumieniowy charakter dochodów i wydatków, który dotyczy określonego czasu, jakim jest rok kalendarzowy, od kumulującego się deficytu, który prowadzi do rozważań poświęconym problemom związanym z długiem publicznym.

Zarówno **zjawisko deficytu budżetowego**, jak i długu publicznego nie może być traktowane „akcyjnie" (tj. podejmowane są działania mające na celu np. ograniczenie deficytu). Wymaga to bowiem długiej perspektywy i musi być zarządzane nie incydentalnie, ale długotrwale. Z tego względu zarządzanie wymienionymi zjawiskami ma szczególne znaczenie. Może się np. okazać, że konieczne jest z racjonalnego i efektywnego punktu widzenia wykorzystanie środków publicznych, aby czasowo deficyt był zwiększony. Taka decyzja nie może mieć charakteru politycznego, a wynikać powinna ze względów ekonomicznych i społecznych. Ten obszar zarządzania środkami publicznymi ma fundamentalne znaczenie i wymaga zastosowania właściwych metod, tj. dostosowanych do natury regulowanych zjawisk. Powyższe uwagi odniesione do budżetu państwa mają zastosowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym jednak przypadku zarządzanie środkami publicznymi ma nie tylko odniesienia do gremiów decydujących, np. rady odpowiedniego szczebla, ale ma wspomaganie instytucjonalne w Regionalnych Izbach Obrachunkowych.

8.2. Nowe zarządzanie w sektorze publicznym

Największy wpływ na obecny kształt usług publicznych na świecie wywarła koncepcja Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym (New Public Management). Korzenie tej koncepcji wywodzą się z Wielkiej Brytanii. W latach 80. organizacja i zarządzanie w brytyjskich usługach publicznych poddane zostały presji zmian. Zaczęto tworzyć nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym, które stały się natchnieniem dla wielu krajów OECD, w reformowaniu administracji publicznej. Wyraźnie było widać, że zasadniczą zmianą postulowaną w Nowym Zarządzaniu w Sektorze Publicznym był sposób finansowania i styl zarządzania, jak również jasne wyrażanie celów organizacji i ich realizacja. Jaskrawe były również dążenia do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych. Na przestrzeni ostatnich lat powyższe założenia zostały zmodyfikowane i rozbudowane. W rezultacie stworzono organizacyjne paradygmaty reformy instytucji publicznych.

WAŻNE

Opracowane zostały cztery koncepcje, wg których miano dokonywać reform w ramach Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym:

- Model NPM 1. Zwiększanie efektywności;
- Model NPM 2. Decentralizacja i „odchudzanie sektora publicznego";
- Model NPM 3. W poszukiwaniu doskonałości;
- Model NPM 4. Orientacja na usługi publiczne.

Ostatnie dziesięciolecia charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem ruchów obywatelskich i organizacji non-profit w planowaniu polityk publicznych na szczeblu krajowym (a także unijnym) oraz rosnącym znaczeniem aktywności społecznej w lokalnym rozwoju. Trend ten wyraźnie został dostrzeżony w Unii Europejskiej, gdzie z zasad pomocniczości, partnerstwa i dialogu społecznego wyprowadza się postulat stopnio-

wego powiększania zakresu współpracy instytucji publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Dlatego też podstawowe pytanie nie brzmi „Czy współpracować?", ale „Jak współpracować?". Państwo w systemie międzysektorowej współpracy pełni dwie, częściowo niezależne od siebie funkcje.

Po pierwsze, **państwo jest jednym z aktorów** tejże współpracy, wchodzącym w interakcje z pozostałymi (państwo – sektor biznesu, co określane bywa także jako publiczno-prywatne partnerstwo oraz państwo – sektor pozarządowy, czyli partnerstwo publiczno-społeczne).

Po drugie, **państwo – jako ustawodawca** – określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między aktorami. Daje to bezsprzecznie państwu uprzywilejowaną pozycję, która w systemie demokratycznym częściowo równoważona jest (a przynajmniej powinna być) przez zasadę ograniczonego charakteru władzy państwowej.

UWAGA

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego (pożytku społecznego): model niemiecki i angielski.

Model niemiecki charakteryzuje się: 1) pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, zoperacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz 2) korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne zbudowanie w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje: 1) większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych, a także 2) wynikający stąd brak preferencji dla organizacji pozarządowych. Nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z sektorem niezależnym (ang. *independent sector*), definiowanym jako ogół podmiotów *for-profit* i *non-profit* zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecanie zadań publicznych. Co więcej, zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne. Oba modele mają swoje rozpoznane i opisane w literaturze mocne i słabe strony. Warto zaznaczyć, że standaryzacja w modelu niemieckim ukierunkowana jest na: 1) utrzymanie wysokiej jakości usług społecznych oraz 2) zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia. Konsekwencją tego drugiego celu jest etatyzacja organizacji pozarządowych. W modelu angielskim zaś standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, sprowadzanej w praktyce do obniżania kosztów utrzymywania systemu usług dla ludności (ang. *social services*).

W **obu modelach standaryzacja współpracy** służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Jest to jednak inny typ profesjonalizacji. Organizacje pozarządowe w Niemczech profesjonalizując się, upodabniają się do instytucji publicznych, przejmują ich standardy i kulturę organizacyjną. Z kolei angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania (poszukiwanie zysku czy choćby nadwyżek bilansowych), jak i kultury pracy. Efektem ubocznym modelu niemieckiego jest wspomniana etatyzacja organizacji społecznych, a modelu angielskiego – komercjalizacja sektora *non-profit*. W przypadku obu państw wdrażany obecnie program naprawczy polega na podejmowaniu prób upowszechnienia we własnym modelu elementów modelu konkurencyjnego. Wielka Brytania wprowadza elementy negocjacji, charakterystyczne dla podejścia korporacyjnego (do tego sprowadza się m.in. idea wspomnianego paktu), a Niemcy – elementy konkurencji, otwierając jeden z segmentów rynku usług społecznych dla podmiotów komercyjnych. Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych należałoby w dalszym ciągu dążyć do wypracowania rozwiązań

kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli. Standaryzacja usług jest procesem stopniowego uściślania odpowiedzi na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspakajania.

Standardy tworzy się, ponieważ pełnią one szereg konkretnych, przydatnych funkcji, do których zaliczamy:

- **funkcję normotwórczą – standardy formalnie i organizacyjnie warunkują modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;**
- **funkcję stymulującą – standardy jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;**
- **funkcję ekonomiczną – poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, standardy określają racjonalność świadczonej usługi;**
- **funkcję społeczną – standardy porządkują relację między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (określają czynnik jakości życia).**

Standardy można opisać ze względu na ich cechy podstawowe, najbardziej charakterystyczne, do których należą takie charakterystyki standardów, jak:

✓ minimalne – rekomendowane,
✓ statyczne – dynamiczne,
✓ dedukcyjne – indukcyjne,
✓ wartości – procedury,
✓ zewnętrzne – wewnętrzne,
✓ oparte na wskaźnikach – oparte na mechanizmach,
✓ budują kulturę organizacyjną – dostarczają konkretne usługi.

Podstawowe metody konstruowania standardów to:

✓ indukcyjno-negocjacyjna (standard budowany na podstawie porozumienia kupującego,
✓ dostarczycieli, klientów – modelowy),

- ✓ regulamin wewnętrzny (akceptowana samoregulacja danego dostarczyciela usługi czy zadania),
- ✓ koncesyjna (decyzja administracyjna),
- ✓ quasi-rynkowa (standard definiowany albo zależny od klienta),
- ✓ administracyjna (po stronie zamawiającego daną usługę na zewnątrz),
- ✓ ustawowa (przykład – rozporządzenie).

Najważniejsze zasady towarzyszące konstruowaniu standardów to:

- ✓ adekwatność – względna zgodność między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usług;
- ✓ elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;

- ✓ ramowość – możliwość poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim,
- ✓ ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, dzięki możliwości
- ✓ wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub grupy klientów;
- ✓ spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną.

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych.

Do problemów związanych ze standaryzacją usług społecznych zaliczamy:

(1) Diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek:
- problemem jest przywiązanie jednostek administracji publicznej do zadań obowiązkowych,
- problemem jest „uprzywilejowana pozycja" tych zadań, które mają dobrą obudowę formalnoprawną i zagwarantowane coroczne finansowanie,
- szansą na nową diagnozę są składane przez organizacje pozarządowe wnioski do otwartych konkursów ofert.

(2) Formułowanie celów i zadań priorytetowych:
- najczęściej bez podbudowy diagnostycznej wybiera się do finansowania te zadania, które wylobbowały zorganizowane grupy interesu (organizacje, partie polityczne, klienci),
- brakuje diagnozy i ustalonych mechanizmów określania priorytetów,
- problemem może być też poszerzanie listy priorytetów *ad libitum*, co niweczy sens priorytyzacji

(3) Tworzenie strategii i programów społecznych:
- brak strategii w zakresie sfery społecznej przy obecności licznych strategii rozwoju gospodarczego,
- brak mechanizmów uspołecznionego tworzenia strategii w zakresie sfery społecznej, zarówno długookresowych, jak i krótkookresowych,
- brak strategii i programów w zakresie celów priorytetowych.

Pojęcie usługi publicznej, w tym usługi społecznej.

Usługi publiczne są systemem usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, skierowanych na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, w których ważną rolę – z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomiczno-finansowych i ekologicznych – odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej. Jakość świadczenia jednej z tych usług, ma kapitalne znaczenie dla jakości świadczenia usług pozostałych i dla całego systemu.

Usługi komunalne to usługi publiczne, które są skierowane na zaspokajanie **zbiorowych potrzeb bytowych** społeczności.

Przez **usługi społeczne** rozumiemy inny, specyficzny rodzaj usług publicznych, a mianowicie:

- usługi ukierunkowane na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie **potrzeb społecznych** (w odróżnieniu od ich potrzeb bytowych). Mamy tu na myśli przede wszystkim: edukację, opiekę i wychowanie, ochronę zdrowia, upowszechnianie kultury i kultury fizycznej, opiekę społeczną, bezpieczeństwo publiczne, inne np. rynek pracy, niektóre zadania z zakresu promocji regionu. Wydaje się, że usługi społeczne wymagają, w o wiele większym stopniu niż w przypadku usług komunalnych, współfinansowania lub finansowania ze strony budżetów publicznych, ponieważ:

- dostarczanie tych usług służy zaspokajaniu socjalnych potrzeb społeczności (np. usługi z zakresu pomocy społecznej, i/lub też;
- gwarantowana i równa dostępność określonych usług jest zapisana w konstytucji (np. edukacja czy programy kulturalne).

Na specyfikę organizacyjną, zarządczą, techniczną, społeczną, ekologiczną oraz ekonomiczno-finansową świadczenia usług nakłada się cały szereg przepisów: prawa administracyjnego, prawa samorządowego, gospodarczego, „społecznego", cywilnego, finansów i zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz przepisów prawa sektorowego.

Warto zauważyć, że organizacja większości usług publicznych, szczególnie infrastrukturalnych, jest ściśle związana z zarządzaniem ochroną środowiska. Tak więc przy organizacji systemu ich świadczenia należy uwzględniać konsekwencje włączenia Polski do Unii Europejskiej nie tylko w zakresie dostępu do europejskich środków finansowych, ale również wdrażania unijnego prawa ekologicznego. Dla osób zaangażowanych w organizację usług społecznych pomocne może być zapoznanie się z Traktatem ustanawiającym Unię Europejską (oraz późniejszymi traktatami), który normuje cele społeczne i socjalne działań państw członkowskich, a także z innymi dokumentami, dotyczącymi podstawowych praw UE. Funkcjonowanie systemu usług publicznych jest ponadto regulowane przez dyrektywy dotyczące m.in. ochrony konsumenta i konkurencji, rynku energii i itp.

Działalność użyteczności publicznej a działalność komercyjna. Jednym z argumentów przeciwników komercjalizacji usług publicznych jest termin-hasło: zadania o charakterze użyteczności publicznej. W istocie termin użyteczność publiczna jest bardziej opisem rzeczywistości prawnej i społecznej, nie zaś gospodarczej. Dla opisu gospodarczych realiów zarządzania i świadczenia usług publicznych, i do podejmowania określonych decyzji racjonalizujących i restrukturyzacyjnych organizację usług, istotne są następujące aspekty:

– pozycja danego podmiotu na rynku: tzn. czy jest to pozycja z natury monopolistyczna (lub konkurencyjna), czy też nie,
– zakres ustawowych regulacji prawnych i ekonomicznych określonego sektora usług,
– potrzeby rzeczowe i finansowe oraz kapitałochłonność świadczenia usług,

– własność podmiotu i mienia, na podstawie których świadczy się określonego typu usługi, oraz sposoby zarządzania tymi podmiotami i mieniem (publiczna, publiczno-prywatna, prywatna),
– wrażliwość ekologiczna realizacji określonej usługi.

Te cechy w większym stopniu powinny przesądzać o kwalifikacji poszczególnych rodzajów usług publicznych i określać cele decyzji restrukturyzacyjnych, niż same zapisy ustawowe o zadaniach własnych lub zleconych jednostek administracji publicznej. W tym rozumieniu, nie będziemy mówili o podmiotach użyteczności publicznej, a raczej o podmiotach funkcjonujących w różnego typu ograniczających ich uwarunkowaniach: własnościowych, organizacyjnych, regulacyjnych, technicznych i ekologicznych lub o podmiotach rynkowych, lub w dużej mierze podatnych na urynkowienie.

System zarządzania usługami społecznymi. Nowoczesny system organizacji i zarządzania usługami powinien bazować na czytelnym podziale kompetencji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami świadczącymi usługi. Należy zastanowić się, jak konsekwentnie realizować działania zwiększające poziom odbiurokratyzowania i „odpolitycznienia" tego sektora m.in. poprzez:
- stopniowe ograniczanie dualizmu funkcjonalnego jednostek administracji publicznej (władza w podwójnej i sprzecznej roli polityka i reprezentanta „ludu" oraz właściciela mienia i gospodarza obowiązanego do ekonomiczno-finansowego rozwoju „swoich" jednostek gospodarczych),
- upodmiotowienie jednostek świadczących usługi – bez względu na ich strukturę własnościową – w zakresie wpływu na planowanie strategiczne oraz planowanie operacyjne i finansowe oraz wykonawstwa, na podstawiestabilnego systemu kontraktowania i finansowania długoterminowego.

Celami systemu zarządzania usługami publicznymi, w tym społecznymi, powinno być:
→ zwiększenie dostępności usług,
→ podwyższenie standardów jakościowych i ilościowych usług oraz ochrony środowiska,
→ optymalizacja kosztów jednostkowych i całkowitych ich świadczenia.

Znajomość otoczenia prawnego i gospodarczego pozwala na realizację ww. celów przez:

a) precyzyjne określenie strategii, programów i planów rozwojowych instytucji i usług,
b) precyzyjne zarządzanie i właściwe finansowanie usług,
c) wykorzystanie całego potencjału rozwojowego, przy jednoczesnym angażowaniu zewnętrznych podmiotów i zasobów rzeczowych i finansowych,
d) organizację świadczenia usług przez podmioty o optymalnej strukturze organizacyjno-prawnej i wykonawczej,
e) rozwój infrastruktury świadczenia usług społecznych,
f) właściwy nadzór nad systemem świadczenia usług.

Cykl zarządzania usługami społecznymi. Prawdziwą sztuką jest takie zorganizowanie systemu świadczenia usług społecznych, aby wszystkie podmioty aktywne w tej sferze współpracowały ze sobą, uzupełniając się wzajemnie, i aby zdefiniowane wyżej cele rozwoju były wzajemnie uzgodnione (nie były przeciwstawiane i realizowane kosztem innych). Chodzi bowiem o skupienie energii i dostępnych środków na współpracy dla właściwie zrozumianego i zdefiniowanego dobra wspólnego społeczeństwa. W celu równoważenia wpływu i partykularnych interesów podmiotów aktywnych oraz przeciwdziałania naruszaniu zasad racjonalnej i funkcjonalnej organizacji działań wspólnoty należy bardzo precyzyjnie określić zakres podmiotowy (kto?), przedmiotowy (co?) i proceduralny (jak?) zarządzania i organizacji sfery usług publicznych, w tym społecznych. Temu właśnie służy metodologia tzw. **cyklu zarządzania**.

Zarządzanie usługami w zależności od podziału kompetencji między jednostką administracji publicznej a innymi podmiotami, biorącymi udział w cyklu, może w całym procesie określać rolę JST jako:

a) **aktora**: administracja zajmuje się bezpośrednio wszystkimi elementami procesu organizacji i zarządzania,
b) **pilota:** administracja dominuje na poziomie określania celów oraz zasad (polityk) i programów dostarczania i rozwoju usług, a także odgrywa znaczącą rolę na poziomie planowania oraz kontroli i oceny, natomiast bieżąca i bezpośrednia realizacja usług stanowi domenę podmiotów świadczących usługi,
c) **klienta:** podstawową rolą administracji jest współokreślanie celów i kontrola ich realizacji.

Planowanie działań operacyjnych i inwestycyjnych oraz ich finansowanie i realizacja należy głównie do podmiotów świadczących usługi, często zewnętrznych w stosunku do struktur organizacyjnych i budżetowych z administracją publiczną.

8.3. Plany inwestycyjne

Tworzenie planów inwestycyjnych. Planowanie inwestycji, rozumiane jako część szerszych rozważań planistycznych w aspekcie utrzymania i rozbudowy infrastruktury, powinno być objęte długoterminowym planem inwestycji, który daje pełniejszy obraz potrzeb, kierunków i zakresu rozwoju całej instytucji i obszaru administracji.

Model planowania inwestycji administracji publicznej obejmuje:
- zbiorcze ujęcie kluczowych elementów polityki rozwoju jednostki i usług publicznych w odniesieniu do inwestycji publicznych,
- czytelne i kompleksowe procedury określania potrzeb i podejmowania realizacji inwestycji,
- odpowiednie zasady i procedury podejmowania decyzji w sprawie ustalania priorytetów dla konkurencyjnych inwestycji,
- kluczowe elementy polityki finansowej, określające pożądany łączny poziom nakładów inwestycyjnych, najważniejsze wskaźniki zadłużenia, pożądaną proporcję finansowania inwestycji ze środków bieżących i kredytowych,
- możliwość obserwacji procesu decyzyjnego związanego z planowaniem inwestycji publicznych od wstępnego wniosku po ostateczne decyzje w sprawie finansowania.

Podstawą opracowania planów inwestycyjnych jest określenie technik:
- oceny i ustalania priorytetów potencjalnych inwestycji publicznych,
- wiązania potrzeb w zakresie inwestycji publicznych z obecnymi i przewidywanymi zdolnościami finansowymi,
- określania potrzeb inwestycyjnych, priorytetów i zasobów dla celów wewnętrznych i dla instytucji z zewnątrz, jak również zarządzania administracyjnym i politycznym procesem tworzenia i realizacji planu inwestycji publicznych i budżetu inwestycyjnego.

Zastosowane w metodzie kryteria pozwalają ocenić najważniejsze aspekty realizacji inwestycji, ustalić współzależności pomiędzy różnymi obiektami (przedmiotami inwestycji), a przez to zorganizować proces i ułatwić administracji publicznej podejmowanie decyzji zgodnych z potrzebami społecznymi w zakresie infrastruktury. Ponadto planowanie inwestycyjne w powiązaniu z jasną i przejrzystą analizą zdolności kredytowej będzie służyć również stymulowaniu finansowania infrastruktury miejskiej opartego na długoterminowych środkach kredytowych. Może to być osiągane poprzez wzmacnianie zdolności zarządzania przez administrację publiczną planami inwestycji infrastrukturalnych oraz przekazywanie źródłom kapitału informacji o wielkości i terminach potrzeb finansowych w odniesieniu do ogólnego planu finansowania, znanych i przewidywanych potrzeb kapitałowych. Aby przejść do stadium realizacji, powinien być opracowany jednoznaczny proces ustalania, które projekty inwestycyjne uzyskają formalne zatwierdzenie (łącznie z zatwierdzeniem wykorzystania funduszy publicznych). Proces powinien być znany wszystkim jego uczestnikom, a zasady dotyczące podejmowania decyzji powinny zostać podane w sposób wyraźny. Działalność inwestycyjna jest procesem bardzo skomplikowanym, wymagającym uwzględnienia wielu czynników natury prawnej, technicznej i ekonomicznej. Przeprowadzenie inwestycji zazwyczaj wiąże się ze znacznym wysiłkiem finansowym, ponoszonym w stosunkowo krótkim czasie. Z drugiej zaś strony skutki inwestycji mają z reguły wpływ na funkcjonowanie jednostki przez wiele kolejnych lat. Powodzenie procesu inwestycyjnego wymaga więc uwzględnienia i respektowania wszystkich wymienionych czynników. Stąd też ogromne znaczenie ma rzetelne przygotowanie się do procesu inwestycji i wykonanie dogłębnej analizy techniczno-ekonomicznej oraz finansowej. Przystępując do analizowania potencjalnych procesów inwestycyjnych, należy rozpocząć od określenia niezbędności realizacji poszczególnych inwestycji. Być może istnieje możliwość zaspokojenia określonych potrzeb jednostki bezinwestycyjnie. Należy zbadać, czy istnieją w konkretnym przypadku warunki do uzyskania wymaganych efektów w drodze pozainwestycyjnej, np. poprzez:

– przeprowadzenie zmian organizacyjnych,
– inne wykorzystanie posiadanych już środków trwałych,
– najem sprzętu,
– leasing,
– kooperację.

Dopiero po przeprowadzeniu takiej wstępnej analizy zapadają podstawowe decyzje inwestycyjne. Ich realizacja powinna zapewnić osiągnięcie zamierzonego efektu. Rozpatrując konieczność przeprowadzenia inwestycji, należy mieć na uwadze, że obowiązujące procedury rozpoczynania inwestycji są skomplikowane i długotrwałe. Kierunki inwestowania można usystematyzować w zależności od kolejności rozpatrywania decyzji dotyczącej:
– modernizacji posiadanego majątku trwałego,
– nabycia środków trwałych w miejsce dotychczasowych, zużytych technicznie i ekonomicznie,
– nabycia środków trwałych zwiększających zasoby majątkowe jednostki.

Motywy podejmowania decyzji inwestycyjnych mogą mieć różne podłoże:
– techniczne – zużycie fizyczne i moralne składników majątkowych,
– ekonomiczne – zużycie ekonomiczne czy dostępność nowych, bardziej efektywnych składników majątku,
– marketingowe – sprostanie wymogom i oczekiwaniom rynkowym,
– prawne – określone przepisy nakazują realizację inwestycji np. związanych z bhp czy ochroną środowiska.

Podjęcie decyzji o ewentualnym uruchomieniu inwestycji wymaga przeprowadzenia oceny celowości i efektywności inwestycji. Jest to część zasadnicza tego etapu prac. Oceny tej można dokonywać w dwóch płaszczyznach: mikro- i makroekonomicznej. Odgrywa to szczególną rolę w jednostkach sfery finansów publicznych. Efektywność inwestycji można stwierdzić, analizując inne możliwe rozwiązania i porównując je pod kątem ekonomiczno-technicznym. Efekty inwestycyjne mogą być różne, w zależności od ich charakteru, np.: unowocześnienie majątku umożliwiające wzrost produkcji lub poprawę jakości wyrobów i usług, wzrost wydajności. Inwestycje mogą także przysparzać korzyści niematerialnych, co jest szczególnie istotne dla finansów publicznych. Efekty te mogą być związane ze zdrowiem, kulturą, bezpieczeństwem itp. Inwestycja jest uznawana za celową, gdy pożądany efekt nie może być osiągnięty bezinwestycyjnie, a przyjęty kierunek inwestowania jest uzasadniony. Jednostki sektora finansów publicznych powinny jednak brać pod uwagę także czynnik makroekonomiczny. Dlatego rozpoczęcie inwestycji powinno

być uwarunkowane oceną jej wpływu na region lub całą gospodarkę narodową i możliwych tego skutków. Podkreślając fakt, że środki inwestycyjne pomimo znacznych wielkości ujętych w budżecie państwa są jednak ograniczone, powstaje konieczność rzetelnego planowania i wyboru inwestycji, a gospodarowanie środkami musi zapewnić utrzymanie równowagi budżetowej jednostki. Decyzje inwestycyjne powinny być realizowane z uwzględnieniem potrzeb różnorodnych grup społecznych we wszystkich sferach: ekonomicznej, socjalnej, środowiskowej, kulturowej itp.

Analiza finansowa. Rozpoczęcie każdej inwestycji musi być poprzedzone dogłębną analizą jej opłacalności. Analiza ta może być prowadzona w układzie: przychody-koszty lub wpływy-wydatki. Dopiero po oszacowaniu potencjalnych korzyści, jakie jednostka może osiągnąć oraz ocenie związanego z tym ryzyka, może zapaść decyzja o uruchomieniu procesu inwestycyjnego. Analiza finansowa polega na opracowaniu prognoz finansowych (np. w postaci rachunku zysków i strat, bilansu) oraz oceny finansowej inwestycji. Efektem tej analizy jest wskazanie korzyści lub braku korzyści finansowych przedsięwzięcia. Ocena finansowa jest ważna przede wszystkim w procesach inwestycyjnych, które nie są wymuszone ze względów nieekonomicznych (np. technicznych, prawnych). Przeprowadzenie rzetelnej analizy finansowej wpływa wtedy bezpośrednio na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego lub też odstąpieniu od niego. Ocena finansowa prowadzona jest na podstawie kryteriów istotnych dla jednostki. Ich indywidualna ocena i waga dla poszczególnych jednostek stanowi pomoc w podjęciu decyzji.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące kryteria:
– czasu,
– efektywności,
– finansowej opłacalności bezwzględnej,
– finansowej opłacalności względnej,
– ryzyka projektu inwestycyjnego.

Rozpatrując **kryterium czasu**, można analizować np. czas, w jakim zwróci się nakład inwestycyjny lub też kiedy zainwestowany kapitał zostanie zwielokrotniony. Decyzja inwestycyjna powinna być podjęta w zależności od przyjętych przez jednostkę dopuszczalnych okresów,

ustalanych z reguły na podstawie dotychczasowych własnych doświadczeń inwestycyjnych lub też przykładów innych jednostek.

Kryterium efektywności polega na zbadaniu efektywności inwestycji, np. na porównaniu stosunku przewidywanego potencjalnego wpływu finansowego do wielkości nakładów inwestycyjnych w danym okresie. Kryterium to pozwala na stosunkowo obiektywne porównanie i ocenę poszczególnych możliwości inwestowania i podjęcie optymalnych decyzji.

Kryterium bezwzględnej opłacalności inwestycji pokazuje wartość pieniężną, jaką wygeneruje inwestycja. Z uwagi na fakt, że wpływy obejmują różne okresy, w celu zapewnienia porównywalności analizę należy prowadzić na podstawie wartości przeliczonych (zdyskontowanych) na określony moment – z reguły podjęcie procesu inwestycyjnego. Dyskontowanie polega na zmniejszaniu wartości nominalnych wynikających z prognozy o określony procent, tzw. stopę dyskontową. Analiza na podstawie kryterium finansowej opłacalności względnej stosowana jest z reguły dla porównania różnych projektów inwestycyjnych, o różnej wielkości niezbędnych nakładów. Analiza wskazuje, ile jednostek wolnej nadwyżki pieniężnej przypada na jednostkę nakładów inwestycyjnych.

Kryterium ryzyka projektu inwestycyjnego w zależności od rodzaju i wielkości inwestycji obejmuje działania od badania stopy zwrotu zainwestowanego kapitału, aż po wpływ na ryzyko funkcjonowania całej jednostki. Specjalistyczne wydawnictwa prezentują możliwe wzory i formuły obliczeniowe, służące do ustalenia np. tzw. wewnętrznej stopy zwrotu i marginesu bezpieczeństwa.

Plan procesu inwestycyjnego

Zaangażowanie środków finansowych w proces inwestycyjny zawsze powiązane jest z określonym ryzykiem. Warto więc opracować plan przedstawiający:

– zamierzone działania,
– środki służące ich realizacji,
– zamierzone rezultaty,
– wskazanie czynników mogących zagrozić powodzeniu inwestycji.

WAŻNE

Dokument taki ma na celu przede wszystkim przedstawienie skali zadań oraz słabych i dobrych stron projektu, a także szans powodzenia. Sam proces jego sporządzenia może już wykazać niewykonalność lub niewypłacalność planowanej inwestycji.

Plan powinien prezentować szeroką analizę, zarówno w przekroju techniczno-organizacyjnym (możliwości, dostępność czynników wytwórczych), jak i ekonomiczno-finansowym (wielkość niezbędnych nakładów, planowane korzyści ekonomiczne, źródła finansowania).

Analiza ekonomiczno-finansowa powinna także obejmować potencjalne korzyści, których jednostka nie osiągnie przystępując do procesu inwestycyjnego, a także wpływ planowanego przedsięwzięcia na inne części jednostki.

Plan procesu inwestycyjnego jest ważnym narzędziem informacyjnym i decyzyjnym, dlatego powinien być opracowany w sposób ukazujący wszechstronnie wszystkie istotne elementy. Musi być także przejrzysty. Nie może być zbyt szczegółowy, gdyż może okazać się niezrozumiały dla decydentów. Prace analityczne mają charakter ciągły i muszą zapewnić stale aktualną bazę do podejmowania wiążących decyzji inwestycyjnych. Powinny opierać się na aktualnych danych i uwzględniać możliwe korekty. Istotne jest także to, że wszystkie prowadzone analizy muszą zakładać rezerwę na zabezpieczenie nieprzewidzianych zmian (np. opóźnienia realizacji prac, zmiana wskaźników ekonomicznych, kursów walut). Prowadzone prace analityczne zmierzają do zapewnienia terminowego zakończenia inwestycji, z zachowaniem wymogów jakościowych i zgodnie z zaplanowanym budżetem. Naturalnie, inwestor chce otrzymać możliwie dużo za swoje określone środki, natomiast wykonawca dąży do tego, aby za te środki wykonać jak najmniej. Strony muszą jednak tak współpracować, by umowę zawrzeć i wykonać. Niezbędna jest więc coraz bardziej wyspecjalizowana wiedza dla optymalnego za-

rządzania procesem inwestycyjnym. Na rynku pojawiają się też coraz częściej doradcy specjalizujący się w dziedzinie inwestycji[356].

8.4. Skutki pandemii dla sektora finansów publicznych – wybrane aspekty

Potencjał do dalszego wzrostu jest znaczący. Jak wynika z analiz McKinsey, gdyby pod względem produktywności Polsce udało się osiągnąć poziom UE-15, gospodarka mogłaby być dwa razy większa, czyli osiągnąć wielkość obecnej gospodarki Włoch. Dziś wartość dodana wyprodukowana przez polską gospodarkę wynosi 705 mld euro według parytetu siły nabywczej. Osiągając poziom produktywności UE-15, mogłaby wzrosnąć o 607 mld – do ponad 1,3 bln euro. Znaczące zwiększenie produktywności w Polsce może być konieczne dla utrzymania wzrostu gospodarczego, w szczególności ze względu na sytuację na rynku pracy i niekorzystne trendy makroekonomiczne, dodatkowo wzmacniane problemami demograficznymi. Zakładając scenariusz ekstremalny, w którym produktywność nie zmienia się w stosunku do obecnego poziomu, żeby do 2030 r. Polska mogła rozwijać się w tempie 3 proc. rocznie, rynek pracy musiałoby zasilić 7,2 mln pracowników. Liczba ta nie uwzględnia prognozowanego zmniejszenia populacji w wieku produkcyjnym o prawie 2,1 mln osób. Żeby zaspokoić zapotrzebowanie na pracowników, przy takim scenariuszu wszyscy Polacy w wieku 15–64 lat musieliby być aktywni zawodowo. W analizach McKinsey Global Institute wyszczególnia dwa główne źródła rozwoju gospodarki: wzrost liczby pracowników oraz produktywności. Natomiast wzrost produktywności ma trzy główne źródła: inwestycje w kapitał fizyczny, kapitał ludzki oraz całkowita wydajność czynników produkcji (TFP – *total factor productivity*). Po rozłożeniu wzrostu polskiej gospodarki w latach 2004–2019 na wyżej wymienione czynniki widać, ze poza wzrostem liczby pracowników dużą rolę odegrało zwiększenie TFP (wkład TFP w całkowity wzrost wyniósł jedną czwartą). To może wskazywać, że firmy coraz efektywniej wykorzystują swoje zasoby – w Polsce są to zazwyczaj korpora-

[356] *Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, MDDP, Warszawa 2014.

cje zagraniczne inwestujące w kapitał niematerialny (*intangible capital).* Jednak zgodnie z modelem wzrostu McKinsey Global Institute, w przyszłości coraz większe znaczenie będzie miała jakościowa składowa kapitału ludzkiego. Ponad 40 proc. całego wzrostu gospodarki w latach 2018–2030 może pochodzić właśnie z tego źródła. Większy udział pracowników z wyższym poziomem wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia będzie przekładał się na wyższą produktywność.

UWAGA

Warto podkreślić, iż wzrost produktywności jest powiązany z konkurencyjnością gospodarki i jest kluczowym czynnikiem wpływającym pozytywnie na dobrobyt.

Po pierwsze, wzrost produktywności i wzrost zatrudnienia są często pozytywnie skorelowane. Widać to wyraźnie na przykładzie Polski, gdzie od 5 lat wzrasta zarówno produktywność, jak i zatrudnienie.

Po drugie, w skali makroekonomicznej w wielu sektorach wzrost produktywności pochodzi z wyższej wartości wytwarzanych dóbr i wzrostu przychodów przedsiębiorstw.

Po trzecie, w skali mikroekonomicznej wzrost produktywności w firmie przekłada się na wyższy zysk (dzięki większej wartości wytwarzanych dóbr i niższemu kosztowi ich wytwarzania), który trafia do klientów (niższe ceny), pracowników (wyższe pensje), właścicieli (wyższe zyski), generując wzrost ekonomiczny dzięki większemu popytowi, inwestycjom oraz potencjałowi zatrudnienia[357].

[357] Polska 2030 – *Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy,* McKinsey & Company, Warszawa 2019; Analiza na podstawie danych GUS i McKinsey Global Institute, Outperformers: High-Growth Emerging Economies and the Companies that Propel Them, 2018; Międzynarodowy Fundusz Walutowy: Republic of Poland – selected issues, 2019; OECD; Eurostat, Global Innovation Index 2018; GUS; NBP; Komisja Europejska, 2019 European Semester: Country Report – Poland; Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); Global Innovation Index 2018.

Ministerstwo Finansów szacuje, że w 2020 r. PKB Polski spadnie o około 3,4 proc., deficyt sektora wyniesie 8,4 proc. PKB, dług publiczny liczony według unijnej metodologii sięgnie 55,2 proc. PKB, a inflacja CPI znajdzie się na poziomie 2,8 proc. – wynika z najnowszej Aktualizacji Programu Konwergencji (APK) przyjętej we przez rząd[358]**.**

W prezentowanym scenariuszu makroekonomicznym podstawowym założeniem jest przyjęcie, że ograniczenia składające się na ogólnospołeczną kwarantannę istotne dla funkcjonowania gospodarki będą stopniowo znoszone, co jest spójne z założeniami Komisji Europejskiej.

Spadek aktywności gospodarczej w II kw. 2020 r. Ministerstwo Finansów przewiduje w III i IV kw. 2020 r. spadek aktywności gospodarczej (kdk, sa) niemal we wszystkich sektorach gospodarki, przy czym największy będzie miał miejsce m.in. w zakwaterowaniu i gastronomii, działalności związanej z kulturą, rozrywką i rekreacją, transporcie (zwłaszcza pasażerskim), obsłudze rynku nieruchomości czy w handlu. W efekcie w całym 2020 r. PKB obniży się o 3,4 proc., po raz pierwszy od początku lat 90. Spadek zanotuje konsumpcja prywatna, mimo utrzymania wzrostu realnych dochodów do dyspozycji, co przyczyni się do dalszego wzrostu stopy oszczędności gospodarstw domowych. Obniży się również aktywność inwestycyjna, zwłaszcza poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Silny spadek popytu zagranicznego na towary i usługi wpłynie na spadek eksportu. Założono, że PKB w krajach UE, tj. na głównych rynkach eksportowych Polski, obniży się o 5,1 proc.

Dynamika inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych. Resort finansów prognozuje, że dynamika inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 4,3 proc. Przewiduje się, że inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych po niewielkim nominalnym spadku w 2019 r. (o 2,0 proc. rdr) utrzymają się w 2020 r. na zbliżonym poziomie w relacji do PKB, tj. 4,3 proc. i będą wspierać gospodarkę w powrocie na ścieżkę wzrostu gospodarczego po ustaniu zagrożenia epidemicznego.

[358] *Program konwergencji. Aktualizacja 2020*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020; www.mf.gov.pl

Pogorszenie sytuacji na rynku pracy. MF nie podało w APK prognozy dla stopy bezrobocia. Wskazano jedynie, że wyraźne osłabienie aktywności gospodarczej przełoży się na pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Zmniejszy się liczba pracujących, spadnie dynamika nominalnych wynagrodzeń, wzrośnie bezrobocie. Założono przy tym, że firmy będą dążyły do utrzymania zatrudnienia kosztem obniżek dynamiki płac. Zachowaniu miejsc pracy sprzyjały będą działania zaproponowane przez rząd w ramach tarczy antykryzysowej.

Wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. MF prognozuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 0,7 proc. PKB w 2019 r. do 8,4 proc. PKB w 2020 r. Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020–21 będzie uwarunkowana prognozowaną sytuacją makroekonomiczną oraz konsekwencjami decyzji podjętych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Zamrożenie niektórych sektorów gospodarki ma znaczący negatywny wpływ na strumień dochodów sektora w 2020 r., z kolei działania wprowadzone w ramach tarczy antykryzysowej, nakierowane głównie na wsparcie finansowania przedsiębiorstw, bezpieczeństwo pracowników, wsparcie systemu ochrony zdrowia oraz inwestycji publicznych spowodują skokowy wzrost wydatków. Skala nierównowagi finansów publicznych w 2021 r. będzie zależna od długości okresu funkcjonowania gospodarki w warunkach wprowadzonych ograniczeń, tempa ich stopniowego znoszenia, a także finalnej wielkości działań podjętych w związku z pandemią.

Udział wpływów podatkowych do PKB ulegnie zmniejszeniu. Ministerstwo Finansów prognozuje, że po tym, jak w 2020 r. udział wpływów podatkowych do PKB ulegnie zmniejszeniu, w 2021 r. udział ten powinien ulec poprawie. Tak silne i nagłe pogorszenie otoczenia gospodarczego zmusza do przyjęcia konserwatywnego założenia, co do skali dodatkowych dochodów z działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zakłada się jednak, że wprowadzone w poprzednich latach zmiany uszczelniające system podatkowy będą czynnikiem hamującym potencjalne zagrożenia nadużyć w tym obszarze. Spodziewane przyspieszenie aktywności gospodarczej w 2021 r. powinno pozytywnie oddziaływać na poziom wpływów podatkowych. Należy spodziewać się, że o ile w 2020 r. udział wpływów podatkowych do PKB ulegnie zmniejszeniu, o tyle w 2021 r. poprzez wspomniany mechanizm procykliczności udział ten powinien ulec poprawie. Autorzy APK zaznaczyli,

że w prognozie dochodów sektora w 2020 r. nie uwzględniono jednorazowych dochodów z opłaty przekształceniowej OFE z uwagi na przesunięcie reformy w czasie. Dodatkowo w prognozie dochodów, z uwagi na przesunięcie w czasie reformy systemu emerytalnego, polegającej na przekształceniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) w Indywidualne Konta Emerytalne nie zostały uwzględnione jednorazowe dochody z opłaty przekształceniowej oraz wpływ tych działań na dochody FUS. Jak wynika z szacunków MF, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 55,2 proc. PKB. Zarządzanie długiem publicznym w 2020 r. będzie odbywało się w warunkach występowania wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, spodziewanej niepewności na rynkach finansowych, wynikającej przede wszystkim z otoczenia makroekonomicznego, skutków walki z epidemią COVID-19 oraz polityki pieniężnej NBP i głównych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego i Fed. Przy przyjętych założeniach co do zakresu uwzględnionych w przedstawionym scenariuszu działań budżetowych podjętych w celu ograniczenia skutków epidemii, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 55,2 proc. PKB. Zmiany relacji długu do PKB w latach 2020–21 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych państwa oraz tempa wzrostu PKB. Poziomy długu będą wynikały głównie ze zmian zadłużenia podsektora centralnego. Coroczna Aktualizacja Programu Konwergencji jest elementem procesu nadzoru budżetowego w UE i obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej spoza strefy euro. Program jest przygotowany zgodnie z wytycznymi, dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE.

Tabela 6. Aktualizacja Programu Konwergencji 2020.

2020 r.	
PKB	-3,4
Spożycie prywatne	-3
Spożycie publiczne	2,9
Nakłady brutto na środki trwałe	-11,4
Inflacja CPI	2,8
Inflacja HICP	2,6
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	55,2 proc. PKB
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	8,4 proc. PKB

Źródło: opracowanie własne.

Zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Pakiet rozwiązań osłonowych dla samorządów przewidywał m.in. podwojenie udziału powiatów w dochodach z gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa od 1 kwietnia 2020 roku. Wprowadzono także możliwość nierównowagi strony bieżącej budżetu JST dodatkowo o wartość faktycznego ubytku w dochodach podatkowych m.in. z PIT, CIT, podatków lokalnych: nieruchomości, rolnych, leśnych. Przewidziano także wprowadzenie możliwości przekazywania w 2020 r. rat części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej w terminach wcześniejszych, co ma poprawić płynność JST. Kolejne rozwiązanie to uelastycznienie wydatkowania środków z tzw. funduszu korkowego w 2020 r. Pieniądze z tego funduszu będzie można przeznaczyć na przeciwdziałanie i łagodzenie skutków COVID-19.

W 2020 r. ponad 150 samorządów wpłaci do budżetu państwa w ramach „janosikowego”** 2 mld 938 mln zł.

UWAGA**

„Janosikowe” (nazwa nieformalna) − wpłata do budżetu państwa dokonywana na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23) przez jednostki samorządu terytorialnego, których dochody z podatków przekraczają wskaźniki określone w tej ustawie.

Wpłata stanowi dochód niepodatkowy budżetu państwa i jest wykazywana w załączniku 1 (dochody budżetu państwa) do ustawy budżetowej w pozycji pod nazwą Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego. Zasila ona rezerwę celową budżetu państwa, z której finansowana jest subwencja ogólna.

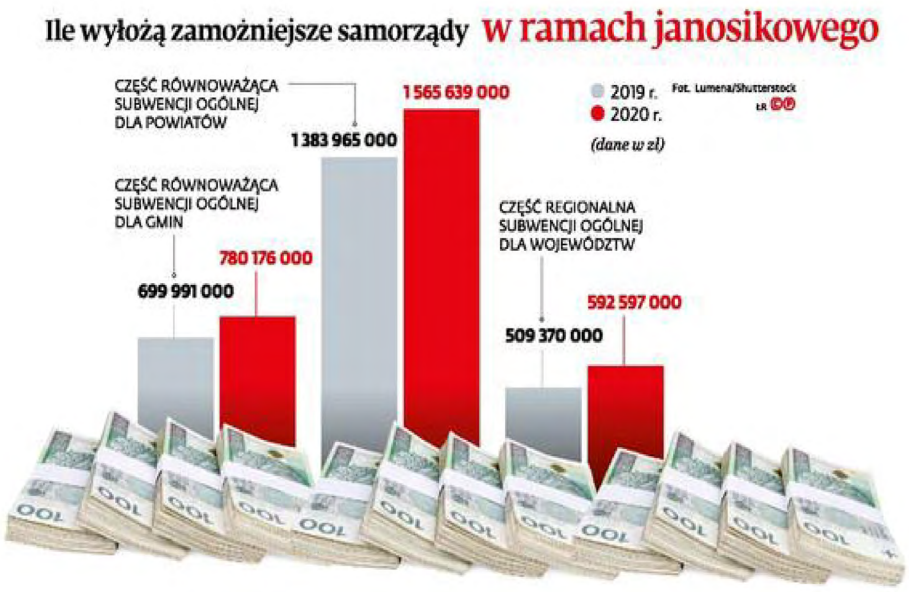
Wysokość wpłaty jest obliczana na podstawie dochodów podatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego sprzed dwóch lat w stosunku do bieżącego roku budżetowego.

Wpłaty do budżetu państwa przez JST, których dochody z podatków przekraczają wskaźniki dochodowe, czyli tzw. janosikowe, przekazywane są do rezerwy celowej budżetu państwa, finansującej subwencję ogólną. Ich wysokość obliczana jest na podstawie dochodów podatkowych danej jednostki sprzed dwóch lat w stosunku do bieżącego roku budżetowego. Zgodnie z art. 29 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy jest większy niż 150 procent wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich gmin w kraju, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (w przypadku powiatów próg ten ustalony jest w wysokości 110 procent wskaźnika ustalonego do wszystkich powiatów, zaś w przypadku województw 125 proc. wskaźnika ustalonego dla województw). Środki z „janosikowego" są później przekazywane – jako część równoważąca subwencji ogólnej – przede wszystkim słabszym finansowo samorządom. Władze tych JST, które wpłacać muszą szczególnie duże kwoty, od dawna krytykują sposób naliczania i alarmują, że odprowadzają zbyt wysokie kwoty. Ponieważ w 2020 roku dochody znacznie spadły, za to pojawiła się konieczność nieprzewidzianego wcześniej wydatkowania sporych środków na walkę z koronawirusem, samorządy zaczęły interweniować, aby rząd w jakiś sposób zrekompensował utracone przez JST dochody. Jedną z głównych propozycji jest tymczasowe zwolnienie właśnie z „janosikowego". W ustawie dotyczącej przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19, a obejmującym wsparcie dla JST, rząd zaproponował jednak tylko przesunięcie obowiązku zapłaty kwietniowych i majowych rat na drugą połowę roku. Zgodnie ze stanowiskiem Związku Miast Polskich obecne regulacje dotyczące „janosikowego" wymagają istotnych zmian, proponując w ramach **opinii na temat wspomnianego projektu ustawy, zapis o treści:** ***w roku 2020, począwszy od 1 kwietnia, oraz w roku 2021 jednostki samorządu terytorialnego nie dokonują wpłat do budżetu państwa, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. 2020 poz. 23, ze zmianami)***.

ZMP przytoczył dane za 2018 r., podając, że wówczas budżet państwa przeznaczył dla JST w ramach systemu wyrównawczego ok. 12,8 mld zł. Proponowano **wesprzeć budżety JST w wielu aspek-**

tach – od stworzenia narzędzi umożliwiających bezpośrednią pomoc finansową z budżetu centralnego, przez rozluźnienie rygorów fiskalnych, po pozyskanie dodatkowych dochodów lub wygenerowanie oszczędności – czytamy w uzasadnieniu do wspomnianego, rządowego projektu. Rząd wyliczył, że w sumie ubytek dochodów w budżetach JST w skali kraju może sięgnąć 10 proc. – czyli 13,5 mld zł.

Rysunek 10. „Janosikowe" 2019–2020.



Źródło: https://forsal.pl/artykuly/1432374,warszawa-zaplaci-ponad-miliard-janosikowego-podatki.html

Jak modernizować finanse publiczne, aby do 2030 roku podwoić wielkość polskiej gospodarki?

Na czym powinni skoncentrować się przedsiębiorcy oraz rządzący, aby osiągnąć sukces?

Po pierwsze. **Zniwelowanie różnicy w produktywności polskiej gospodarki w stosunku do średniego poziomu UE-15**. Produktywność polskiej gospodarki jest średnio o 50 proc. niższa niż gospodarek Europy Zachodniej (UE-15). Znaczące zwiększenie produktywności w Polsce może być konieczne dla utrzymania wzrostu

gospodarczego, w szczególności ze względu na wyzwania na rynku pracy i niekorzystne trendy demograficzne. By osiągnąć ten cel, warto skupić się na poprawie pozycji polskich przedsiębiorstw w łańcuchu wartości, co oznacza koncentrację na bardziej skomplikowanych procesach generujących wyższą wartość dodaną, takich jak produkcja zaawansowanych podzespołów zamiast jedynie montowania ich w np. samochodach czy w sprzęcie RTV i AGD. Kolejnym warunkiem jest dalsze rozwinięcie eksportu, który już teraz stanowi ponad połowę polskiego PKB. Warto skupić się na towarach, w których już uzyskaliśmy przewagę konkurencyjną. Przykładem może być eksport kosmetyków, który w ciągu ostatnich 15 lat wzrósł prawie pięciokrotnie, czy jachtów, gdzie polskie jednostki stanowiły ponad 70 proc. ogólnej wartości eksportu jachtów w UE. Produktywność poprawi także zwiększanie skali automatyzacji, np. w sektorze przemysłowym zastosowanie uczenia maszynowego i Internetu rzeczy np. przy predykcyjnym utrzymywaniu urządzeń i maszyn może zwiększyć produktywność nawet o 20 proc. W skali makroekonomicznej celem powinno być inwestowanie głównie w sektory o wysokiej produktywności, a w związku z tym również przygotowanie pracowników i wspieranie ich w znalezieniu pracy w bardziej produktywnych sektorach gospodarki, np. dzięki szkoleniom, kampaniom informacyjnym czy zachętom finansowym[359].

Wzrost inwestycji i zapewnienie kapitału. Udział inwestycji w PKB spadł z 20,1 proc. w 2015 r. do 18,2 proc. w 2019 r.[360] Poziom inwestycji rzędu 18 proc. PKB w 2018 r. plasuje Polskę dopiero na 24. miejscu w Unii Europejskiej. Stosunkowo niski poziom inwestycji prywatnych i publicznych ogranicza tempo wzrostu. Według szacunków McKinsey[361] w 2030 r. w Polsce może zabraknąć nawet 75 mld

[359] Analiza McKinsey na podstawie danych Eurostatu; Eurostat, dane za 2018 i 2019 r.; ONZ, Comtrade Database Digital McKinsey, Smartening up with Artificial Intelligence (AI) – What's in it for Germany and its Industrial Sector?, 2017.

[360] Eurostat; Ministerstwo Cyfryzacji, www.gov.pl/web/cyfryzacja; GUS; Bank Światowy, Doing Business 2019.

[361] *Polska 2030 – Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy*, McKinsey & Company, Warszawa 2019; Analiza na podstawie danych GUS i McKinsey Global Institute, Outperformers: High-Growth Emerging Economies and the Companies that Propel Them, 2018; Międzynarodowy Fundusz Walutowy: Republic of Poland – selected issues, 2019; OECD; Eurostat, Global Innovation Index 2018; GUS; NBP; Komisja Europejska, 2019 European Semester: Country Report – Poland; Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); Global Innovation Index 2018.

euro środków na inwestycje. W zapewnieniu wzrostu depozytów krajowych pomóc powinny zachęty podatkowe, które skłonią przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe do inwestowania i/lub oszczędzania. Zainteresowanie gospodarstw domowych inwestycjami można także zwiększyć dzięki kampaniom informacyjnym na temat rynków kapitałowych i oferowaniu opcji inwestycyjnych o różnych poziomach ryzyka. Z kolei, żeby zapewnić wyższy poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych, należy koncentrować się m.in. na skutecznym informowaniu o sprzyjających warunkach inwestycji w Polsce. Otwarcie dużych inwestycji infrastrukturalnych na kapitał zagraniczny oraz zachęcenie do współinwestowania (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego i innych formach współpracy inwestycyjnej), jak również usprawnienie funkcjonowania administracji odpowiedzialnej za obsługę inwestycji, w szczególnosci koordynacja działań instytucji rządowych, może zwiększyć zainteresowanie zagranicznych inwestorów. Kapitał można zachęcać do lokowania na rynku krajowym poprzez partnerstwa z globalnymi instytucjami finansowymi, jako uzupełnienie działań lokalnej administracji i dyplomacji gospodarczej.

Zwiększenie innowacyjności. Wydatki na badania i rozwój w stosunku do PKB nie wzrosły znacząco od momentu wejścia Polski do UE. W 2004 r. sięgały 0,6 proc., a od 2018 r. to wciąż tylko około 1,3 proc. W UE ich średni poziom jest dwukrotnie wyższy. Niski poziom wydatków na badania i rozwój w Polsce skutkuje niskim poziomem innowacyjności gospodarki. W Światowym Indeksie Innowacyjności kraj zajmuje dopiero 24. miejsce w UE. Żeby pobudzić innowacyjność, warto mocniej wspierać powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw, wykorzystując do tego celu np. inkubatory przedsiębiorczości. Z kolei promowanie Polski jako lokalizacji dla centrów badawczo-rozwojowych dużych korporacji można zapewnić poprzez dostęp do kapitału i wyszkolonej kadry, czy udzielanie zachęt finansowych, m.in. pokrycie części kosztów badań[362].

Inwestowanie w kapitał ludzki. Liczba osób aktywnych zawodowo spadła w latach 2015–2018 r. o ponad 200 tys. łącznie wśród mężczyzn i kobiet. Inwestowanie w kapitał ludzki pozwoli zarówno na zwiększenie produktywności w ramach sektorów, jak i na swobodniejszy przepływ kapitału ludzkiego do bardziej produktywnych

[362] GUS; Bank Światowy, Doing Business 2019.

branż. Innym, szczególnie ważnym obszarem, jest przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym na rynku pracy. Ich skutki można zwalczać m.in. poprzez wzrost wskaźnika aktywności zawodowej kobiet. Rozwiązaniem moze być zwiększenie elastyczności zatrudnienia i odciążenie w czynnościach opiekuńczych, w większości wykonywanych przez kobiety, dzięki lepszej dostępności do żłobków, przedszkoli czy ośrodków dla osób starszych[363].

Wsparcie biznesu, stan usług publicznych. Jakość usług publicznych czy łatwość prowadzenia biznesu nie zmieniły się znacząco w ciągu ostatnich lat. W rankingu „Doing Business 2019" Polska niezmiennie zajmuje pozycję w czwartej dziesiątce wśród 190 państw. Utrzymanie szybkiego tempa rozwoju zależy od wielu czynników, takich jak łatwość prowadzenia działalności biznesowej, efektywny system podatkowy czy nowoczesna infrastruktura transportowa, energetyczna i telekomunikacyjna. W tych obszarach Polska może jeszcze wiele poprawić. Aby wspomóc rozwój biznesu w kraju, warto uprościć i skrócić procesy administracyjne i sądowe, włączając w to m.in. uproszczenie systemu podatkowego, zapewnienie stabilności legislacyjnej, czy gwarancji interpretacji niejasnych przepisów na korzyść podatnika. Ważne będą także inwestycje w innowacyjne rozwiązania energetyczne, ograniczające zapotrzebowanie na energię, oraz w odnawialne źródła energii. Czynniki, które wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców, także przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju. Zatem rozwijanie projektów bezpośrednio związanych z ochroną przyrody, takich jak wspieranie gospodarki cyrkularnej czy opracowanie strategii ochrony środowiska i uwzględnienie jej w programach rządowych, może stać się ważnym priorytetem. Dotyczy to także zapewnienia odpowiedniego poziomu wydatków na ochronę zdrowia, ich efektywnego wykorzystania, lepszej koordynacji opieki zdrowotnej, jak również profilaktyki, uwzgledniającej promocję zdrowego stylu życia[364].

[363] Bank Światowy, Doing Business 2019.
[364] Bank Swiatowy, Doing Business 2019.

8.5. Postulowane zmiany w sektorze finansów publicznych

Wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020–21 będzie uwarunkowana prognozowaną sytuacją makroekonomiczną oraz konsekwencjami decyzji, podjętych w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Zamrożenie niektórych sektorów gospodarki ma znaczący negatywny wpływ na strumień dochodów sektora w 2020 r., z kolei działania wprowadzone w ramach tarczy antykryzysowej, nakierowane głównie na wsparcie finansowania przedsiębiorstw, bezpieczeństwo pracowników, wsparcie systemu ochrony zdrowia oraz inwestycji publicznych spowodują skokowy wzrost wydatków. W rezultacie, przewiduje się wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 0,7% PKB w 2020 r. do 8,9% PKB w 2021 r. Skala nierównowagi finansów publicznych w 2021 r. będzie zależna od długości okresu funkcjonowania gospodarki w warunkach wprowadzonych ograniczeń, tempa ich stopniowego znoszenia, a także finalnej wielkości działań podjętych w związku z pandemią.

Czynniki determinujące dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych. Sytuacja sektora w obszarze głównych źródeł dochodów, tj. podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne w 2020 r., jak i w 2021 r., będzie determinowana głównie czynnikami makroekonomicznymi. W 2020 r. w związku z przewidywanym spadkiem realnego PKB, prognozowany jest spadek dochodów sektora zarówno w wartości nominalnej, jak i w relacji do PKB. Wprowadzone w marcu 2020 r. zamrożenie niektórych sektorów gospodarki, ograniczenia w handlu, przemieszczaniu się oraz rekreacji mają negatywny wpływ na poziom konsumpcji oraz na dochody podatników (firm i pracowników). Oznacza to mniejsze wpływy z podatków pośrednich, podatków od dochodów osobistych, dochodów od firm oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

Podatki. Doświadczenia wskazują, że wpływy podatkowe wykazują silne tendencje procykliczne w okresie nagłej zmiany sytuacji makroekonomicznej – reakcja tych wpływów na zmianę agregatów makroekonomicznych jest większa od proporcjonalnej. W związku

z tym przewiduje się, że realny spadek tempa PKB będzie wpływał na poziom dochodów podatkowych w stopniu większym, niż wynikałoby to ze zmniejszenia się baz podatkowych. W szczególności znaczące pogorszenie wpływów podatkowych, w stosunku do 2019 r., występuje w podatku VAT oraz podatkach dochodowych, tj. CIT oraz PIT w części związanej z działalnością gospodarczą. Tak silne i nagłe pogorszenie otoczenia gospodarczego zmusza do przyjęcia konserwatywnego założenia, co do skali dodatkowych dochodów z działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zakłada się jednak, że wprowadzone w poprzednich latach zmiany uszczelniające system podatkowy będą czynnikiem hamującym potencjalne zagrożenia nadużyć w tym obszarze. Spodziewane przyspieszenie aktywności gospodarczej w 2021 r. powinno pozytywnie oddziaływać na poziom wpływów podatkowych. Należy spodziewać się, że o ile w 2020 r. udział wpływów podatkowych do PKB ulegnie zmniejszeniu, o tyle w 2021 r. poprzez wspomniany mechanizm procykliczności udział ten powinien ulec poprawie. Poza czynnikami makroekonomicznymi na poziom dochodów w 2021 r. pozytywny wpływ będzie miało planowane wprowadzenie dalszych zmian uszczelniających podatek dochodowy od osób prawnych, tj. CIT (wprowadzenie podatku u źródła, wprowadzenie do porządku prawnego przepisów regulujących skutki w podatku dochodowym od osób w związku z rozbieżnościami w kwalifikacji struktur hybrydowych) oraz zmiany związane z ograniczeniem agresywnej optymalizacji podatkowej. Negatywnie będą zaś oddziaływać wprowadzone w ramach tarczy antykryzysowej rozwiązania, umożliwiające podatnikom, którzy ponoszą konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19, odliczenie straty poniesionej w 2020 r. od dochodu z działalności uzyskanego w 2019 r. oraz możliwość dokonania odliczenia od dochodu (przychodu) darowizn przekazanych na przeciwdziałanie COVID-19. Dodatkowo w 2021 r. planuje się uzyskanie wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej oraz wdrożenie odroczonych działań uszczelniających w VAT (np. kasy online).

Składki na ubezpieczenia społeczne. Podobnie jak w przypadku podatków, czynniki makroekonomiczne będą miały wpływ na odwrócenie się w 2020 r. tendencji w obszarze składek na ubezpieczenia społeczne. Przewidywany spadek liczby zatrudnionych oraz spadek dochodów osób zatrudnionych w branżach dotkniętych zamrożeniem

aktywności będą w sposób negatywny oddziaływać na poziom wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Dodatkowo na poziom składek wpływać będą działania wprowadzone w ramach tarczy antykryzysowej. Należy do nich m.in. zwolnienie samozatrudnionych opłacających składki wyłącznie za siebie (z kryterium przychodowym) oraz płatników zgłaszających do ubezpieczenia do 9 osób z płacenia całości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz połowy składek w przypadku płatników zgłaszających do 49 ubezpieczonych przez okres 3 miesięcy. Szacuje się, że ubytek składek z tytułu umorzenia w łącznej wysokości brutto 0,65% PKB (przy założeniu, że wszyscy uprawnieni korzystają ze zwolnienia) zostanie sfinansowany z dotacji budżetu państwa. Ubezpieczeni będą mieli zachowaną ciągłość nabywania uprawnień emerytalno-rentowych oraz zachowują prawo do świadczeń zdrowotnych i chorobowych. Powyższy ubytek składek będzie imputowany w transakcji składki na ubezpieczenia społeczne i jednocześnie zostanie wykazany jako wydatek do sektora przedsiębiorstw lub do sektora gospodarstw domowych w zależności od typu beneficjenta omawianej pomocy.

Pozostałe dochody. Dodatkowo w prognozie dochodów, z uwagi na przesunięcie w czasie reformy systemu emerytalnego, polegającej na przekształceniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) w Indywidualne Konta Emerytalne, nie zostały uwzględnione jednorazowe dochody z opłaty przekształceniowej oraz wpływ tych działań na dochody FUS**.**

Czynniki determinujące wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. zdeterminowany będzie przede wszystkim przez skalę pomocy kierowanej w ramach tarczy antykryzysowej do przedsiębiorstw w celu podtrzymania aktywności biznesowej oraz w celu wsparcia rynku pracy. Duży wpływ na poziom wydatków sektora będzie miała kontynuacja wprowadzonych w latach poprzednich instrumentów polityki społecznej oraz wieloletnich programów inwestycyjnych.

Transfery socjalne. Transfery socjalne w 2020 r. wynikają z utrzymania wcześniejszej polityki społecznej oraz wprowadzenia w ramach tarczy antykryzysowej nowych instrumentów wsparcia. Najbardziej istotne programy wprowadzone w latach wcześniejszych obejmują:

- → **rozszerzony w połowie 2019 r. na wszystkie dzieci (bez stosowania kryterium dochodowego) program Rodzina 500 plus – koszt w 2020 r. to 40,5 mld PLN,**
- → **program Emerytura plus przyjęty jako coroczne dodatkowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów. Koszt przewidziany przez ustawodawcę w 2020 r. to 11,7 mld PLN,**
- → **program Mama 4+ (przewidywany w ustawie budżetowej koszt to 0,7 mld PLN, jednak szacuje się, że faktyczny koszt powinien wynieść 0,5 mld PLN),**
- → **świadczenie 500 plus dla osób niepełnosprawnych wypłacane z Funduszu Solidarnościowego będzie kosztowało w 2020 r. 4,5 mld PLN,**
- → **świadczenia rodzinne i opiekuńcze oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego – koszt w 2020 r. to 12,4 mld PLN.**

Inwestycje publiczne. Przewiduje się, że inwestycje sektora instytucji rządowych i samorządowych po niewielkim nominalnym spadku w 2019 r. (o 2,0% r./r.) utrzymają się w 2020 r. na zbliżonym poziomie w relacji do PKB, tj. 4,3% i będą wspierać gospodarkę w powrocie na ścieżkę wzrostu gospodarczego po ustaniu zagrożenia epidemicznego. Ścieżka inwestycji publicznych będzie determinowana m.in. dążeniem do wykorzystania przyznanych środków w ramach kończącej się unijnej perspektywy finansowej 2014–20 oraz realizacją głównych wieloletnich programów rządowych, tj.:

- → **Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) przyjętego uchwałą Rady Ministrów, finansowanego głównie ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, budżetu państwa oraz środków UE,**
- → **Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku obejmującego wydatki inwestycyjne na budowę i modernizację linii kolejowych, realizowanego przez spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe SA i finansowanego ze środków Funduszu Kolejowego, budżetu państwa, środków unijnych oraz ze środków własnych PKP PLK SA,**
- → **Programu Budowy 100 Obwodnic na lata 2020–2030, który określa cele i priorytety inwestycyjne w odniesieniu do budowy obwodnic miast na sieci dróg krajowych. Ponadto wsparciem dla jednostek samorządu terytorialnego będzie Fundusz Dróg Samorządowych, który dofinansowuje budowy i przebudowy lokalnej infrastruktury drogowej.**

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. W okresie objętym Programem konwergencji zarządzanie długiem będzie, podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane na realizację celu określonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, tj. na minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka. Zarządzanie długiem będzie odbywało się w warunkach występowania nadwyżki pierwotnej sektora instytucji rządowych i samorządowych. **Z drugiej strony, można się spodziewać występowania niepewności na rynkach finansowych, wynikającej m.in. z polityki pieniężnej głównych banków centralnych, w tym EBC oraz Fed, procesu wyjścia Wielkiej Brytanii z UE oraz polityki handlowej głównych gospodarek światowych**. Zmiany relacji długu do PKB w latach 2019–22 są i będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi ponad 85% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz tempa wzrostu PKB. Zmiany długu pozostałych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych będą wynikały głównie ze wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz Krajowego Funduszu Drogowego (wzrost zadłużenia będzie związany z zaciąganiem zobowiązań na realizację zadań drogowych). Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych kosztów obsługi długu będzie wynikało przede wszystkim z oczekiwań, co do wzrostu stóp procentowych w horyzoncie Programu.

Tabela 7. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku).

	% PKB	Kod ESA	2018	2019	2020	2021	2022
1.	**Dług brutto**		48,9	47,9	46,0	42,9	40,6
2.	**Zmiana relacji długu brutto**		-1,7	-1,0	-2,0	-3,1	-2,2
	Składniki wzrostu długu						
3.	**Wynik pierwotny***		-1,1	0,3	1,5	-1,0	-0,6
4.	**Odsetki**	EDP D.41	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
5.	**Dostosowania stanów i przepływów**		-2,0	-2,6	-1,7	-3,4	-2,8
	z tego: różnica między wynikiem kasowym a memoriałowym		0,1	0,2	1,4	0,5	0,6
	akumulacja netto aktywów finansowych		0,3	-0,2	-0,3	-1,3	-1,0
	efekt zmiany PKB		-3,0	-2,6	-2,8	-2,6	-2,4
	różnice kursowe i inne czynniki		0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
	p.m. wynikowe przeciętne oprocentowanie długu (%)		3,0	3,0	3,3	3,5	3,7
	Pozostałe istotne dane						
6.	Płynne środki finansowe		4,7	4,3	4,0	3,8	3,6
7.	Dług netto (=1-6)		44,2	43,7	41,9	39,1	37,0
8.	Wykup długu (istniejące obligacje) od końca roku poprzedniego**		5,5	3,7	4,4	4,9	3,8
9.	Udział długu nominowanego w walucie obcej (%)		31,0	28,5	26,7	25,2	24,8
10.	Przeciętna zapadalność długu***		5,1	4,9-5,0	4,8-5,1	4,7-5,1	4,7-5,2

Źródło: *Program konwergencji,* Ministerstwo Finansów 2020.

Zarządzanie długiem publicznym w 2020 r. będzie odbywało się w warunkach występowania wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, spodziewanej niepewności na rynkach finansowych wynikającej przede wszystkim z otoczenia makroekonomicznego, skutków walki z epidemią COVID-19 oraz polityki pieniężnej NBP i głównych banków centralnych, w tym Europejskiego Banku Centralnego i Fed. Przy przyjętych założeniach, co do zakresu uwzględnionych w przedstawionym scenariuszu działań budżetowych, podjętych w celu ograniczenia skutków epidemii (por. rozdział I) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 55,2% PKB. Zmiany relacji długu do PKB w latach 2020–21 będą przede wszystkim konsekwencją kształtowania się potrzeb pożyczkowych państwa oraz tempa wzrostu PKB. Poziomy długu będą wynikały głównie ze zmian zadłużenia podsektora centralnego. Kształtowanie się przeciętnego oprocentowania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie wynikało przede wszystkim

z bieżącego poziomu oraz oczekiwań, co do możliwego dalszego spadku stóp procentowych w horyzoncie prognozy.

Tabela 8. Zarządzanie długiem publicznym w 2020.

	Kod ESA	2019 mln PLN	2019 % PKB	2020 % PKB
Wynik (EDP B9) według podsektorów				
1. Sektor instytucji rządowych i samorządowych	S.13	**-16828**	**-0,7**	**-8,4**
1a. Podsektor rządowy	S.1311	-27134	-1,2	
1b. Podsektor federalny	S.1312			
1c. Podsektor samorządowy	S.1313	-4417	-0,2	
1d. Fundusze ubezpieczeń społecznych	S.1314	14723	0,6	
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych		**1045122**	**46,0**	**55,2**
Sektor instytucji rządowych i samorządowych				
2. Dochody ogółem	TR	938668	41,3	40,0
3. Wydatki ogółem	TE	955497	42,0	48,4
4. Wynik	EDPB.9	-16828	-0,7	-8,4
5. Odsetki	EDPD.41	31374	1,4	1,3
6. Wynik pierwotny	B.9+D.41	14546	0,6	-7,0
7. Działania jednorazowe i tymczasowe		5782	0,3	0,2
Wybrane kategorie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych				
8. Od produkcji i importu	D.2	316254	13,9	13,4
9. Od dochodów, majątku	D.5	181579	8,0	7,4
10. Od kapitału	D.91	325	0,0	0,0
11. Składki na ubezpieczenie społeczne	D.61	324691	14,3	14,4
12. Dochody z własności	D.4	13266	0,6	0,4
13. Pozostałe		102553	4,5	4,4
14. Dochody ogółem (=2)		938668	41,3	40,0
Obciążenia fiskalne (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		819813	36,1	35,0

Źródło: *Aktualizacja programu konwergen-cji na 2020,* Ministerstwo Finansów.

8.6. Problemy i kierunki reform finansów sektora samorządowego

Problemy finansowe sektora samorzą-dowego. Uchwalona w 2003 roku i obowiązująca do dziś ustawa o dochodach JST zakładała zwiększenie wielkości dochodów własnych, w tym udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT, przy jednoczesnym zmniejszeniu zakresu dotacji i likwidacji części drogowej subwencji ogólnej. Rezultatem miało być zwiększenie samodzielności finansowej JST oraz silniejsze powiązanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa. Polska reforma samorządowa wyznaczyła społecznościom lokalnym i regionalnym wiele istotnych zadań, wśród których jednym z najważniejszych jest rozwój lokalny i regionalny. Świadczą o tym następujące dane – **wydatki inwestycyjne budżetów zdecentralizowanych wyniosły w okresie od 2004 do 2020 roku ponad 535 mld zł (narastająco), a zatem wyraźnie więcej niż wydatki inwestycyjne budżetu centralnego. Własny potencjał inwestycyjny samorządów (nadwyżka operacyjna brutto) wyniósł w tym okresie 232,8 mld zł, co oznacza, że 56% wydatków inwestycyjnych JST sfinansowały ze środków pozyskanych z innych źródeł, w tym z instrumentów zwrotnych (głównie z kredytów)**[365]**.**

Znaczna część zaciągniętych zobowiązań (113 mld) została już spłacona, co spowodowało, że nadwyżka operacyjna netto wyniosła w ciągu tych 15 lat tylko 109,7 mld zł. Do spłacenia na koniec 2019 roku pozostawało ok. **65,1 mld zł**. Z podsumowania danych zamieszczonych poniżej wynika, że JST pozyskały na inwestycje z innych źródeł (głównie z funduszy UE) ponad **170 mld zł**. **Biorąc pod uwagę te proporcje trzeba wyraźnie stwierdzić, że każde zmniejszenie nadwyżki operacyjnej podsektora samorządowego będzie oznaczało przeszło 2,5-krotne zmniejszenie poziomu inwestycji JST (mniej środków na udziały własne i mniejsza zdolność**

[365] Zob. szerzej: T. Wołowiec, *Legal conditions for the financing of local government units investments by parabanking financial instruments in Poland*, „International Journal of New Economics and Social Sciences" № 1 (9) 2019; T. Wołowiec, S. Bogacki, *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez parabankowe instytucje finansowe*, „Samorząd Terytorialny" nr 11/2019, s. 7–27; T. Wołowiec, *Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych*, „International Journal of Legal Studies" № 2(4)2018, s. 129–140.

kredytowa). Spowoduje to także spadek wpływów podatkowych państwa (w tym zwłaszcza z podatku VAT).

Dochody. Struktura dochodów JST uległa w ostatnich latach istotnej zmianie – spadł udział dochodów własnych i subwencji, a największą ich częścią stały się – pierwotnie najmniejsze – dotacje.

- udział dochodów własnych spadł z 31 do 25,2%,
- udział we wpływach z podatków państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 22,7 do 24,1%,
- udział subwencji ogólnej spadł z 29,5 do 22,4%, w tym części oświatowej – z 22,9 do 17,1%,
- udział dotacji wzrósł z 16,9 % do 28,3 % (w tym dotacji celowych do 22%).

Relatywnie niska dynamika klasycznych **dochodów własnych** była spowodowana kilkoma czynnikami, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim:

- zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych (przede wszystkim nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości),
- niewielka waloryzacja stawek maksymalnych podatków i opłat lokalnych przez ministra finansów,
- kolejne fazy przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, powodujące spadek dochodów z majątku,
- ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych, udzielane przez właściwe organy JST w ramach lokalnej polityki podatkowej[366].

Najlepszą dynamikę – mimo załamania w latach 2008–2011, spowodowanego zmianami ustawowymi cechuje się udział JST we

[366] Zob. szerzej: T. Wołowiec, *Ulgi i zwolnienia podatków w lokalnych podatkach majątkowych a decyzje podmiotów gospodarczych.* „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" nr 11/2018. s. 9–17; T. Wołowiec, *Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno -konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL" Tom 10(46), nr 1/ 2018, s. 83–114; T. Wołowiec, *Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości w kontekście celów polityki podatkowej gminy*, „Finanse Komunlane nr 1/2020, s. 58–72; T. Wołowiec, *Wysokość stawek i ulgi podatkowe w podatkach lokalnych a zachowania podatników prowadzących działalność gospodarczą*, „Samorząd Terytorialny", nr 1–-2/2020; T. Wołowiec, *Zwolnienia i ulgi podatkowe w uchwałach podatkowych gmin w kontekście kontroli prokuratorskiej i sądowej*. „Procedury Administracyjne i Podatkowe" nr 1/2019, s. 25–31.

wpływach budżetu państwa z podatku **PIT**, który wzrósł z 20,5 mld zł w roku 2006 do ponad 52 mld w 2019. **Tylko w latach 2015–2018 przyrost wyniósł 12,8 mld zł (z 38,1 mld do 50,9 mld zł)**. Mniejsze znaczenie miał wzrost udziału JST (głównie województw) we wpływach z podatku CIT – z 6 mld zł w roku 2006 do 9,7 mld w 2018 (tzn. o blisko 62%).

Subwencja ogólna. Maleje znaczenie zasilania opartego na redystrybucji środków finansowych z budżetu państwa w formie **subwencji ogólnej**, w tym przede wszystkim jej najważniejszego składnika – części oświatowej. W odniesieniu do **części oświatowej** subwencji ogólnej w ustawie z 2003 roku utrzymano zasadę, w myśl której część zadań oświatowych była realizowana ze środków otrzymywanych z budżetu państwa, a część – z dochodów własnych. Założono, że subwencja będzie ustalana corocznie w ustawie budżetowej, w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Dynamika subwencji oświatowej była w omawianym okresie zaskakująco niska:

- dochody własne wzrosły z 62,9 do 124 mld zł (o 97%),
- część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła z 26,8 mld do 43 mld zł (**o 60%**).

Wielkość subwencji oświatowej w relacji do wydatków budżetu państwa spadła w omawianym okresie z 12,69% do 11,04%, a w relacji do PKB – z 2,72% do 2,04%.

W tym samym czasie wydatki JST na oświatę **wzrosły ponaddwukrotnie (aż o 111%)**, co zostało spowodowane wzrostem kosztów jej prowadzenia, także w wyniku reformy edukacji z roku 2015. W omawianym okresie nastąpiła też utrata pierwotnego znaczenia przez **system korekcyjno-wyrównawczy**, zwłaszcza dla województw i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 roku, czysto arytmetycznych rozwiązań. System gminny, zawierający podwójny mechanizm wyrównawczy (także w części oświatowej), został oparty na merytorycznych kryteriach, dlatego jeszcze funkcjonuje, choć także wymaga aktualizacji.

Dotacje. W latach 2004–2019 kwota dotacji dla JST wzrosła **z 13,1 do 71,4 mld zł**, czyli 5,5-krotnie. Wzrost dotacji celowych był związany z przekazaniem samorządom gminnym nowych zadań z zakresu administracji rządowej, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej. W omawianym okresie dotacje celowe na zadania rządowe wzrosły z 8,0 do 43,8 mld zł, to znaczy ponadpięciokrotnie. Dotacje na zadania własne wzrosły w tym okresie z 3,6 do 8,2 mld zł, czyli tylko nieco ponaddwukrotnie. W większości (75,4%) są to dotacje na wydatki bieżące. Dotacje inwestycyjne w tej grupie wyniosły w całym okresie 2004–2018 łącznie **23,7 mld zł**. Środki na inwestycje w formie dotacji samorządy pozyskiwały także z innych źródeł (z dotacji na zadania zlecone, na zadania powierzone przez administrację rządową i inne JST, z funduszy celowych i w ramach pomocy między JST). Łącznie w całym omawianym okresie samorządy pozyskały w ten sposób **26,9 mld zł**, z czego prawie połowę w formie transferów między JST (**12,5 mld zł**), a 6,6 mld zł z funduszy celowych.

Wydatki. W ostatnich latach widać znaczny wzrost wydatków JST, zarówno w grupie wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. Jest to z jednej strony efektem **zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji**, z drugiej jednak efektem **znacznego wzrostu większości kosztów** wykonywania zadań.

W odniesieniu do wydatków bieżących w latach 2015–2018 – nastąpiło zwiększenie wydatków bieżących JST w podstawowym składniku kosztów realizacji zadań, jakim są **płace wraz z pochodnymi**, **które wzrosły o 11,26 mld zł (z 71,44 mld do 82,70 mld zł)**. Trzeba zatem stwierdzić, że prawie cały wzrost wpływów z udziału w podatku PIT w tym samym czasie został przeznaczony na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń w podsektorze samorządowym, który jest największym pracodawcą w Polsce. Jeśli do tego dodać wzrost wydatków bieżących na zakup materiałów i usług, który wyniósł blisko 8 mld zł, to widać, że wzrost wpływów z udziału w PIT nie wystarczył nawet na podstawowe wydatki bieżące. Trzeba zaznaczyć, że w roku 2018 liczba pracowników administracji samorządowej spadła o ponad 2,1 tys. osób, a przeciętne wynagrodzenie brutto było niższe o 900 zł od przeciętnego wynagrodzenia brutto w administracji rządowej, w której odnotowano za to wzrost zatrudnienia o około 2,1 tys. osób. Oczywiście wydatki płacowe JST obejmują wszystkich pracowników samorządowych, a nie tylko urzędników administracji.

W ostatnich latach pojawiły się inne czynniki, które powodują wzrost kosztów bieżących funkcjonowania podsektora samorządowego. Należą do nich: ceny energii, materiałów budowlanych i eksploatacyjnych, ceny usług, opłaty za korzystanie z zasobów wody itp. Przekłada się to nie tylko na wydatki bieżące JST, ale także na poziom cen lokalnych usług publicznych.

Dodatkowym problemem w zakresie wydatków bieżących JST jest narzucenie JST (powiatom, miastom na prawach powiatu i województwom) **przejmowania długów i strat szpitali**. Samorządy nazwano „organami założycielskimi" szpitali, których nigdy nie zakładały i na których funkcjonowanie mają znikomy wpływ: nie są dysponentami środków na ten cel, nie mają wpływu na pensje w służbie zdrowia ani na zakres i wycenę świadczeń należnych z tzw. ubezpieczenia zdrowotnego. Obciążanie ich długami szpitali urąga zasadom sprawiedliwości społecznej.

Dramatyczna sytuacja w oświacie. W wyniku wprowadzenia **w 2004 roku** nowych zasad finansowania JST uzyskano stan, w którym:

→ **subwencja oświatowa wyniosła 25,08 mld zł, a łączne dochody bieżące oświaty – 25,74 mld zł,**

→ **wydatki bieżące JST na oświatę – 34,05 mld zł, w tym łączne wydatki płacowe – 25,52 mld zł.**

W efekcie **dopłata z własnych środków JST** do subwencji powiększonej o inne dochody bieżące oświaty, wyniosła **8,31 mld** zł (**33,1%** kwoty subwencji). Subwencja pokrywała **98% wydatków płacowych**. Niska dynamika części oświatowej subwencji ogólnej w kolejnych latach, a zwłaszcza jej niedoszacowanie w latach 2017–2019 oraz niedofinansowanie kosztów reformy edukacji spowodowały, że **w roku 2019** luka finansowa oświaty osiągnęła **24,5 mld** zł (tzn. dopłata z własnych środków stanowiła **55,5%** otrzymanej subwencji szkolnej). Subwencja wystarczyła już tylko na **85% wydatków płacowych**, na których poziom samorządy nie mają żadnego wpływu. Luka finansowa jest silnie zróżnicowana w różnych kategoriach JST (dane dla 2018 r.): w powiatach wynosi 12%, w województwach – 33%, w gminach wiejskich – 48%, w gminach miejsko-wiejskich – 62%, w gminach miejskich – 76%, a w miastach na prawach powiatu – blisko 64%. Trzeba dodatkowo zaznaczyć, że w latach 2017–2019 wzrosły niemal dwukrotnie (**łącznie o blisko 7,5 mld zł**) nieobjęte subwencją i powyższym wykresem **wydatki majątkowe w oświacie**,

które wynikały z konieczności dostosowania szkół, zwłaszcza podstawowych, do wymogów reformy. **Sytuacja oświaty w coraz większym stopniu rzutuje na ogólny stan finansów JST, ograniczając nie tylko możliwości finansowania rozwoju lokalnego, ale także obniżając jakość lokalnych usług publicznych**.

Inwestycje JST to główny czynnik stymulujący rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Głównym wyznacznikiem stanu finansów JST, związanym z ich rolą w polityce rozwoju, jest **poziom inwestycji**. Na przestrzeni omawianych 15 lat wydatki inwestycyjne JST osiągnęły aż **494 mld zł**, z czego prawie **223 mld** stanowiły środki własne samorządów, dalszych blisko **171 mld** – bezzwrotne środki zagraniczne (120,1 mld) i dotacje ze źródeł krajowych (50,6 mld), a resztę – kredyty. Wzrost wpływów z PIT przyczynił się do wygenerowania w roku 2018 w budżetach JST nadwyżki operacyjnej netto w kwocie **14,4 mld zł**, którą w całości przeznaczono na rozwój. Wydatki inwestycyjne JST wyniosły w 2019 roku **aż 52 mld zł**. Było to możliwe dzięki wydatkowaniu ok. **21,5 mld dotacji unijnych** oraz zaciągnięciu **nowych zobowiązań** na łączną kwotę ok. **16,2 mld zł**.

Nadwyżka operacyjna – możliwości rozwojowe.

Stosownie do art. 242 u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego obowiązane były stosować zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt. 6 u.f.p, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem w przypadku realizacji zadań bieżących ze środków UE i EFTA. Wówczas wykonane wydatki bieżące mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków UE i EFTA, w przypadku, gdy środki

te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. W wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2017 planowały nadwyżkę bieżącą w wysokości 12 047 mln zł. W 2017 r. budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 288 mln zł. W 2017 r. dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego były wyższe niż wydatki bieżące o 21 178 mln zł. W 2017 r., w porównaniu do 2016 r., nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego zwiększyła się o 652 mln zł, tj. o 3,2% z tego w: gminach o 44 mln zł, tj. o 0,4%; powiatach o 10 mln zł, tj. o 0,5%; miastach na prawach powiatu o 141 mln zł, tj. o 2,3% i w województwach zwiększyła się o 457 mln zł, o 24,0%. W 2017 r. 2791 jednostki samorządu terytorialnego (99,4% ogółu) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Liczba jednostek wykazujących ujemny wynik bieżący wynosiła 17 i zwiększyła się w 2017 r., w porównaniu do 2016 r., o 1 jednostkę. W 2017 r. żadne z województw nie wykazało ujemnego wyniku bieżącego. W 2017 r. we wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego wynik majątkowy (dochody majątkowe – wydatki majątkowe) był ujemny.

Potencjał rozwojowy JST zależy od trzech elementów:

- potencjał własny (nadwyżka operacyjna),
- wsparcie zewnętrzne (dotacje, zwłaszcza z funduszy UE),
- finansowanie zwrotne, uzależnione od zdolności kredytowej.

Z analizy dynamiki nadwyżki operacyjnej w okresie zwiększonych inwestycji JST (2004–2018) wynika, że własny potencjał rozwojowy kształtuje się odmiennie w różnych kategoriach JST. Znaczne różnice występują jednak także w obrębie każdej z kategorii. Należy zatem stwierdzić, że potencjał ten wynika z różnych uwarunkowań lokalnych i musi być rozpatrywany indywidualnie. Wbrew obiegowym opiniom są „bogate" i „biedne" miasta na prawach powiatu, „bogate" i „biedne" gminy wiejskie, „bogate" i „biedne" powiaty. Ponieważ jednak samorządy od początku korzystały z instrumentów dłużnych, w tym zwłaszcza w okresach, w których miały do dyspozycji znaczne środki wsparcia z funduszy UE (najpierw przedakcesyjnych, a następnie z funduszy strukturalnych, tworzących politykę spójności), dlatego obecnie do analiz zdolności rozwojowych miast, gmin, powiatów i województw trzeba brać pod uwagę **nadwyżkę operacyjną netto**.

Wnioski. Obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

→ jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować – choć z dość istotnymi ograniczeniami – o przeznaczeniu posiadanych środków,

→ przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych,

→ posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich 30 latach ogromnej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca pozostaje skala niezaspokojonych potrzeb w tej dziedzinie, samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków. Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych daleki jest od ideału.

Niezależnie od toczących się nieprzerwanie od 1990 roku dyskusji o rozmiarach środków publicznych, jakie – odpowiednio do podziału wykonywanych zadań – powinny trafić do sektora samorządowego – wady obowiązującego systemu przejawiają się w:

– **niskim udziale dochodów własnych – szczególnie w powiatach i województwach,**
– **skomplikowanej konstrukcji subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych – zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami,**
– **pomijaniu przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic kosztów wykonywania zadań publicznych,**
– **niejasnym systemie finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych – rozbieżnościach pomiędzy zadaniami publicznymi przydzielonymi samorządom, a możliwościami (finansowymi i kompetencyjnymi) samodzielnego i efektywnego zarządzania wykonywaniem tych zadań,**
– **nadmiernie uciążliwym nadzorze nad finansami JST,**
– **ograniczonej jawności i przejrzystości finansów samorządowych.**

Tylko w gminach dochody własne stanowią znaczącą część dochodów – zarówno powiaty, jak i województwa są w pełni uzależnione od rozmiarów środków otrzymywanych z budżetu państwa w formie subwencji, dotacji i udziałów w podatkach dochodowych. Taki stan rzeczy uznać należy za poważne odejście od celów i zasad reformy samorządowej. Dlatego konieczne jest poszukiwanie sposobów zmiany struktury dochodów powiatów i województw i wyposażenie ich w dodatkowe źródła dochodów własnych.

Subwencja ogólna w jej dzisiejszym kształcie jest niezwykle skomplikowana w konstrukcji (podział na liczne części, bardzo złożone algorytmy ustalania wysokości poszczególnych składowych), dodatkowo nie spełnia już swych podstawowych funkcji, gdyż:

- **nie zapewnia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego wystarczających środków na zgodne z obowiązującymi standardami prowadzenie szkół, gdyż kwoty subwencji oświatowej pokrywają dziś średnio nie więcej niż 60–70% faktycznych wydatków na prowadzenie szkół – jest to zarówno efekt zbyt niskiej łącznej kwoty subwencji, jak i nieprawidłowo ustalonych parametrów algorytmu podziału subwencji pomiędzy gminy i powiaty (udział województw w podziale subwencji oświatowej jest niewielki), zdecydowanie dyskryminujących – mimo pozorów ich preferowania – małe gminy miejskie i gminy wiejskie;**
- **nie jest skutecznym instrumentem wyrównywania dysproporcji w potencjale finansowym jednostek samorządu terytorialnego, rozumianym jako zdolność do zgodnego z przepisami wykonywania zadań publicznych – nieskuteczność ta ma swe źródło w:**
  - **a) niewielkich rozmiarach tej części subwencji ogólnej, która przeznaczona jest na wyrównywanie dysproporcji finansowych – jest to prosta konsekwencja faktu, iż ponad 76% subwencji ogólnej przeznaczonych jest na subwencję oświatową,**
  - **b) zbyt słabym uwzględnieniu w algorytmach podziału subwencji czynników powodujących obiektywnie uzasadnione zróżnicowanie kosztów wykonywania poszczególnych zadań samorządowych – w rezultacie część wyrównawcza służy raczej mechanicznemu wyrównaniu poziomu dochodów, a nie dostosowaniu zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego do uzasadnionych kosztów wykonywania przypisanych im zadań publicznych.**

Istotne zastrzeżenia i konflikty budzi też ściśle powiązany z algorytmami podziału subwencji ogólnej mechanizm tzw. janosikowego, czyli obowiązkowych wpłat na rzecz budżetu państwa, obciążających jednostki samorządu terytorialnego, których wybrane dochody przekraczają – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – granice ustalone w ustawie o dochodach JST. Kwoty pobrane z obowiązkowych wpłat dzielone są następnie między inne jednostki samorządu terytorialnego w formie tzw. subwencji równoważącej (dla gmin i powiatów) oraz subwencji regionalnej (dla województw). Istnieją poważne przesłanki za likwidacją mechanizmu „janosikowego".

Po pierwsze, mechanizm naliczania obowiązkowych wpłat został źle pomyślany. Nie daje on w sumie znaczących środków (łączna kwota sankcyjnych wpłat JST odpowiada w przybliżeniu 1,3% wszystkich dochodów JST), natomiast dla kilku jednostek stanowi bardzo poważne obciążenie – zwłaszcza w okresach niższej dynamiki dochodów, stanowiących podstawę wyliczenia „janosikowego" – w 2013 r. obciążenia niektórych JST z tytułu „janosikowego" przekraczały 20% wszystkich ich dochodów. Wadą „janosikowego" jest i to, że algorytm wyliczenia należnej wpłaty do budżetu państwa bazuje wyłącznie na wysokości dochodów jednostki, nie uwzględniając poziomu niezbędnych wydatków.

Po drugie, „janosikowe" niewątpliwie działa antymotywacyjnie, zniechęcając do podejmowania starań o osiągnięcie wyższych dochodów.

Po trzecie, kryteria podziału subwencji równoważącej i regionalnej są skomplikowane. Niejasne jest też, jakimi kryteriami kierowano się wybierając zadania, których koszty (oceniane zresztą w bardzo pośredni sposób) są podstawą do naliczenia kwot należnych z tytułu subwencji równoważącej i regionalnej.

Jedną z istotnych przyczyn niskiej efektywności wydatków publicznych w niektórych działach są niewłaściwe mechanizmy podziału środków publicznych pomiędzy województwa i pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Obecnemu systemowi finansów publicznych zarzucić można nie tylko brak mechanizmów stymulujących wyższą jakość usług publicznych, ale i istnienie w tym systemie regulacji obiektywnie skłaniających do zachowań, które – chociaż racjonalne z punktu widzenia finansowych interesów samorządów – prowadzą do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych.

Spektakularnym przykładem może być algorytm podziału pomiędzy powiatowe urzędy pracy środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie świadczeń dla bezrobotnych oraz tzw. aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Analiza tego algorytmu wyraźnie pokazuje, że optymalna – z punktu widzenia wielkości otrzymywanych środków – polityka powiatowego urzędu pracy powinna polegać na tym, by, prowadząc działania aktywizujące, nie spowodować zmniejszenia bezrobocia w powiecie. Podobnych przykładów można wskazać więcej. Sposób finansowania zadań zleconych, a i konstrukcję samej instytucji zadań zleconych, uznać należy za jeden z najsłabszych punktów obecnego systemu finansów samorządowych. Fakt, iż status zadań zleconych nie różni się obecnie w istotny sposób od statusu obligatoryjnych zadań własnych, natomiast sposób finansowania tych zadań jest dla jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie mniej korzystny niż schematy finansowania zadań własnych powoduje, iż finansowanie zadań zleconych poprzez przekazywanie jednostkom samorządowym dotacji celowych uznać należy za ewidentne naruszenie art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepis ten stanowi, że, o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. W tym samym ustępie stwierdzono również, że przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. Dodatkowe problemy wynikają z opisanych wcześniej zasad obliczania kwot należnych dotacji.

Propozycje rozwiązań. Z przedstawionej powyżej analizy dość jasno wynika, że system dochodów samorządowych, którego ogólną koncepcję uznać można za poprawną, w efekcie wnoszonych do niego poprawek i uzupełnień, często wyraźnie niezgodnych z potrzebami samorządów, utracił wiele ze swych pierwotnych zalet i wymaga dziś poważnych korekt, które pozwoliłyby samorządom lepiej wypełniać ich zadania wobec obywateli. Nowy system powinien:

– być prostszy od systemu obowiązującego obecnie, co dotyczy w szczególności takich elementów obecnego systemu, jak:
  a) algorytmy obliczania wysokości poszczególnych części subwencji ogólnej,
  b) algorytmy – jeśli w ogóle istnieją – planowania środków na dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

– pozwolić jednostkom samorządu terytorialnego na bardziej elastyczne gospodarowanie środkami finansowymi, znajdującymi się w ich dyspozycji,
– zapewnić małym gminom większe środki, a dużym gminom miejskim – silniejszą motywację do działań na rzecz zwiększania dochodów własnych.

Ze względu na sytuację finansów publicznych w Polsce – poprawiającą się, lecz nadal daleką od stanu równowagi – powinniśmy również zakładać, że nowy system nie powinien w istotny sposób zmieniać proporcji podziału środków publicznych pomiędzy instytucje centralne i jednostki samorządu terytorialnego. Spod tej reguły powinny być jednak wyłączone zmiany, wynikające z proponowanych dalej zmian zakresu zadań publicznych, których realizacja powinna być powierzona jednostkom samorządu terytorialnego.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, że zmiany w systemie finansów samorządowych powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na:

- **zniesieniu – lub radykalnym ograniczeniu – zakresu zadań zleconych z mocy ustaw, poprzez:**
  a) **dokonanie przeglądu zadań zleconych,**
  b) **nadanie pozostałym zadaniom, mającym obecnie status zadań zleconych, statusu obowiązkowych zadań własnych – rozszerzeniu zakresu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,**
- **zmianie konstrukcji subwencji ogólnej i nadaniu jej stricte wyrównawczego charakteru, co wymagałoby w szczególności:**
  a) **zniesienia subwencji oświatowej,**
  b) **uzależnieniu subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań,**
- **rozszerzeniu zakresu dochodów własnych,**
- **ograniczeniu zakresu dotacji celowych,**
- **ograniczeniu działań nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, przy czym najbardziej efektywną metodą wdrażania nowego systemu dochodów JST byłoby równoczesne wprowadzenie wszystkich wymienionych zmian, co oznacza konieczność opracowania i uchwalenia nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

Najważniejszą zmianą w systemie finansowania samorządu terytorialnego powinna być (zaproponowana przez W. Misiąga) odmienna od obecnej koncepcja subwencji ogólnej[367]. Proponowana konstrukcja systemu wyrównywania opiera się na założeniu, że najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego otrzymują na tyle wysokie dochody własne, że nie jest konieczne transferowanie do ich budżetów żadnych środków z budżetu państwa, natomiast pozostałe jednostki otrzymują subwencję o charakterze wyrównawczym. Zgodnie z tym postulatem, środki z subwencji ogólnej muszą być dzielone pomiędzy poszczególne JST w taki sposób, by nie tylko zapewnić łączną równowagę finansową sektora, ale także, by zapewnić równowagę każdej jednostce i w istotny sposób zredukować rozpiętości dochodowe między różnymi jednostkami.

Propozycja zakłada, iż ogólne zasady konstrukcji subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw będą identyczne, chociaż będą się różnić wielkością poszczególnych parametrów. Nowa subwencja będzie się składać z dwóch części, oznaczonych dalej jako subwencja A i subwencja B. Subwencja A i subwencja B składają się na subwencję ogólną o funkcji wyrównawczej. Zasadniczą rolę odgrywa subwencja A, zaś subwencja B stanowi jej uzupełnienie, przydzielane niewielkiej liczbie jednostek. W naszym systemie odchodzimy od założenia, że subwencję ogólną będą otrzymywały wszystkie jednostki – po to zwiększyliśmy znacząco udziały w podatkach dochodowych, by jednostki o wysokich dochodach nie potrzebowały korzystać z tej subwencji. **Subwencja A** będzie obliczana na podstawie porównania potencjału dochodowego danej gminy z tak zwanym zapotrzebowaniem na środki. Jeśli zapotrzebowanie na środki będzie wyższe niż oparty na dochodach własnych potencjał dochodowy, jednostka samorządu terytorialnego otrzyma dofinansowanie w postaci subwencji

[367] W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, BGK & IBAF, Warszawa 2018.

A. Wielkość subwencji A dla konkretnej gminy oblicza się z wzoru:

Wi = a x (Zi – Pi) dla Zi > Pi
Wi = 0 dla Zi <_ Pi

Gdzie:
Wi jest wielkością subwencji A dla i-tej gminy,
Zi oznacza zapotrzebowanie i-tej gminy na środki,
Pi – potencjał dochodowy tej gminy.

Parametr „a" wskazuje jaka część niedoboru środków zostanie zrekompensowana przez subwencję A. W dalszej części zakładać będziemy, że parametr „a" wynosi 0,8, co oznacza, że wyrównaniu przez subwencję A podlega 80% luki między potencjałem dochodowym i zapotrzebowaniem na środki. Potencjał dochodowy określa zdolność gminy do finansowania swych wydatków dochodami własnymi. Przy jego obliczaniu należy więc brać pod uwagę nie tylko dochody faktycznie osiągane przez gminę, lecz i te, które gmina mogła osiągnąć, gdyby nie stosowała różnego rodzaju ulg i zwolnień podatkowych i stosowała maksymalne stawki podatków lokalnych. Do wyznaczenia potencjału dochodowego wykorzystuje się dane z roku poprzedzającego rok bazowy. Oznacza to, że przy ciągłym funkcjonowaniu proponowanego systemu zmiany w dochodach własnych gminy spowodowane zmianą polityki gminy lub czynnikami zewnętrznymi. Przy wyliczaniu potencjału dochodowego uwzględnia się dochody z:
– udziałów we wpływach z PIT i CIT,
– dochodów z wszystkich podatków gminnych, a więc także z pominiętego w obecnym systemie podatku od spadków i darowizn,
– dochodów z opłaty skarbowej i opłaty eksploatacyjnej.

Z powyższego zestawienia wynika, że katalog dochodów własnych branych pod uwagę przy obliczaniu potencjału dochodowego jest bardzo podobny do katalogu dochodów, stosowanych w obecnym systemie do wyliczenia kwoty wyrównawczej subwencji ogólnej. Wielkość potencjału dochodowego gminy oblicza się z wzoru:

$$P_i = (E_i + U_i) \cdot \frac{\sum_{j=1}^{2478} E_j}{\sum_{j=1}^{2478} (E_j + U_j)} \quad i=1, 2, \ldots, 2478$$

Gdzie:
Pi – jest potencjałem dochodowym i-tej gminy,
Ei – oznacza zrealizowane w gminie dochody z tytułów uwzględnianych w potencjale dochodowym, a
Ui – oznacza kwotę rocznych skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należności z tytułów uwzględnianych w potencjale dochodowym oraz skutków stosowania niższych od maksymalnych stawek podatków i opłat stanowiących dochody własne gminy.

Zawarty w powyższym wzorze iloraz sumy wielkości Ej oraz sumy wielkości (Ej + Uj) jest więc średnią stopą wykonania potencjalnych dochodów, które dla i-tej gminy wynoszą Ei + Ui. Warto więc zwrócić uwagę, że potencjalne dochody każdej gminy mnożymy przez tę samą średnią stopę wykonania. Przy takiej definicji potencjału dochodowego gminy o wyższej niż średnia stopie wykonania potencjalnych dochodów będą premiowane, gdyż część ich dochodów nie zostanie wliczona do potencjału. W przeciwieństwie do nich, gminy o niższej niż średnia stopie wykonania potencjalnych dochodów będą miały potencjał wyższy od faktycznie wykonanych dochodów, a co za tym idzie – otrzymają mniejszą subwencję. Dzięki temu wyeliminujemy skutki udzielanych przez gminy ulg i zwolnień, które nie będą wpływały na wielkość subwencji.

Do obliczania subwencji będą brane pod uwagę jedynie potencjalne dochody (czyli dochody, które jednostka zrealizowałaby przy maksymalnych stawkach i bez żadnych ulg i zwolnień) oraz średnia stopa wykonania dochodów dla całego sektora. Przypomnieć warto, że w obecnie obowiązującym algorytmie wyliczania subwencji ogólnych do potencjału podatkowego uwzględnia się zawsze pełną kwotę rocznych skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należności ze wszystkich (poza podatkiem rolnym). W pierwszych dwóch latach funkcjonowania nowego systemu konieczne byłoby korygowanie wielkości Ei o skutki finansowe zmian stawek udziałów w PIT i CIT. Zamiast faktycznie zrealizowanych wielkości wpływów z udziałów w PIT i CIT do wyliczenia potencjału dochodowego byłyby

brane wielkości faktycznych wpływów pomnożone przez iloraz nowej i starej stawki udziałów. Na przykład dla gmin faktyczne wpływy z PIT byłyby mnożone przez liczbę 60/x, gdzie x jest stawką udziałów obowiązującą w roku bazowym. Podobnie faktyczne wpływy z CIT byłyby mnożone przez iloraz starego i nowego udziału gmin we wpływach, czyli przez 7/x. Proponowany system obliczania potencjału dochodowego jest zatem bardzo podobny do obecnie obowiązującego. Zapotrzebowanie na środki określa średni standard wydatków, jakie jednostka samorządu terytorialnego musi ponieść, by wykonać nałożone na nią zadania publiczne. Ponieważ standard ten uznajemy za średni, nie dostrzegamy konieczności zapewnienia wszystkim gminom środków w pełni pokrywających zapotrzebowanie. W konsekwencji przyjęty przez nas mechanizm subwencyjny w niepełnym stopniu wyrównuje różnicę pomiędzy zapotrzebowaniem na środki i potencjałem dochodowym. Przy obliczaniu zapotrzebowania na środki bierzemy pod uwagę takie czynniki, jak: rozmiary gminy, mierzone liczbą mieszkańców, specyficzne funkcje danej jednostki w wykonywaniu zadań publicznych, szczególne cechy, wpływające na rozmiary niezbędnych wydatków. Gdy wielkość zapotrzebowania na środki służyć ma ustaleniu niezbędnych transferów środków finansowych, celowe może być również uwzględnienie faktu, iż część wydatków jednostki może być finansowana dochodami, które nie są uwzględniane w algorytmach wyrównywania (np. dochody z majątku). W proponowanym systemie wyrównywania dochodów zapotrzebowanie i-tej gminy na środki finansowe w pierwszym roku funkcjonowania systemu (czyli w roku następującym po roku bazowym) oblicza się z wzoru:

$$Z_i = V_i \cdot \frac{\sum_{i=1}^{2478} DS_i}{\sum_{i=1}^{2478} V_i} \qquad i=1,2,\ldots,2478$$

Gdzie:

V – oznacza przeliczeniową liczbę mieszkańców,

DS – dochody systemowe równe sumie subwencji ogólnej, dotacji celowych na zadania własne i zlecone ustawami oraz dochodów własnych wykorzystanych przy obliczeniu potencjału dochodowego, zgodnie z wykonaniem w roku poprzedzającym rok bazowy.

Przeliczeniowa liczba mieszkańców jest iloczynem czterech czynników:

– faktycznej liczby mieszkańców w roku poprzedzającym rok bazowy,
– wskaźnika korygującego, ustalonego na podstawie liczebności gminy, ponieważ przyjęliśmy, że: a) w gminach zamieszkanych przez mniej niż 10 tys. mieszkańców liczba przeliczeniowa wynosi 120% faktycznej liczby mieszkańców, b) w gminach, których liczba mieszkańców jest większa lub równa 10 tys., lecz nie większa niż 50 tys. – faktycznej liczbie ludności powiększonej o 2000, c) w pozostałych gminach
– faktycznej liczbie mieszkańców powiększonej o 2000 i o 20% nadwyżki liczby mieszkańców ponad 50 tys.,
– wskaźnika korygującego liczbę uczniów, ustalonego na podstawie statusu gminy – w gminach wiejskich uczniowie są liczeni z wagą 1,2, a w gminach miejskich i miejsko-wiejskich – z wagą 1,0 – wskaźnika korygującego, ustalonego na podstawie zakresu wykonywanych zadań – w miastach na prawach powiatu zwiększamy przeliczeniową liczbę mieszkańców.

Dzieląc wartość zapotrzebowania na środki dla wszystkich gmin przez przeliczeniową liczbę mieszkańców otrzymujemy jednostkowy koszt wykonywania zadań, identyczny dla każdej jednostki. Początkowa (dla pierwszego roku obowiązywania systemu) wartość zapotrzebowania na środki powinna być określona kwotowo. W kolejnych latach wartość zapotrzebowania na środki powinna się zmieniać.

Można przy tym rozważać dwa sposoby jej modyfikowania:

– ustalić stały sposób waloryzacji,
– ustalać corocznie w drodze negocjacji z przedstawicielami samorządu terytorialnego.

Ta druga metoda wydaje się lepsza – pozwala ona elastycznie dostosowywać zmiany normatywów do sytuacji finansowej budżetu państwa, daje też możliwość prostego dostosowania parametrów systemu subwencyjnego do zmian zakresu zadań wykonywanych przez gminy. Formalnie proste jest też uwzględnianie w systemie subwencjonowania innych zmian systemowych, wpływających na finanse samorządów. Skuteczność takiej metody ustalania wartości zapotrzebowania na środki zależy jednak od wypracowania dobrych mechanizmów negocjacji rządu i przedstawicieli sfery samorządowej. Jeśli przyjmiemy negocjacyjny tryb ustalania wartości zapotrzebowania na środki, w zasadach subwencjonowania trzeba będzie

ustalić reguły postępowania w przypadku, gdy w toku negocjacji nie uda się uzgodnić stanowisk. Pomocne mogą tu być mechanizmy obowiązujące dziś przy negocjacyjnym kształtowaniu makroekonomicznych parametrów płacowych . **Subwencja B**. Ponieważ subwencja A nie gwarantuje osiągnięcia przez niektóre gminy wystarczającego poziomu dochodów, wprowadziliśmy do systemu subwencję uzupełniającą. Pomimo zastosowania mechanizmu wyrównawczego może się zdarzyć, że niektóre gminy będą miały dochody ogółem przeliczone na jednego mieszkańca znacznie niższe od średnich dochodów wszystkich gmin. W celu zapewnienia wszystkim jednostkom minimalnego poziomu dochodów, wprowadziliśmy do systemu subwencyjnego uzupełniającą subwencję B. Będzie ona przyznawana gminom, których dochody na jednego mieszkańca (po wliczeniu subwencji A) będą mniejsze od poziomu minimalnego, ustalonego jako założony procent średnich dochodów ogółem wszystkich gmin.

UWAGA

Polski samorząd, przy poszanowaniu zasady pomocniczości, będącej podstawą funkcjonowania państw demokratycznych, zasługuje na adekwatne do jego powinności wobec obywateli i osiągnięć traktowanie przez władze centralne.

Wyrażamy przekonanie, że społeczności lokalne i regionalne powinny nadal aktywnie uczestniczyć w procesach rozwoju kraju. Dlatego trzeba im zapewnić odpowiednie warunki tego uczestnictwa.

W przeciwnym razie grozi nam stagnacja, która obróci się także przeciwko instytucjom centralnym. Malejące inwestycje samorządowe to mniejsze wpływy z podatków VAT i CIT, a w dalszej perspektywie także PIT. Zahamowanie rozwoju lokalnego i regionalnego to słabsza Polska[368].

[368] Por. Stan finansów JST raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, opracowany przez Andrzeja Porawskiego i Jana M. Czajkowskiego, Związek Miast Polskich, Poznań 2019.

Utrzymanie stabilności finansów publicznych może okazać się jednym z największych wyzwań polskiej polityki gospodarczej w perspektywie najbliższych kilku lat. Analizując polskie finanse publiczne, można sformułować następujące wnioski[369]:

- Stopa fiskalizmu w Polsce jest niższa niż średnio w UE, ale nie odbiega znacząco od średniej stopy fiskalizmu w krajach CEE.
- Dochody publiczne w Polsce charakteryzuje wysoki udział składek na ubezpieczenia społeczne. Polskę wyróżnia w szczególności wysokość wpływów ze składek płaconych przez osoby samozatrudnione. Od 2009 roku w polskich finansach publicznych widoczne jest załamanie dochodów z podatków pośrednich, na co znaczący wpływ ma pogarszająca się ściągalność podatku VAT.
- Relacja dochodów podatkowo-składkowych w stosunku do potencjalnej bazy podatkowej w Polsce jest stosunkowo niska w przypadku konsumpcji i porównywalna do innych krajów UE w przypadku pracy. Opodatkowanie pracy należy jednak do najbardziej liniowych wśród krajów OECD. Opodatkowanie kapitału (wskaźnik ITR) oraz inwestycji (wskaźnik EATR) jest w Polsce wyższe niż średnio w innych krajach CEE, ale niższe niż średnia dla całej UE.
- Strukturę wydatków publicznych w Polsce charakteryzuje wysoki udział wydatków na ochronę socjalną, w tym przede wszystkim na świadczenia związane ze starzeniem się i świadczenia dla rodzin osoby zmarłej. Relatywnie wysokie wydatki publiczne są przeznaczane również na edukację, w tym głównie na szkolnictwo wyższe, oraz obronę narodową. Na drugim biegunie, wśród kategorii, na które wydaje się w Polsce relatywnie mało, znajdują się: ochrona zdrowia, gdzie szczególnie widoczny jest niski poziom wydatków inwestycyjnych, oraz działalność ogólnopaństwowa (administracja publiczna i odsetki od długu publicznego).
- Pomiędzy 2004 a 2014 rokiem udział wydatków na transfery socjalne w PKB w Polsce spadł o 1,8 pkt proc. co było największym spadkiem wśród wszystkich krajów UE. W większości krajów UE istotny wzrost wydatków na transfery socjalne nastąpił w 2009 roku w związku z globalnym kryzysem

[369] J. Sawulski, *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajowe*, Instytut Badań Strukturalnych, IBS Policy Paper 04/2016, s. 26–28.

finansowym. W Polsce zjawisko to nie wystąpiło. Cechą charakterystyczną ewolucji finansów publicznych w Polsce w latach 2004–2014 był natomiast dwukrotny wzrost wydatków publicznych na inwestycje, w tym głównie na inwestycje w infrastrukturę transportową. W 2010 i 2011 roku Polska była krajem o najwyższym udziale wydatków publicznych na inwestycje w PKB w UE, a w kolejnych latach także utrzymywała się w czołówce.

- Deficyt sektora *general government* w Polsce jest wyższy niż średnia w krajach UE i CEE. Polską politykę fiskalną charakteryzuje duże znaczenie działań dyskrecjonalnych władzy publicznej i stosunkowo niewielki wpływ komponentu cyklicznego na saldo sektora finansów publicznych.

8.7. Pytania testowe i zagadnienia opisowe

1. Dyscyplina finansów publicznych to:

a. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej i prywatnej gospodarki finansowej.
b. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej ustawie Prawo budżetowe,
c. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej (budżety publiczne, budżety gospodarstw domowych, budżety przedsiębiorstw państwowych),
d. zbiór zasad prawidłowego prowadzenia publicznej gospodarki finansowej zawartych w obowiązującej Ustawie o finansach publicznych.

2. System budżetowy to:

a. ogół czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
b. ogół prawnych instrumentów i instytucji związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych,
c. dobór źródeł dochodów i kierunków wydatkowania środków budżetowych,
d. zasady postępowania organów publicznych oraz jednostek realizujących budżet w procesie planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu.

3. Postanowienia Traktatu UE wprowadzają maksymalny poziom długu publicznego w relacji do PKB na poziomie:

a. 30%,
b. 60%,
c. 50%,
d. 3%.

4. Polityka fiskalna to:

a. czynności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych,
b. dobór źródeł i metod gromadzenia oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych ustalonych przez właściwe organy publiczne,

c. zbiór norm prawnych określających podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne, ich formę organizacyjną oraz zasady prowadzenia przez nie publicznej gospodarki finansowej,
d. podmioty gromadzące i wydatkujące środki publiczne.

5. Budżet państwa to:

a. aktualny plan finansowy państwa,
b. akt normatywny (ustawa budżetowa),
c. dochody i wydatki państwa na 1 rok budżetowy,
d. wszystkie odpowiedzi są błędne.

6. Środki publiczne gromadzone są jako świadczenia:

a. dobrowolne,
b. przymusowe,
c. dobrowolne i przymusowe.

7. Funkcja redystrybucyjna finansów publicznych polega na:

a. zawłaszczaniu przez państwo całości osiąganych przed podmioty dochodów,
b. zawłaszczaniu przez państwo części osiąganych przed podmioty dochodów,
c. transferze środków z budżetu państwa do budżetów JST,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

8. Ustawa budżetowa to:

a. ogólne zasady obowiązujące przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetu,
b. eoretyczne postulaty formułowane wobec budżetu i gospodarki budżetowej,
c. akt normatywny wydany przez ministra finansów, zawierający warunki i terminy przygotowania budżetu,
d. wszystkie odpowiedzi są poprawne.

9. Budżet państwa to zestawienie w danym roku wszystkich:

a. dochodów państwa,
b. wydatków państwa,
c. wydatków i dochodów państwa,
d. podatków i wydatków państwa.

10. W ramach funkcji stabilizacyjnej państwo realizuje następujące cele:

a. doprowadzenie gospodarki do równowagi i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
b. zwiększenie dysproporcji w poziomie dochodów,
c. zwiększenie bezrobocia i inflacji,
d. łagodzenie nierówności społecznych.

11. Do narzędzi polityki fiskalnej zalicza się:

a. tylko podatki,
b. stopę procentową,
c. wydatki rządowe i podatki,
d. tylko wydatki realne.

12. Funkcja alokacyjna finansów publicznych to:

a. działania państwa, których celem jest stworzenie warunków rozwoju gospodarczego przez rozbudowę infrastruktury ekonomicznej i społecznej,
b. działania mające ograniczyć lub eliminować niesprawności mechanizmu rynkowego w zakresie finansowo-walutowym,
c. funkcjonowanie gospodarki,
d. łagodzenie nierówności społecznych wynikających z regulowanych przez rynek proporcji podziału dochodu.

13. Interwencjonizm państwowy to:

a. działania państwa, które ingerują w funkcjonowanie organizacji politycznych,
b. działania państwa, które ingerują w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego,
c. działania państwa, które ingerują w funkcjonowanie organizacji międzynarodowych,
d. działania państwa, które ingerują w funkcjonowanie mechanizmu norweskiego.

14. Makroekonomicznymi instrumentami polityki fiskalnej państwa jest:

a. subwencja,
b. bon skarbowy,

c. obligacja skarbowa,
d. dług publiczny.

15. Mikroekonomicznymi instrumentami polityki fiskalnej państwa jest:

a. dochody budżetu państw,
b. wydatki budżetu państwa,
c. poręczenia i gwarancje rządowe,
d. deficyt i nadwyżki budżetowe.

16. Do polityki monetarnej państwa zalicza się politykę restrykcyjną, której celem jest:

a. zmniejszanie podaży pieniądza poprzez podwyższanie stopy dyskontowej,
b. zmniejszenie popytu pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej,
c. zwiększanie podaży pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej,
d. zwiększanie popytu pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej.

17. Do polityki monetarnej państwa zalicza się politykę ekspansywną, której celem:

a. zmniejszanie podaży pieniądza poprzez podwyższanie stopy dyskontowej,
b. zmniejszanie popytu pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej,
c. zwiększanie podaży pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej,
d. zwiększanie popytu pieniądza poprzez obniżanie stopy dyskontowej.

18. Nadwyżkę wydatków budżetu centralnego nad dochodami tegoż budżetu, określamy mianem:

a. deficyt budżetowy,
b. dług publiczny,
c. rezerwa obowiązkowa,
d. produkt krajowy netto.

19. Suma zobowiązań państwa (Skarbu Państwa) wobec wierzycieli to:

a. deficyt budżetowy,
b. dług publiczny,
c. rezerwa obowiązkowa,
d. produkt krajowy brutto.

20. Wahania produkcji (cykliczne) w gospodarce wywołane są zmianami:

a. popytu globalnego,
b. produkcji potencjalnej,
c. PKB,
d. dochodu narodowego.

21. Terminem konwergencja (w odniesieniu do dochodu) określa się:

a. proces zmniejszania różnic pomiędzy regionami (krajami),
b. proces zwiększania różnic pomiędzy regionami (krajami),
c. wzrost zadłużenia państwa,
d. spadek zadłużenia państwa.

22. Restrykcyjna polityka pieniężna wyraża się przez:

a. ograniczenie podaży pieniądza,
b. obniżenie stopy podatkowej,
c. wzrost wydatków rządowych,
d. żadna z odpowiedzi nie jest poprawna.

23 Ekspansywna polityka fiskalna przyczyni się w krótkim okresie do:

a. wzrostu dochodu narodowego i spadku stóp procentowych,
b. wzrostu dochodu narodowego i wzrostu stóp procentowych,
c. spadku dochodu narodowego i spadku stóp procentowych,
d. spadku dochodu narodowego i wzrostu stóp procentowych.

ZAGADNIENIA OPISOWE

1. Przedstaw wady aktualnej ustawy o finansach publicznych – uzasadnij odpowiedź, podaj przekłady.

……

……

……

……

……

……

……

2. Dokonaj identyfikacji głównych problemów finansowych JST w Polsce – podaj przyczyny tego stanu rzeczy i przedstaw propozycje zmian.

……

……

……

……

……

……

……

3. Czy podatki lokalne to podatki samorządowe? Uzasadnij odpowiedź.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. W jaki sposób efektywność finansów publicznych wpływa na tempo wzrostu dochodu narodowego?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Czy redystrybucyjna funkcja finansów publicznych w Polsce jest realizowana? Jeśli tak to przedstaw, jakimi metodami/narzędziami jest realizowana – oceń jej efektywność z perspektywy wzrostu gospodarczego, stabilności ekonomicznej i efektów społecznych.

……

……

……

……

……

……

Spis tabel i rysunków

Spis tabel

Tabela 1. Różnice pomiędzy finansami publicznymi i prywatnymi. 22
Tabela 2. Czynniki zewnętrzne wpływające na otoczenie gospodarcze Polski w latach 2016–2030. 38
Tabela 3. Kategorie zachowań mających na celu zmniejszenie płaconego podatku. 54
Tabela 4. Wybrane grupy mechanizmów mających na celu zmniejszenie dochodu do opodatkowania....55
Tabela 5. Program zadania audytowego....258
Tabela 6. Aktualizacja Programu Konwergencji 2020. 413
Tabela 7. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (koniec roku)....425
Tabela 8. Zarządzanie długiem publicznym w 2020. 426

Spis rysunków

Rysunek 1. Finanse publiczne w ujęciu doktrynalnym i ustawowym. 21
Rysunek 2. Stymulowanie inkluzywnego wzrostu gospodarczego. 39
Rysunek 3. Działania podatnika celem zmniejszenia obciążeń podatkowych. 51
Rysunek 4. Efekt obniżki stóp opodatkowania w modelu keynesowskim i ekonomii podaży....155

Rysunek 5. Zależność między czasem pracy a czasem wolnym. 157
Rysunek 6. Teoretyczny kształt krzywej Laffera. 159
Rysunek 7. Audyt wewnętrzny w systemie kontroli. 242
Rysunek 8. Etapy audytu wewnętrznego. 250
Rysunek 9. Metodyka sporządzania WPF. 304
Rysunek 10. „Janosikowe” 2019–2020. 416

Zakończenie

System finansów publicznych jest podstawowym instrumentem zaspokajania ważnych potrzeb społecznych oraz tworzenia fundamentów trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansów publicznych, co oznacza:

→ dążenie do utrzymania równowagi między dochodami i wydatkami publicznymi,
→ generowanie dochodów publicznych na poziomie niezbędnym do realizacji głównych funkcji i zadań państwa, w tym na realizację usług publicznych,
→ racjonalizację wydatków publicznych i podnoszenie ich efektywności,
→ dokonywanie dystrybucji środków publicznych zgodnie z priorytetami strategicznymi i przepisami prawa, przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego.

Stabilne finanse publiczne sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i są kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. W tym kontekście dla stabilności finansów publicznych niezbędne jest posiadanie odpowiednich ram fiskalnych.

Składnikami polskich **ram fiskalnych są reguły fiskalne** obejmujące reguły długu publicznego, stabilizującą regułę wydatkową, która działa stabilizująco na finanse publiczne w krótkim, jak i w dłuższym okresie oraz koryguje ewentualne nierównowagi, minimalizując ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki budżetowej, oraz reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniony zestaw reguł fiskalnych ogranicza ryzyko wystąpienia wysokiego deficytu, nadmiernego wzrostu zadłużenia, a tym samym ryzyko dla stabilności polskich finansów publicznych.

Jednym z trwałych fundamentów sprawnego demokratycznego państwa prawnego jest również **jawność i przejrzystość** finansów

publicznych. Przejrzystość finansów publicznych oznacza taką sytuację, w której publicznie znane i jasno określone są:
→ ramy (zakres) sektora finansów publicznych,
→ podział zadań i kompetencji w sektorze finansów publicznych,
→ stosowane w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania,
→ przesłanki i założenia polityki finansowej i ich przewidywane skutki,
→ informacje o sektorze finansów publicznych.

Gdy brak jest przejrzystości finansów publicznych, trudno domagać się zapewnienia ich jawności. Tak więc doprowadzenie do sytuacji, w której zasady jawności i przejrzystości będą przestrzegane w praktyce, stanowi warunek *sine qua non* pomyślnej realizacji przedsięwzięć zmierzających do uzdrowienia finansów państwa.

Obecna struktura wydatków budżetowych implikuje jednak ograniczoną swobodę rządu w kształtowaniu wielkości deficytu budżetu państwa. Zdecydowaną większość wydatków stanowią wydatki związane z obsługą długu publicznego, subwencjami dla jednostek samorządu terytorialnego czy wspieraniem funduszy celowych oraz ich dysponentów, szczególnie ZUS i KRUS. Transfery społeczne, określone ramami prawnymi, wymagają zaangażowania dominującej części wydatków w polskim systemie finansów publicznych. W związku z tym, jedynie ograniczoną ich część rząd może przeznaczyć na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, aktywne polityki rynku pracy oraz poprawę jakości funkcjonowania służb publicznych. Formułując cele strategiczne, dotyczące ukształtowania pożądanej struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym wydatków rozwojowych, należy mieć na uwadze konieczność zapewnienia spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości w zakresie tych wydatków, obejmującego wszystkie jednostki sektora, a także środki unijne ujęte również w budżecie środków europejskich, co w rezultacie umożliwi monitorowanie rezultatów i prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych. Obecnie brak jest ścisłego związku między wydatkami rozwojowymi a strategią rozwoju kraju i zawartymi w niej celami strategicznymi polityki gospodarczej państwa

Finanse państwa, zapewniając zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa w zakresie podstawowych usług publicznych, powinny jednocześnie stwarzać możliwości zwiększenia wydatków rozwojowych. Zatem zmiany systemowe w obszarze finansów publicznych powinny zmierzać do zapewnienia finansowania celów strategicznych państwa przy jednoczesnym zachowaniu zasad stabilności i równowagi finansów publicznych. Wymaga to przeprowadzenia kompleksowych i spójnych działań w całym obszarze finansów publicznych, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, a także – w odniesieniu do zasad alokacji środków finansowych – dla różnych grup jednostek sektora finansów publicznych i różnych dziedzin zadań publicznych z uwzględnieniem ich aspektu terytorialnego.

Bibliografia

1. Acocella, N. (2002). *Zasady polityki Gospodarczej.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
2. Aghion, P., Howitt, P. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge: MIT Press.
3. American Economic Policy in the 1980s, red. M. Feldstein, National Bureau of Economic Reaserch, Chicago 1994.
4. *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwość zastosowania*, pod red. W. Bieńkowskiego i M.J. Radło. (2006). Warszawa: SGH.
5. Arak, P., Michalski, K., Piechula, T., Sarnowski, J., Selera, P. (2019). *Krótka historia VAT w Polsce.* Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny; http://www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-72-w-2018-roku-100878 [dostęp: 14.03.2019].
6. Bąkowska, K., Gniazdowski, M., Lachowicz, M. (2019). *Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT.* Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
7. Bean, C. *Independent review of UK economic statistics: final report, Independent Review of UK Economic Statistics*, London 2016: https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-uk-economic-statistics-final-report
8. Begg, C., Fisher, S., Dornbush, R. (2014). *Makroekonomia*. Warszawa: PWE.
9. Bitner, M., Chojna-Duch, E., Grzybowski, M., Kornberger-Sokołowska, E., Supera-Markowska, M. (2011). *Prawo finansowe*, t. 1, *Finanse publiczne*, Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.
10. Bogucki, S., Romanowicz, M. (2017). Niedopuszczalność kwestionowania skutków podatkowych czynności prawnej w ramach instytucji art. 199a §2 Ordynacji podatkowej w przypadku

nadużycia prawa. W: D. Gajewski. *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H. Beck.

11. Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
12. Babiarz, S., Dauter, B., Gruszczyński, B., Hauser, R., Kabat, A., Niezgudka-Medek, M. (2015). *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. IX. Warszawa: Wolters Kluwer.
13. Bossak, J.W. (2008). *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie.* Warszawa: SGH.
14. Belka, M. (1991). *Reaganomika. Sukces czy porażka*. Ossolineum. Wrocław–Warszawa–Kraków: Ossolineum.
15. Business insider: https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/rating-polski-decyzja-sandp-i-fitch-z-pazdziernika-2018-roku/hv54jxn
16. Batóg, B., Batóg, J. (2011). *Analiza przestrzennych zmian regionalnego produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1995–2008.* Wrocław: Wydział Zarządzania, Informatyki i Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
17. Bukowski, M., Kowal, P., Lewandowski, P., Zawistowski, J. (2005). *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski.* Warszawa: NBP.
18. Borodo, A. (2012). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: LexisNexis.
19. Burzec, M., Duda, M., Jędrzejczyk, M., Kucia-Guściora, B., Munnich, M., Pomorski, P., Smoleń, P. (2012). W: P. Smoleń (red.), *Prawo finansów publicznych. Kompendium akademickie*, Warszawa: Wolters Kluwer.
20. Cass, D. Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, „Review of Economic Studies", No 32/1965.
21. Chechliński, J. (1993). *Z zagadnień teorii podatku*. PWN, Warszawa: PWN.
22. Chojna-Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa: LexisNexis.

23. Cienkowski, M., Wołowiec, T. (2015). *Wybrane problemy praktyczne opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Warszawa: Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie.
24. Czarnocki, G. (2018). Kontrasygnata skarbnika. W: P. Walczak (red.), *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa.
25. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 29 września 2011 r. nr 3055/11.
26. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 7 stycznia 2013 r. nr 2556/12.
27. *Dobre praktyki wielkich miast*, Unia Metropoli Polskich, Warszawa 2010.
28. S. Dubisz, S. (red.). (2003). *Uniwersalny słownik języka polskiego.* Warszawa: PWE.
29. Dominik, J., Gajewski, J. (2017). Wybrane mechanizmy wykorzystywane w międzynarodowej optymalizacji podatkowej. [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Agresywna optymalizacja podatkowa – problem podatnika czy problem państwa?* Katowice: Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych.
30. Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Zioło, M. (2014). *Finanse publiczne Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa: C.H.Beck.
31. Dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.
32. Etel, L. (2013). Komentarz do art. 67 Ordynacji podatkowej. W: J. Brolik (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. V, Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
33. Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe*. Warszawa: PWN.
34. Lachniewicz, W. (2018). *Zmiany w klasyfikacji budżetowej*, Warszawa: Legalis.
35. Mirek, I. (1999). *Daniny publiczne w prawie niemieckim.* Warszawa: WPiPG.
36. Dicke, Ch.D. *Die wesentlichen Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zuläs-*

sigkeit, DÖV 1968 r., s. 163, 167; K. Miller, Steuerbegriff des Grundgesetzes, BB 1970.

37. Dolata, S. (1999). *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*. Opole: Uniwersytet Opolski.
38. Małecki, J. (2003). Obowiązek podatkowy a godność podatnika. [w:] S Fundowicz, F. Rymarz, A.Gomułowicz (red.), *Prawość i Godność. Księga pamiątkowa w 70. Rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego.* Lublin: KUL.
39. Dorozik, L., Stanielewicz, J., Walczak, B. (2008). *System podatkowy Polski.* Szczecin.
40. Dzwonkowski, H. (red.). (2012). *Prawo podatkowe*, wyd. 2, Warszawa: Wyd. C.H. Beck.
41. Mastalski, R. (2016). *Prawo podatkowe*. Warszawa: PWN.
42. Ofiarski, Z. (2013). *Ogólne prawo podatkowe Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa: LexisNexis.
43. Oktaba, R. (2016). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
44. Nykiel, W. (2003). Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy. [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Lublin: UMCS
45. Kropiwnicki, J. (1976). *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*. Warszawa: PWN.
46. Wojtyna, A. (1990). *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
47. Markowski, R. (1989). *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej.* Warszawa: PWE.
48. Winiecki, J. (1981). Polityka ekonomiczna a zwolnienie wzrostu gospodarczego krajów kapitalistycznych. *Ekonomista*, nr 1.
49. Niskanen, W.A. Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People, Oxford Univrsity Press, New York 1988.
50. Filipowicz, L. (1992). *Amerykańska ekonomia podaży*. Warszawa: PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych, Poltext.
51. Bieńkowski, W. (1995). *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. Warszawa: PWN.

52. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. Public Finance in Theory and Pracice, McGrow-Hill, New York 1984
53. Kaleta, J. (1985). *Gospodarka budżetowa*, wyd. 3, Warszawa: PWE.
54. Hall, B. (1993). R&D Policy During 1980s: Success or Failure. W: *Tax Policy and the Economy*, MIT Press.
55. Judd, K. (1987). The Welfare Cost of Factor Taxation in a Perfect-Foresight Model, *Journal of Political Economy*, Vol. 95(4).
56. Tanzi, V., Zee, H.H. (1998). Taxation and the Household Saving Rate: evidence from OECD countries, IMF Working Paper.
57. Feldstein, M.S., Samwick, A. (1996). The Transition Path in Provatizing Social Security, NBER Working Paper Series, nr 5761, Cambridge, Mass.
58. Nojszewska, E., Rojek, M. (2003). Rozważania na temat konsekwencji wprowadzenia reformy podatkowej w Polsce – inwestycje z uwzględnieniem oszczędności oraz rynek pracy z uwzględnieniem kapitału ludzkiego. [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*.Lublin: UMCS.
59. Gentry, W.M., Hubbard, R.G. (2002). The Effects of Progressive Income Taxation on Job Turnover, NBER, Working Paper 9226.
60. Gentry, W.M., Hubbard, R.G. (2002). Tax Policy and Entry into Entrepreneurship, Mimeograph, Columbia University.
61. Grądalski, F. (2004). *Wstęp do teorii opodatkowania.* Warszawa: SGH.
62. Grądalski, F. (2006). *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*. Warszawa: SGH.
63. Postanowienie. SN z dnia 9.9.2010 r., sygn. akt III SO 16/10, Legalis z glosą P.J. Uziębło, „Przegląd Sejmowy" nr 4/201.
64. Misiąg, W. (2015). W: W. Misiąg, A. Nowak-Far, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
65. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.07.2014 r., sygn. akt. V SA/Wa 392/14, Legalis.
66. Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

67. P. Panfil, P. (2012). *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*. Warszawa: C.H. Beck,

68. Chojna-Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: PWE.

69. Frysztak, M., Nowak-Far, A. (2015). Komentarz do art. 1-4 (Przepisy ogólne) W: W. Misiąg, *Ustawa o finansach publicznych*. Warszawa: LexisNexis.

70. Kopyściańska, K. (2019). Objaśnienia do art. 104-106 W: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

71. Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), uchwalony przez Radę Ministrów, Warszawa 2019, www.mf.gov.pl

72. Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 2016 r. poz. 28).

73. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108).

74. Jedynak, P. (red.). (2004). *Audyt w zarządzaniu przedsiębiorstwem.* Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

75. Wyrębek, H. (2012). *Audyt systemów zarządzania.* Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

76. Lech, P. (2003). *Zintegrowane systemy zarządzania ERP/ERP II. Wykorzystanie w biznesie, wdrażanie*. Warszawa: Difin.

77. Wawak, S. (2002). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Gliwice: Helion.

78. Szlachcic, B. (2014). Analiza ryzyka i zarządzania ryzykiem jako element systemu zarządzania kryzysowego w organizacji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*. Warszawa.

79. Thlon, M. (2013). Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie* nr 902.

80. Czerwiński, K. (2009). *Audyt wewnętrzny*. Warszawa: InfoAudit.
81. Kiziukiewicz, T. (red.). (2009). *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Difin.
82. *Podręcznik audytu wewnętrznego w administracji publicznej*. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2003.
83. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, Dz.U. z 2018, poz. 506).
84. Patrzałek, L. (2014). *Finanse lokalne samorządu terytorialnego.* Wrocław: UE we Wrocławiu.
85. Glumińska-Pawlic, J., Sawicka, K. (2002). *Budżet jednostki samorządu terytorialnego.* Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
86. Ruśkowski, A. (red.). (2000). *Finanse publiczne i prawo finansowe,* t. 1. Warszawa: KiK.
87. Flejterski, S. (2007). *Metodologia finansów*. Warszawa: PWN.
88. Flejterski, S., Solarz, J.K. (2015). *Komparatystyka finansów*. Warszawa: C.H. Beck.
89. Gadomski, W. *Jesteśmy skazani na PKB. Nie ma lepszego miernika gospodarczego*: www.forsal.pl
90. Gajl, N. (1992). *Teorie podatkowe w świecie*. Warszawa: PWN.
91. Gomułowicz, A.,Małecki, J. (2004). *Podatki i prawo podatkowe.* Warszawa: LexisNexis.
92. Glumińska-Pawlic, J. (2017). *Rola Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania w kształtowaniu polityki przeciwdziałania międzynarodowemu unikaniu opodatkowania*. [w:] D. Gajewski, *Międzynarodowe unikanie opodatkowania. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H.Beck.
93. Glumińska-Pawlic, J. (2007). Prawa i obowiązki skarbnika jako organu kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 10.
94. Global Innovation Index 2018, 2019.

95. Gołaszewski, M. (2018). Zmiana reguł limitacji zadłużenia. *Wspólnota*, nr 10.

96. Gołaszewski, M. (2018). Nowe reguły limitacji zadłużenia. Rewolucja czy ewolucja? *Wspólnota,* nr 11.

97. Gonet, W. (2011). *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo LEX.

98. Grad, M. (2018). Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 56(4).

99. Grabowiecka, W. (2008). Wymóg i znaczenie kontrasygnaty skarbnika. *Administracja i Prawo*, nr 8.

100. Głuchowski, J., Huterski, R., Kołosowska, B., Patyk, J., Wiśniewski, J. (2006). *Finanse publiczne,* Toruń: TNOiK.

101. Grega, U. (2015). Tradycyjne i alternatywne mierniki poziomu życia ludności w ujęciu teoretycznym. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, nr 10.

102. Guziejewska, B. (2010). *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*. Warszawa: Poltext.

103. Hall, R., Taylor, J. (2002). *Makroekonomia*. Warszawa: PWN.

104. Happy Planet Index, http://happyplanetindex.org; Happiness: towards a holistic approach to development, https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/Happiness%20towards%20a%20holistic%20approach%20to%20development%20(A-67-697).pdf.

105. Hausmen, J. How Taxes Affect Economic Behavior, red. H. Aaron, J. Pechman, D.C. Brookings Institution, Washington 1981.

106. High-Growth Emerging Economies and the Companies that Propel Them, 2018

107. Hornowska, A. (2020). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz.* Warszawa: C.H.Beck, www.legalis.pl

108. Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało…, http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/02/PIE Indeks_Odpowiedzialnego_Rozwoju.pdf.

109. Jagoda, J. (2018). Komentarz do art. 57 ustawy o samorządzie województwa. [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* wyd. II. Warszawa, www.lex.pl

110. Jones, Ch.I. (1995). Population and ideas: A theory of endogenous growth, „Quarterly Journal of Economics", No 110(2).

111. Ch. I. Jones, Ch.I. (1995). R&D – based models of economic growth, „Journal of Political Economy", No 103(4).

112. Karlikowska, M., Miemiec, W., Ofiarski, Z., Sawicka, K. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz.* Warszawa: C.H. Beck.

113. Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2017–2020. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2017.

114. Klonowska, A. (2017). *Luka podatkowa. Skutki dla finansów publicznych*. Warszawa: C.H. Beck.

115. Koopmans, T. (1965). On the concept of optimal growth, „The Econometric Approach to Development Planning", No 6.

116. Kosikowski, C. (2008). *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis.

117. Kosikowski, C. (1992. Podatek jako instytucja ustrojowo-prawna. [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne,* Acta Universitatis Lodziensis. „Folia Iuridica", nr 54. Łódź.

118. Kosikowski, C. (2010). Wieloletni Plan Finansowy Państwa. [w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*. Warszawa: PWN.

119. Kośny, M. (2014). *Wzrost PKB a poziom ubóstwa w Polsce*. Katedra Badań Operacyjnych, Instytut Zastosowań Matematyki, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, zeszyt nr 18.

120. Kowalczyk, R. (2011). W: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*. Warszawa: Wolters Kluwer.

121. Portal Funduszy Europejskich, dostępny przez stronę: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl

122. Krajewski, P., Mackiewicz, M., Stanios, M., Więckowski, B. (2010). *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej Dobre praktyki.* Łódź: Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych.

123. Krugman, P., Wells, R. (2014). *Makroekonomia.* Warszawa: PWN.

124. Kwiatkowski, E., Milewski, R. (2007). *Podstawy ekonomii*. Warszawa: PWN.

125. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 78, poz. 483).

126. Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

127. Lublimow-Burzyńska, I. (2014). *Finanse publiczne.* Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.

128. Lucas, R.E. (1988). On the mechanics of economic development, „Journal of Monetary Economy", No 22.

129. Majrzycka-Guzowska, A. (2016). *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: LexisNexis

130. Mankiw, N.G., Taylor, P.M. (2016). *Makroekonomia*. Warszawa: PWE.

131. Mankiw, G., Romer, D., Weil, D. (1992). A contribution to the empirics od economic growth, „Quarterly Journal of Economics", No 45.

132. Mikos-Sitek A. (red.). (2020). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

133. Milewska, A. (2009). *Sektor finansów.* Warszawa: PWN.

134. Misiak, T., Tokarski, T. (2011). Wzrost PKB a zmiany zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, nr 248.

135. Miemiec, W., Sawicka, K., Miemiec, M. (2013). *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego.* Warszawa: Wolters Kluwer.

136. Misiąg, W. (2009). *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*. Warszawa: BGK & IBAF.

137. Możdzierz, A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Warszawa: PWE.

138. NBP Portal Edukacji Ekonomicznej; www.nbp.pl

139. Najwyższa Izba Kontroli, informacja o wynikach kontroli nr 25/2016/P/15/014/KBF, 2016.

140. Ofiarski, Z. (2019). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz.* Warszawa: Wolters Kluwer.

141. Osiatyński, J. (2006). *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Warszawa: PWE.

142. Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWE.

143. Owsiak, S. (2015). *Finanse*. Warszawa: PWE.

144. Ostaszewski, J. (red.). (2011). *Finanse*. Warszawa: Difin.

145. Pakt Stabilności i Wzrostu – zbiór aktów prawnych prezentujących ustalenia uzgodnione przez przedstawicieli państw członkowskich UE w Amsterdamie w 1997 roku.

146. Piętak, A. (2015). Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami budżetowymi. W: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym.* Warszawa: Wolters Kluwer.

147. Polska 2030 – Szansa na skok do gospodarczej ekstraklasy. McKinsey & Company. Warszawa 2019.Program konwergencji. Aktualizacja 2020, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020; www.mf.gov.pl

148. Ranieri, R., Ramos, A. (2013). Inclusive Growth: Building up a Concept „Working Paper", nr 104.

149. Raport roczny 2019 (syntetyczny skrót analizy) sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Raport INC Rating sp. z o.o. i Związku Banków Polskich, Poznań 2019.

150. Rau, K.H. Grundsätze der Finanzwissenschaft. W: Lehrbuch der politischen Ekonomie, Heidelberg – 1832/37 (Aufl.1).

151. Rauniyar, G., Kanbur, R. (2010). Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective. Asian Development Bank, Mandaluyong City, Philippines.

152. Ravallion, M. (2001). Growth, Inequality and Poverty Looking Beyond Averages „World Development", t. 29, nr 11.

153. M. Ravallion, M., Chen S. (2013). Measuring Pro-poor Growth, „Economics Letters", t. 78, wyd. 1.

154. *Raport, Niedozwolone optymalizacje podatkowe –które transakcje są na czarnej liście MF?* Kancelaria Mariański Group, wrzesień, Łódź 2018; www.marianskigroup.pl

155. Raport NIK, *Agresywna optymalizacja podatkowa w zakresie CIT*, KBF.430.015.2019 Nr ewid.191/2019/P/18/010/KBF, Warszawa 2019.

156. Raport, Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion, Polski Instytut Ekonomiczny & Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018.

157. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/ 118025/118123/Fitoussi+Commission+report.

158. Romer, P.M. (1986). Increasing returns and long-run growth, „Journal of Political Economy", No 56.

159. Romer, P.M. (1990). Endogenous technological change, „Journal of Political Economy", No 98(5).

160. Ruśkowski, E. (2010). Od prawa budżetowego do prawa finansowego sektora finansów publicznych. W: E. Ruśkowski (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, t. II. Warszawa: Wolters Kluwer.

161. Rutkowska-Tomaszewska, E. (2012). Jednostki sektora finansów publicznych. [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*. Wrocław: UW.

162. Rutkowski, J. (2015). Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenia makroekonomiczne. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*", nr 873, seria: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia", nr 77.

163. Rybarski, A. (2014). *Podstawy makroekonomii.* Nowy Sącz: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu.

164. Safjan, M., Bosek, L. (red.). (2004). *Konstytucja RP. Komentarz*. Legalis, www.legalis.pl

165. Samuelson, P., Nordhaus, W. (2004). *Ekonomia*, t. 2, Warszawa: PWN.

166. Sawicka, K. (2010). *Ustawa o finansach publicznych*. Warszawa: C.H. Beck.

167. Sawicka, K. W: *System Prawa Finansowego*, t. II. Warszawa: Wolters Kluwer.

168. Sawulski, J. (2016). *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów.*, Instytut Badań Strukturalnych, IBS Policy Paper 04.

169. Stan finansów JST raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, opracowany przez Andrzeja Porawskiego i Jana M. Czajkowskiego, Związek Miast Polskich, Poznań 2019.

170. Stiglitz, J.,E. (2001). *Ekonomia sektora publicznego.* Warszawa: PWN.

171. Stiglitz, J.E., Fitoussi, J.P., Durand, M. (2018). Beyond GDP Measuring What Counts for Economic and Social Performance, OECD Publishing, Paris.

172. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Rada Ministrów, Warszawa 2017.

173. Strategia Rozwoju Kraju 2020, uchwała Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r.

174. Solow, R.M. (1956). A contribution to the theory of economic growth, „Quarterly Journal of Economics", Np. 70.

175. Suwalski, J. (red.). (2020) Tax unfairness in the European Union Towards greater solidarity in fighting tax evasion, Raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.

176. Swan, T.W. (1956). Economic growth and capital accumulation. Economic Record, McGrawHill Company, London.

177. Szczypińska, A. (2008). *Luka VAT w UE*. MF „Working Paper Series", No 28.

178. Szewc, A. (2008). Komentarz do art. 57. [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa, www.lex.pl

179. Uchwała Rady Europejskiej odnośnie do Paktu o stabilności i wzroście gospodarczym Dziennik Urzędowy WE C 236/01 z 1997 r.

180. The Human Capital Project. Brief, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498

181. Time to rethink the way we measure economic activity: https://voxeu.org/article/rethinking-measurement-economic-activity.

182. Tyrakowski, M. (2017). W: W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa: Wolters Kluwer.

183. United Nations Development Programme, Human Development Index (HDI), http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi. 9 The Human Capital Project. Brief, https://openknowledge.worldbank.org/ handle/10986/30498.

184. Vogel, K. (1989). *Vorteil und Verantworlichkeit. Der doppelgridlige Gebührenbegriff des Grundgesetzes.* W: Festschrift für W. Geiger. Tubingen.

185. White, W.R. (2013). Policy Debate: How Do You Make Growth More Inclusive? W: *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies,* de L. Mello, M. A. Dutz (red.), OECD Publishing. Paris.

186. Walczak, P. (2019).*Zmiany w finansach publicznych 2019*. Warszawa: C.H. Beck, rozdział VI *Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań*; www.legalis.pl

187. Wojciechowski, E. (1985). Systemy podatkowe. W: M. Weralski, *System instytucji prawno-finansowych PRL,* t. III, *Instytucje budżetowe*. Wrocław: Ossolineum.

188. Wołowiec, T. (2003). *Podstawy ekonomii*. Nowy Sącz: Wydawnictwo WSB-NLU.

189. Wołowiec, T. (2019). Legal conditions for the financing of local government units investments by parabanking financial instruments in Poland, „International Journal of New Economics and Social Sciences" № 1(9).

190. Wołowiec, T., Bogacki, S. (2019). Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego poprzez parabankowe instytucje finansowe. *Samorząd Terytorialny*, nr 11.

191. Wołowiec, T. (2018). Pozabankowe finansowanie inwestycji gminnych, „International Journal of Legal Studies" № 2(4).

192. Wołowiec, T. (2018). Ulgi i zwolnienia podatków w lokalnych podatkach majątkowych a decyzje podmiotów gospodar-

czych. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 11.

193. Wołowiec, T. (2018). Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą, *Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL*", t. 10(46), nr 1.

194. Wołowiec, T. (2020). Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości w kontekście celów polityki podatkowej gminy. *Finanse Komunalne,* nr 1.

195. Wołowiec, T. (2020). Wysokość stawek i ulgi podatkowe w podatkach lokalnych a zachowania podatników prowadzących działalność gospodarczą. *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.

196. Wołowiec, T. (2019). Zwolnienia i ulgi podatkowe w uchwałach podatkowych gmin w kontekście kontroli prokuratorskiej i sądowej. *Procedury Administracyjne i Podatkowe,* nr 1.

197. Wołowiec, T., Białek, R. (2020). Bezpieczeństwo konkurencji ekonomicznej a luka podatkowa w podatku VAT i CIT. W: *Kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze administracyjno-prawnym jako zadanie wybranych podmiotów administracji publicznej i sektora prywatnego*. Lublin: Innovatio Press.

198. Wołowiec, T., Nowak, R. (2020). Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa a metody pomiaru aktywności gospodarczej. W: *Kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze administracyjno-prawnym jako zadanie wybranych podmiotów administracji publicznej i sektora prywatnego.* Lublin*:* Innovatio Press.

199. Wołowiec, T. (2019). Zwolnienia i ulgi podatkowe w uchwałach podatkowych gmin w kontekście kontroli prokuratorskiej i sądowej. *Procedury Administracyjne i Podatkowe*", nr 1(10).

200. Wołowiec, T. (2020). Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości w kontekście celów polityki podatkowej gminy. *Finanse Komunalne*, nr 1.

201. Wołowiec, T. (2018). Ulgi i zwolnienia podatków w lokalnych podatkach majątkowych a decyzje podmiotów gospodarczych. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 11.

202. Wołowiec, T. (2018). Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania KUL*, t. 10(46), nr 1.

203. Wołowiec, T. (2017). Umorzenie należności podatkowej – interes publiczny versus interes fiskalny. W: P. Chojnacki, S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Śmietanka (red.), *Podatki i opłaty w samorządzie terytorialnym. Aspekty prawne i finansowe – wybrane zagadnienia.*Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium".

204. Wołowiec, T. (2008). Koncepcje pojęcia dochodu i ich wpływ na cechy podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach strefy euro. [w:] J. Ostaszewski (red.), *Polska w strefie euro – szanse i zagrożenia*. Warszawa: SGH.

205. Wołowiec, T. (2003). *Podstawy ekonomii*. Nowy Sącz: WSB-NLU.

206. Wołowiec, T. (2019). Znaczenie kontrasygnaty skarbnika w prowadzeniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych,* nr 7.

207. Wołowiec, T. (2020). Modyfikacja indywidualnego wskaźnika zadłużenia od 1 stycznia 2019 r. a reguły limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, nr 2.

208. Wołowiec, T. (2020). Indywidulany wskaźnik zadłużenia a restrukturyzacja i wcześniejsza spłata zadłużenia. *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 2.

209. Wójtowicz, W. (2014). Zasady publicznej gospodarki finansowej. W: *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, wyd. 7, Warszawa: Wolters Kluwer.

210. Young, H.P. (1994). Eguity. In Theory and Practice. Princeton.

211. Young, H.P. Progressive Taxation and Equal Sacrifice, „The American Economic Review", Vo. 80.

212. Zienkowski, L. (2001). *Co to jest PKB? Jego rola w analizach ekonomicznych i prognozowaniu*.

213. Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposobywydatkowania środków publicznych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, MDDP, Warszawa 2014.

214. Wójtowicz, W. (red.). (2003). *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

215. Zięba, J. (2003). *Długo-i krótkookresowa składowa Produktu Krajowego Brutto według metody Blancharda i Quaha.* Warszawa: NBP. Departament Komunikacji Społecznej.

216. Ziółkowska, W. (2012). *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Poznań: UAM.

217. Żołądek, Ł. (2019). *Nie tylko PKB. Alternatywne wskaźniki rozwoju*. „Biuro Analiz Sejmowych" nr 12.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 5).
2. Ustawa z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
3. Ustawy z dnia 27 maja1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576).
6. Ustawie z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz 1240 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 511).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 512).
11. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.)
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z dnia 25 stycznia 2005 r.).
15. Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 t. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500).
16. Ustawa z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.
17. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1986 ze zm).
18. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18.12.2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz.U. z 2018 r. poz. 2446).
21. Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.,
22. Rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 8.03.2017 r. w sprawie wykazu osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie przewyższającej 5000 zł. (Dz.U. Nr 22, poz. 112 ze zm.).

25. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 549).
26. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2223/96 z 25.6.1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L Nr 310, s. 1 ze zm.).
27. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy UE L 174 z 26.06.2013, s. 1).
28. Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1542).
29. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dziennik Urzędowy WE L 209 z 2.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.).

Wyroki sądów administracyjnych i orzeczenia organów publicznych

1. Wyrok NSA z dnia15.09.2015 r., sygn. akt. II GSK 1601/14, Legalis.
2. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23.01.2020 r., sygn. akt I SA/Gl 1460/19, Legalis.
3. Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., sygn. akt. III SA 3148/00, LEX nr 141280.

4. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.03.2009 r., sygn. akt. II GSK 284/08, Legalis.
5. Wyrok TK z 12.12.2012 r., K 1/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 134 z glosą J. Galster, D. Lis-Staranowicz, Przegląd Sejmowy nr 4/2013.
6. Wyrok NSA z dnia 4 maja 2005 r., sygn. akt. FSK 1999/04, LEX nr 177353.
7. Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 17 marca 1994 r., sygn. akt. SA/Po 3597/93, „Wspólnota" z 1994 r., nr 39.
8. Wyrok NSA z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt. SA/Wr 1458/01, POP 2004, z. 3, poz. 59.
9. Wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2010 r., sygn. akt. III SA/Wa 1410/09, niepubl.
10. Wyrok z dnia 22 kwietnia 1999 r. sygn. akt. SA/Sz 850/98.
11. Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r., sygn. akt. I CRN 187/94, LEX nr 50577.
12. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 r. sygn. akt. III CKN 608/98, OSNC 2000/9, poz. 172
13. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt. I ACa 848/12, LEX nr 1344230.
14. Wyrok SA w Łodzi z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt. I ACa 249/13.
15. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 siepania 2013 r., sygn. akt. I ACa 340/13.
16. Wyrok SA w Łodzi z dnia 6 grudnia 2017 r. sygn. akt. I ACa 1156/17.
17. Wyrok SN z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt. II CSK 28/14.
18. Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt. I ACa 862/16.
19. Wyrok SN z dnia 31 stycznia 1995 r. sygn. akt. I CRN 187/94, LEX nr 50577.
20. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. akt. I CKN 304/98)

21. Wyroku SN z dnia 27 marca 2000 r., sygn. akt. III CKN 608/98.
22. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.11.2013, sygn. akt. I SA/Sz 1129/13, OwSS 2015 Nr 2.
23. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15.9.2015 r., sygn. akt. II GSK 1601/14, Legalis.
24. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.07.2019 r., sygn. akt. I SA/Gd 692/19, Legalis.
25. Wyrok WSA w Kielcach z 30.10.2013 r., sygn. akt. I SA/Ke 554/13, Legalis.
26. Wyrok NSA z dnia 10 października 2002 r., sygn. akt. III SA 3515/00, niepubl.
27. Wyrok NSA z dnia 29.09.2011 r., sygn. akt II GSK 984/10, Legalis
28. Wyrok NSA z dnia 20.01.2010 r., sygn. akt II GSK 276/09, Legalis
29. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14.08.2013 r., sygn. akt. II SA/Go 520/13, Legalis.
30. Wyrok NSA z dnia 7.04.2016 r., sygn. akt. I GSK 997/14, Legalis.
31. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.01.2017 r., sygn. akt. III SA/Wa 3543/15, Legalis.
32. Wyrok WSA w Warszawie, z dnia10.02.2017 r., sygn. akt. III SA/Wa 389/16, Legalis.
33. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13.02.2007 r., sygn. akt. I SA/Gd 988/06, Legalis.
34. Wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt. II FSK 1413/07, LEX nr 508235.
35. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2001 r., sygn. akt. III SA 2962/99, LEX nr 656848.
36. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2004 r., sygn. akt. III SA/Wa 188/04, LEX nr 831513.
37. Wyrok NSA w Łodzi z dnia 25 maja 2000 r., sygn. akt. I SA/Łd 1884/98, ONSA 2001, nr 3, poz. 129.
38. Uchwała RIO w Krakowie z dnia 21.05.2014 r., KI-411/144/14, OwSS nr 4/2014, poz. 105, s. 105–107.

39. Uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 24.11.2010 r., 114/10, http://bip.wroclaw.rio.gov.pl
40. Uchwała RIO we Wrocławiu we Wrocławiu z dnia 27.10.2010 r., nr 87/10, http://bip.wroclaw.rio.gov.pl/.
41. Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 28.01.2014 r., III/598/14, www.rzeszow.rio.gov.pl
42. Uchwała RIO w Łodzi z dnia 3.12.2014 r., 36/193/14, OwSS, nr 1/2015, poz. 105
43. Uchwała RIO w Warszawie z dnia 27.10.2010 r., 264/K/10, http://bip.warszawa.rio.gov.pl/.
44. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu, (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
45. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2018 r. nr 74/2018.
46. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 lutego 2018 r. nr 29/2018.
47. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 listopada 2017 r. nr XXV.145.S.2017.
48. Uchwała Kolegium RIO w Opolu z 23.1.2019 r., 4/8/2019, OwSS 2019, Nr 4.
49. Orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-85/112/RN-27/200/716, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2006, nr 2, poz. 8.
50. Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-45/58/06/1250, niepubl.
51. Orzeczenie GKO z dnia 4 listopada 2002 r., DF/GKO/Odw.-90/121/2002, LEX nr 80011.
52. Orzeczenie GKO z dnia 17 lutego 2005 r., DF/GKO/Odw.-118/160/2004/1431, LEX nr 150169.
53. Orzeczenie GKO z dnia 19 marca 2007 r., DF/GKO-4900-92/112/06/3214, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2007, nr 2, poz. 17.
54. Orzeczenie GKO z dnia 26 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.-92/121/2005/936, niepubl.

55. Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-45/58/06/1250, niepubl.
56. Orzeczenie GKO z dnia 18 maja 2006 r., DF/GKO-4900-26/34-35/06/428, niepubl.
57. Orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, LEX nr 80039.

Odpowiedzi do pytań testowych

Pytanie testowe 1.6		Pytanie testowe 2.6		Pytanie testowe 3.6		Pytanie testowe 4.7		Pytanie testowe 5.6		Pytanie testowe 6.6		Pytanie testowe 7.8		Pytanie testowe 8.7	
1	A	1	D	1	A	1	A	1	D	1	C	1	C	1	D
2	C	2	B	2	A	2	A	2	C	2	A	2	D	2	D
3	A	3	A	3	A	3	D	3	A	3	C	3	D	3	B
4	B	4	D	4	C	4	A	4	A	4	B	4	A	4	B
5	D	5	A	5	C	5	B	5	D	5	D	5	C	5	C
6	D	6	B	6	A	6	C	6	A	6	D	6	B	6	B
7	B	7	A	7	B	7	B	7	A	7	A	7	A	7	C
8	B	8	C	8	C	8	B	8	C	8	C	8	D	8	B
9	C	9	E	9	D	9	C	9	D	9	B	9	B	9	C
10	C	10	A	10	D	10	C	10	D	10	B	10	C	10	A
11	B	11	B	11	D	11	B	11	A	11	A	11	D	11	C
12	C	12	A	12	A	12	B	12	D	12	C	12	B	12	A
13	D	13	D	13	D	13	A	13	D	13	B	13	A	13	B
14	A	14	D	14	D	14	D	14	D	14	A	14	D	14	D
15	D	15	D	15	C	15	C	15	B	15	B	15	D	15	C
16	B	16	A	16	C	16	D	16	A	16	A	16	D	16	A
17	D	17	A	17	D	17	A	17	B	17	B	17	A	17	C
18	A	18	A	18	D	18	B	18	C	18	A	18	D	18	A
19	B	19	B	19	B	19	A	19	B	19	B	19	D	19	B
20	A	20	D	20	A	20	A	20	A	20	D	20	A	20	A
														21	A
														22	A
														23	A

Z recenzji:

Autor dokonał analizy najważniejszych zagadnień związanych z zakresem przedmiotowym finansów publicznych, a także przedstawił niektóre podmioty sektora finansów publicznych oraz ich główne zadania i kompetencje związane z dysponowaniem środkami publicznymi. Skomplikowana tematyka tych zagadnień została przedstawiona w sposób bardzo czytelny, jasny i przystępny dla odbiorcy. Innowacyjne podejście, łączące treści opisowe z zadaniami praktycznymi, stanowi oryginalne podejście do tematyki finansów publicznych.

Informacje zawarte w opracowaniu pozwalają na zdobycie solidnej wiedzy, niezbędnej do rozwiązywania szczegółowych i trudnych zagadnień. Opracowanie to z powodzeniem posłuży osobom, które powinny znać skomplikowany system finansów publicznych. Należą do nich przede wszystkim pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, a także podmiotów korzystających ze środków publicznych. Książka powinna zainteresować także osoby pełniące funkcje publiczne, sprawujące mandaty poselskie, senatorskie oraz radnych jednostek samorządu terytorialnego, a także stanowić pomoc dla urzędników organów kontroli finansowej, Najwyższej Izby Kontroli czy Regionalnych Izb Obrachunkowych.

dr Mariusz Fijałkowski

Recenzowana monografia to jedna z najlepszych prób opisania problematyki finansów publicznych i ich roli w życiu społeczeństwa w ostatnich latach. Jego język, styl, logika argumentacji i jasność przekazu będą bez wątpienia wielką pomocą dla studentów w zrozumieniu skomplikowanych mechanizmów funkcjonowania oraz roli finansów publicznych w nowoczesnych społeczeństwach. Autor podjął próbę opisania tej problematyki w sposób innowacyjny i oryginalny.

dr Jacek Leńczuk

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: +48 81 749 17 77
www.wsei.lublin.pl

ISBN – wersja elektroniczna: 978-83-66159-55-6

WSEI LUBLIN
WYDAWNICTWO NAUKOWE
INNOVATIO PRESS

KOMPETENCJE WIEDZA INNOWACJE
Zintegrowany program rozwoju WSEI II ETAP
Fundusze Europejskie Program Regionalny
Rzeczpospolita Polska
Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny