

IWONA LUBIMOW-BURZYŃSKA

Finanse publiczne

skrypt

Zielona Góra 2014

recenzenci:
prof. dr hab. Eliza Frejtag-Mika
dr Anna Góralewska-Słońska

skład i projekt okładki:
Marek Poniedziałek

ISBN 978-83-7842-139-9

Pracę opublikowano na podstawie materiałów dostarczonych
i przygotowanych przez Autora w formie gotowej do reprodukcji
bez dokonywania zmian redakcyjnych.

Spis treści

Spis treści	1
Spis rysunków.....	4
Spis tabel.....	6
Wstęp.....	7
ROZDZIAŁ I: Pojęcie i zakres finansów publicznych	8
1.1. Definicje finansów publicznych według różnych autorów	8
1.2. Definicje finansów publicznych według różnych nauk	9
1.3. Procesy składające się na finanse publiczne	10
1.4. Zakres konstytucyjnych regulacji spraw finansów publicznych.....	11
1.5. Struktura systemu finansów publicznych	13
1.6. Funkcje i cechy finansów publicznych	15
1.7. Finanse publiczne a prywatne.....	17
1.8. Sektor publiczny a finanse publiczne	20
1.9. System finansowy państwa i polityka finansowa	22
ROZDZIAŁ II: Budżet państwa.....	25
2.1. Pojęcie budżetu państwa.....	25
2.2. Geneza budżetu państwa	26
2.3. Funkcje budżetu państwa i jego ranga	27
2.4. Zasady budżetowe.....	29
2.5. Gospodarka budżetowa	31
2.6. Procedura budżetowa.....	33
2.7. Organizacja aparatu finansowego w Polsce.....	43
2.8. Klasyfikacja budżetowa	47
2.9. Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych i ich powiązania z budżetem ...	50
ROZDZIAŁ III: Dochody publiczne	58
3.1. Środki publiczne	58
3.2. Definicja i klasyfikacja dochodów publicznych.....	60
3.3. Dochody budżetowe.....	62
ROZDZIAŁ IV: Wydatki publiczne	65
4.1. Klasyfikacja wydatków publicznych.....	65

4.2. Prawo Wagnera	69
4.3. Dotacje i subwencje.....	70
4.4. Zasady dokonywania wydatków	73
ROZDZIAŁ V: Deficyt budżetowy i dług publiczny	77
5.1. Pojęcie deficytu budżetowego	77
5.2. Konsekwencje deficytu budżetowego	79
5.3. Pojęcie długu publicznego.....	80
5.4. Równowaga budżetowa	84
ROZDZIAŁ VI: Podatki	86
6.1. Pojęcie podatku i elementy techniki podatkowej	86
6.2. Funkcje podatków i zasady podatkowe.....	88
6.3. Klasyfikacja podatków.....	90
6.4. System podatkowy.....	95
6.5. Opłaty i cła.....	99
ROZDZIAŁ VII: Finanse jednostek samorządu terytorialnego	103
7.1. Decentralizacja finansów publicznych	103
7.2. Pojęcie samorządu terytorialnego i jego zadania.....	105
7.3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego.....	107
7.4. Źródła dochodów gmin.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	116

Spis rysunków

Rysunek 1	Finanse publiczne w ujęciu doktrynalnym i ustawowym	10
Rysunek 2	Finanse publiczne w Konstytucji RP	12
Rysunek 3	System finansów publicznych	13
Rysunek 4	Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych.....	16
Rysunek 5	Skala finansów publicznych a prywatnych.....	19
Rysunek 6	Współczesne plany finansowe.....	32
Rysunek 7	Etapy procedury budżetowej.....	33
Rysunek 8	Etap ministerialny planowania budżetowego	34
Rysunek 9	Reguły wykonania budżetu	39
Rysunek 10	Blokowanie wydatków w jednostkach sektora finansów publicznych	40
Rysunek 11	Kontrola wykonania budżetu	41
Rysunek 12	Kontrola finansów publicznych	42
Rysunek 13	Tradycyjna i zadaniowa klasyfikacja budżetowa	48
Rysunek 14	Etapy tworzenia budżetu zadaniowego	49
Rysunek 15	Finansowanie jednostek budżetowych	50
Rysunek 16	Finansowanie zakładów budżetowych	51
Rysunek 17	Metody budżetowania gospodarki pozabudżetowej.....	52
Rysunek 18	Fundusze celowe w Polsce	53
Rysunek 19	Zalety i wady funduszy celowych	54
Rysunek 20	Schemat powiązań podmiotów z budżetem	55
Rysunek 21	Środki publiczne.....	58
Rysunek 22	Wpływy publiczne a dochody publiczne.....	61
Rysunek 23	Podział dochodów budżetowych	62
Rysunek 24	Wydatki publiczne.....	65
Rysunek 25	Podział wydatków według kryterium przedmiotowego.....	67
Rysunek 26	Główne zasady dokonywania wydatków budżetowych	74
Rysunek 27	Rodzaje deficytów ze względu na podmiot	78
Rysunek 28	Zasady podatkowe według A. Wagnera	89
Rysunek 29	Teoretyczna klasyfikacja podatków.....	90
Rysunek 30	Podatki majątkowe	91
Rysunek 31	Specyfika podatków pośrednich na przykładzie podatku VAT	93

Rysunek 32	Współczesna klasyfikacja zasad podatkowych.....	96
Rysunek 33	Decentralizacja finansów publicznych.....	103
Rysunek 34	Dochody jednostek samorządu terytorialnego.....	108
Rysunek 35	Źródła dochodów własnych gmin.....	109
Rysunek 36	Dochody uzupełniające gmin.....	113
Rysunek 37	System zasilania jednostek samorządu terytorialnego.....	114

Spis tabel

Tabela 1	Różnice między finansami publicznymi i prywatnymi	18
Tabela 2	Etap legislacyjny procedury budżetowej.....	36
Tabela 3	Ustawa budżetowa a prowizorium budżetowe.....	38
Tabela 4	Charakterystyka tradycyjnej klasyfikacji budżetowej	49
Tabela 5	Dysponenci środków budżetowych	56
Tabela 6	Cechy gospodarki pozabudżetowej.....	56
Tabela 7	Przykłady racjonalizacji wydatków publicznych.....	76
Tabela 8	Procedury oszczędnościowo-sankcyjne długu publicznego	83

Wstęp

We współczesnej gospodarce finanse publiczne odgrywają coraz większą rolę, są przedmiotem stałego zainteresowania opinii publicznej, zarówno mediów, jak i zwykłych ludzi, choć szerokie grono osób nie zawsze kojarzy poruszające ją sprawy podatków czy wydatków budżetowych z nazwą finanse publiczne. Zagadnienia związane z gospodarowaniem środkami pochodzącymi ze środków publicznych należą do jednych z najbardziej skomplikowanych problemów. Finanse publiczne bywają przedmiotem licznych nieporozumień, fałszywych sądów wynikających z powierzchownego podjęcia i niedostatecznej znajomości uwarunkowań i zależności leżących u podłoża tych zjawisk i procesów. Książka stanowi próbę syntetycznego a zarazem zwięzłego podejścia do bardzo szerokiej tematyki. Została nadana jej forma wykładu z zakresu problematyki finansów publicznych, przeprowadzonego w sposób możliwie przystępny.

Celem publikacji jest przedstawienie problematyki finansów publicznych w ujęciu teoretycznym. Skrypt podzielono na siedem rozdziałów, które dotyczą następujących aspektów: pojęcia i funkcji finansów publicznych, budżetu państwa, dochodów i wydatków państwa, deficytu budżetowego a także zagadnień związanych z decentralizacją finansów publicznych tj. dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział pierwszy poświęcony został omówieniu pojęcia finansów publicznych, ich funkcji, istoty i cech oraz przedmiotowego i podmiotowego ich zakresu.

Rozdział drugi poświęcono problematyce budżetu państwa, określono jego pojęcie, cechy i funkcje. Następnie skupiono się na problematyce gospodarki budżetowej, oraz na problematyce procedury budżetowej. Omówiono zasady gospodarki budżetowej oraz formy organizacyjno-prawne jej prowadzenia.

W rozdziałach trzecim i czwartym zostały omówione poszczególne elementy struktury budżetu państwa, tj. dochody i wydatki budżetu, przedstawiono klasyfikację dochodów i wydatków. Rozdziały te stanowią punkt wyjścia do rozdziału piątego w którym omówiono problemy równowagi budżetowej i deficytu.

Rozdział szósty traktuje o jednym z najważniejszych narzędzi polityki fiskalnej jakim są podatki i opłaty. Wokół tych zagadnień powstaje najwięcej nieporozumień i kontrowersji. Dlatego też przeprowadzono stosunkowo obszerny wykład na temat zasad podatkowych, elementów techniki podatkowej, procedury podatkowej, klasyfikacji podatków oraz omówiono system podatkowy.

Rozważania w zakresie finansów publicznych zamyka problematyka zawarta w rozdziale siódmym, tj. problematyka jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie podziału zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone dokonano klasyfikacji środków finansowych służących do ich realizacji.

Książka jest kierowana do studentów i pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni wyższych wydziałów: ekonomicznych, prawa i administracji, jak i do szerokiego grona (wszystkich) osób zainteresowanych problematyką finansów publicznych.

ROZDZIAŁ I

Pojęcie i zakres finansów publicznych

1.1. Definicje finansów publicznych według różnych autorów

Nauka o finansach publicznych powinna się zajmować:

1. Określeniem zakresu zapotrzebowania władz publicznych na środki finansowe;
2. Badaniem sposobów zaspokajania popytu władz publicznych na środki finansowe;
3. Określeniem skutków kształtowania popytu przez środki publiczne i ich wpływu na przebieg procesów społeczno – gospodarczych;
4. Określeniem udziału środków publicznych w finansowaniu poszczególnych dziedzin z punktu widzenia długookresowego społeczno – gospodarczego rozwoju kraju;
5. Badaniem efektywności planowania i wydatkowania środków publicznych pod kątem założonych celów;
6. Tworzeniem naukowych podstaw decentralizacji środków publicznych.

W nauce przedmiotu finanse publiczne definiowane są przez różnych autorów w różny sposób.

Historyczna definicja finansów mówi, że jest to ogół stosunków pieniężnych związanych z operacjami gospodarczymi, a także z życiem publicznym, np. płacenie podatków, ponoszenie wydatków przez panującego i państwo.

Pojęcia i definicje nauki finansów można podzielić na dwie podstawowe grupy: definicje doktrynalne oraz podawane przez słownik oksfordzki.

Do doktrynalnych definicji nauki finansów należą definicja, której autorem jest S. Bolland oraz Z. Federowicz. Pierwsza z nich mówi, że finanse to procesy oraz zjawiska pieniężne. Z czego może wywnioskować, że wówczas kiedy pojawia się pieniądz, dopiero można mówić o finansach. A jeśli zjawiska te mają duże znaczenie, to również wiedza na temat całej nauki może być znacznie większa.

Natomiast Z. Federowicz określił finanse jako ogół zjawisk ekonomicznych, które związane są nierozdzielnie z nagromadzeniem oraz kontrolą zasobów pieniężnych. Mówi on również o tym, że finanse to część gospodarki a cały system finansowy jest podstawową częścią gospodarczego systemu. Warto również wspomnieć o tym, że finanse są jedynie częścią całej dziedziny ekonomii.

Definicje podawane przez słownik oksfordzki możemy podzielić na trzy podstawowe teorie. Pierwsza z teorii określa finanse jako zasoby pieniężne, które mają służyć prowadzeniu działalności gospodarczej czy też innym działaniom o takim charakterze.

W tej konwencji N. Gajl określa, że finanse publiczne koncentrują się na gospodarce pieniężnej państwa i innych jednostek publicznych zaspakajających potrzeby kolektywne. Natomiast S. Owsiak mówi, że finanse to ogół zjawisk pieniężnych powstających w związku z działalnością gospodarczą i społeczną człowieka.

Druga teoria mówi o tym, że pojęcie finansów nawiązuje do zarządzania środkami pieniężnymi, co jest nieodłączną częścią działalności prawnych o charakterze finansowym.

P. M. Gaudemet definiuje, że finanse publiczne stanowią gałąź prawa publicznego, której przedmiotem jest badanie norm dotyczących publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami. Finanse publiczne badają także, w jakiej mierze zasoby te pozwalają państwu na prowadzenie jego polityki.

Według E. Ruśkowskiego – finanse to zasoby pieniężne, operacje oraz normy prawne ich dotyczące.

Trzeci rodzaj definicji określa natomiast finanse jako zasoby finansowe, czyli pieniądze, które mają pozostawać w dyspozycji jakiejś jednostki organizacyjnej bądź też kraju.

E. Denek definiuje finanse jak proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych, a w potocznym rozumieniu tego pojęcia – same zasoby pieniężne, którymi dysponują publiczne i prywatne podmioty gospodarcze.

Finanse określane są również jako zjawiska i procesy pieniężne, związane z kreacją i ruchem realnie istniejących zasobów pieniądza, bądź też z zaciąganiem zobowiązań do uruchomienia zasobów pieniężnych w przyszłości.

T. Dębowska–Romanowska stwierdza, że finanse publiczne są zjawiskiem ekonomicznym związanym z mechanizmem podziału dochodu narodowego poprzez gromadzenie środków i dokonywanie wydatków przez podmioty publiczne.

1.2. Definicje finansów publicznych według różnych nauk

Finanse publiczne mają charakter interdyscyplinarny i z tego powodu według różnych nauk są różnie definiowane:

Finanse publiczne według nauki skarbowości – badają zasady tworzenia i rozdysponowania funduszy publicznych, w szczególności: budżetu państwa, budżetów innych związków publiczno – prawnych (jak na przykład jednostki samorządu terytorialnego) oraz funduszy zabezpieczenia społecznego.

Finanse publiczne według współczesnej teorii finansów – zajmują się badaniem nie tylko operacji na funduszach publicznych, ale także podejmują starania wyjaśnienia ekonomicznej, społecznej i politycznej treści tych operacji. Np. ogromne wielkości finansów publicznych ($\approx 50\%$ PKB – dochodu narodowego) powoduje różne konsekwencje. Państwo, w przeszłości korzystając ze swojego władztwa, nakładało podatki tak wysoki aby mogły pokryć wydatki państwa, obecnie pomimo istnienia podatków, państwo zadłuża się także poprzez emisję obligacji. Państwo zmienia sposób gromadzenia środków (zmienia system podatkowy) w stosunku do przekroju społeczeństwa (np. w zależności od tego czy społeczeństwo się starzeje, czy jest stosunkowo młode).

Finanse publiczne według teorii ekonomii – subdyscyplina mikroekonomii, której przedmiotem jest badanie wpływu decyzji władzy publicznej dotyczącej systemów

podatkowych oraz programów wydatkowych, na równowagę zachodzącą na rynkach czynników produkcyjnych oraz rynkach towarów i usług. Np. jak podniesienie podatku VAT wpłynie na podaż i popyt na dany produkt.

Finanse publiczne według doktryny prawa finansowego (rys.1) – gałąź prawa publicznego zajmująca się badaniem norm dotyczących publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami.



W ujęciu ustawowym
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U nr 157 poz. 1240) – dalej jako: NFP

- NFP 3.** Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:
- 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.

Rysunek 1 Finanse publiczne w ujęciu doktrynalnym i ustawowym

Finanse publiczne według teorii legalnej w Ustawie o finansach publicznych (Uofp): są to procesy – czyli finanse publiczne nie są incydentalne (są działalnością ciągłą). W efekcie tych procesów, powiększają się środki publiczne (gromadzenie środków publicznych) jak i są odpowiednio rozdysponowane. Środki publiczne wskazują granicę istnienia finansów publicznych; (tzn. źródła finansów publicznych oraz sposób i cel ich rozdysponowania).

Art. 5 Uofp traktuje o gromadzeniu i źródłach środków publicznych, art. 6 Uofp mówi o rozdysponowaniu, na co przeznaczają się środki publiczne – to co nie jest określone w art. 6 jako rozchód publiczny jest wydatkiem publicznym.

1.3. Procesy składające się na finanse publiczne

Ustawodawca ogranicza podstawowe pojęcie finansów publicznych, stosując zwrot: „a w szczególności” i wymieniając 7 procesów, które na pewno zaliczamy do finansów publicznych. Art. 3 definiuje finanse publiczne jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:

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.

Art. 3 pkt. 1,2,3,4, mają cechy wspólne tj. mają charakter finansowy oraz dokonywane są za pomocą środków publicznych (gromadzenie, wydatkowanie, finansowanie potrzeb, zaciąganie zobowiązań).

Gromadzenie środków publicznych nie jest nastawione na akumulację. Z punktu widzenia sektora publicznego środki publiczne poza wskazanymi w przepisach sytuacjami, nie mogą być akumulowane tzn. przeznaczone na zakup papierów wartościowych, na lokaty bankowe itp.

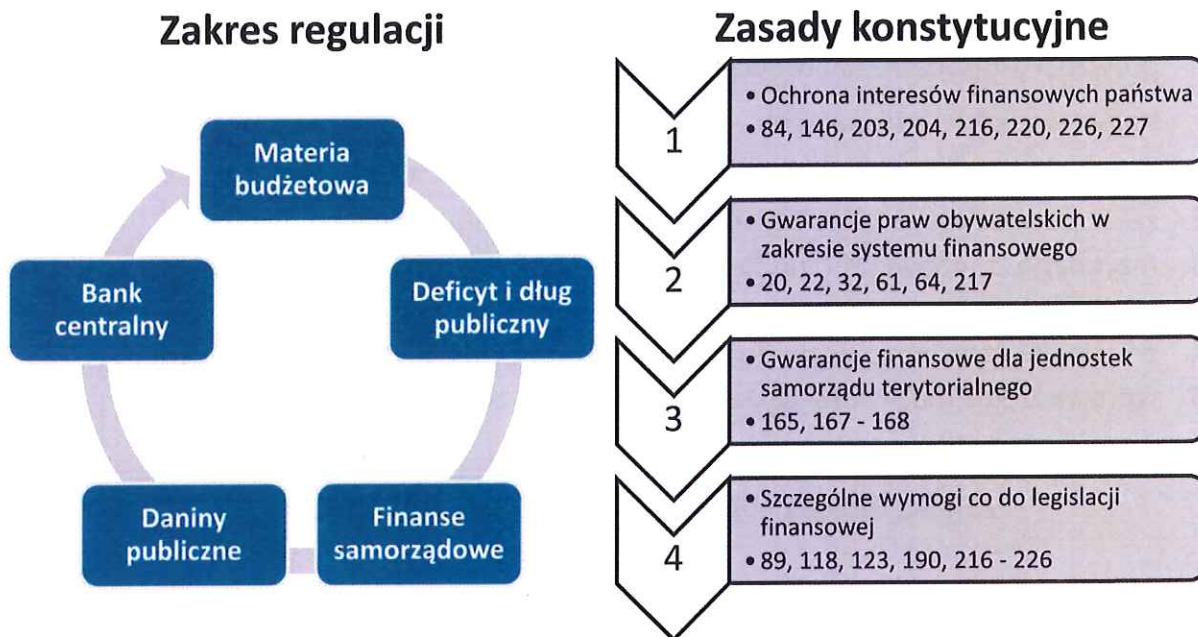
Ustawa o finansach publicznych dopuszcza do lokowania środków publicznych np. w akcjach, ale takie prawo ustawa daje jedynie Ministrowi Finansów, a także wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i marszałkom wojewódzkim tylko gdy otrzymają zezwolenie innych organów.

1.4. Zakres konstytucyjnych regulacji spraw finansów publicznych

Konstytucje państw europejskich zawierają unormowania dotyczące finansów publicznych i finansów jednostek samorządów terytorialnych. Z punktu widzenia zawartych w nich unormowań dotyczących finansów publicznych można podzielić na 3 rodzaje:

1. finanse publiczne potraktowane są szeroko. Regulacje dotyczą budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, procedury budżetowej i zasad budżetowych, wydatków publicznych i ich kontroli, zarządzania długiem publicznym, banku centralnego (np. Holandia, Belgia, Finlandia, Szwecja). Regulują podstawowe zagadnienia podatkowe,
2. zapisy ograniczają się do podkreślenia ustawowej formy budżetu państwa, określenia podstawowych zasad budżetowych oraz kompetencji poszczególnych organów władzy w zakresie jego stanowienia (np. Włochy, Niemcy, Czechy, Hiszpania, Grecja),
3. zapisy konstytucyjne ograniczają się głównie do spraw budżetu i kontroli finansowej (np. Austria, Francja, Bułgaria).

W Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku rozdział X poświęcony jest finansom publicznym, a rozdział VII finansom samorządowym (rys.2).



Rysunek 2 **Finanse publiczne w Konstytucji RP**

Konstytucja w szczególności:

- Zakazuje zaciąganie zobowiązań (pożyczek, gwarancji, poręczeń) w wyniku których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- Przyznaje wyłącznie Radzie Ministrów inicjatywę ustawodawczą co do następujących ustaw z zakresu finansów publicznych: o budżecie państwa i jego zmianach, o zaciąganiu długu publicznego, o gwarancjach finansowych udzielanych przez państwo;
- Nakazuje Radzie Ministrów przedłożenie projektu ustawy budżetowej Sejmowi na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Termin ten może być niedotrzymany tylko w wyjątkowych przypadkach;
- Równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu budżetu Sejmowi, Rada Polityki Pieniężnej ustala i przedkłada do wiadomości Sejmu roczne założenia polityki pieniężnej;
- Zakazuje zakładanie pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa;
- Zakazuje ustalanie przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej uchwalonej przez Radę Ministrów;
- Daje Prezydentowi prawo skrócenia kadencji Sejmu, jeśli w ciągu 4 miesięcy od dnia otrzymania projektu ustawy budżetowej Sejm nie przedstawi uchwalonej ustawy do podpisu Prezydenta;
- Nakazuje Prezydentowi podpisanie ustawy w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania z Sejmu i pozostawia mu jedynie prawo do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją;

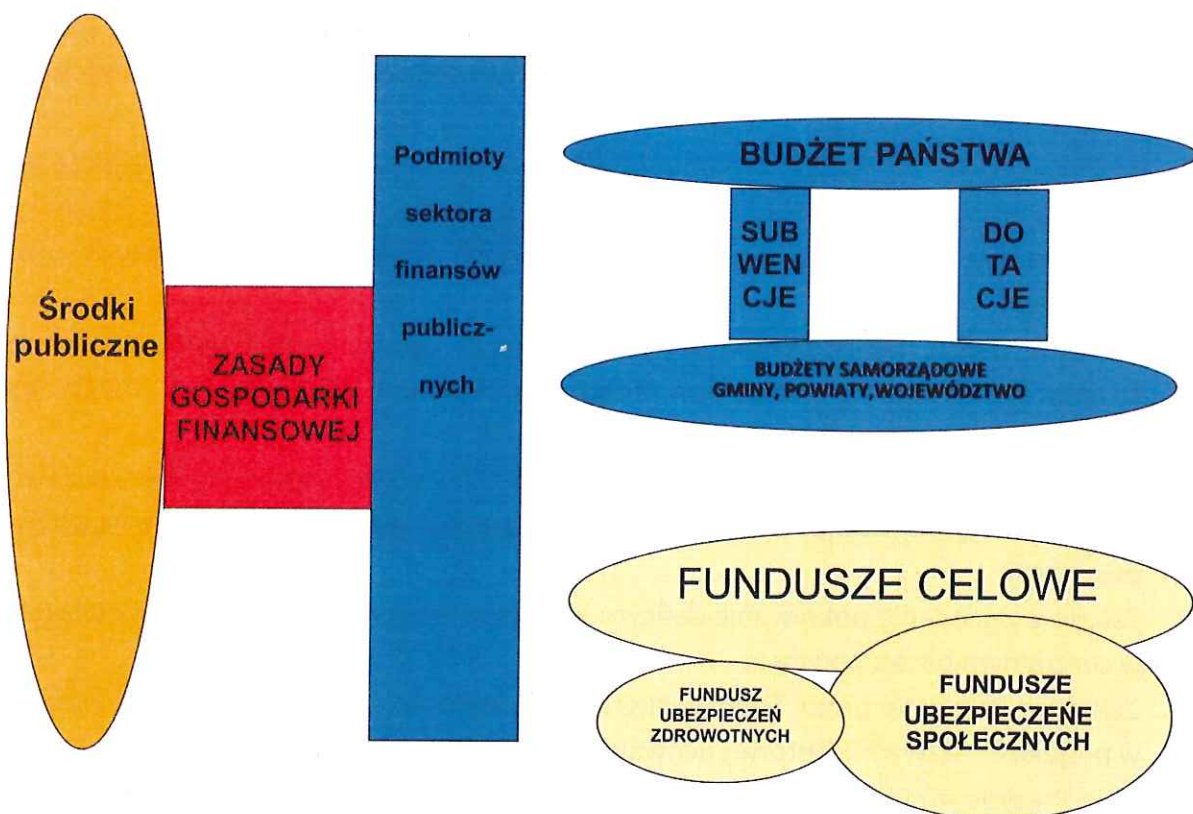
- Jeśli ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym [na okres krótszy niż rok] nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy;

Najistotniejszymi zmianami są:

1. wprowadzenie limitu długu publicznego,
2. zakaz podwyższania przez Parlament deficytu budżetu państwa,
3. rezygnacja z obowiązku podanie się rządu do dymisji w przypadku niezyskania absolutorium,
4. zniesienie prawa prezydenta do wnoszenia poprawek do ustawy budżetowej,
5. wprowadzenie możliwości nakładania podatków tylko w drodze ustawy.

1.5. Struktura systemu finansów publicznych

System finansów publicznych zaprezentowany na rysunku nr 3 (rys.3) określa podmioty, które gromadzą i rozdysponowują środki publiczne, ich formę organizacyjną oraz zasady prowadzenia polityki finansowej: budżetu państwa, budżetów samorządowych, funduszy celowych.



Rysunek 3 System finansów publicznych

1. Przekrój podmiotowy:
 - władze ustawodawcze szczebla centralnego oraz władz szczebla państwowego i samorządowego (sejmik),

- władze wykonawcze szczebla centralnego oraz władze szczebla pośredniego i samorządowego,
- władze kontrolne działające w imieniu władz stanowiących NIK,
- aparat skarbowy (finansowy) zajmuje się na bieżąco realizacją dochodów i wydatków publicznych i ich kontrole, zarządzanie budżetem, fundament ubezpieczeń (fundusze),
- podmioty, które są finansowane z funduszy publicznych (szpitale, szkoły).

2. Przekrój prawny:

- konstytucja lub inna ustawa zasadnicza zawierająca ogólne zasady tworzenia funduszy publicznych w zakresie uchwalania, wykorzystywania i kontroli funduszy publicznych,
- prawo budżetowe z reguły w randze ustawy regulujące zasady budowy ustroju budżetowego (ustawa o finansach publicznych),
- coroczne ustawy budżetowe, uchwały budżetowe samorządowe,
- ustawy podatkowe,
- ustawy o pozabudżetowych funduszach publicznych,
- ustawy o finansach samorządowych,
- ustawy regulujące działalność ministra finansów oraz działalność aparatu skarbowego,
- ustawa karno- skarbową,
- ustawa o zobowiązaniach podatkowych (ordynacja podatkowa),
- akty normatywne regulujące działalność ministra finansów i rządu innych ministrów oraz zarządów jednostek samorządu terytorialnego.

3. Przekrój instytucjonalny:

- budżet państwa,
- budżety samorządowe szczebla podstawowego i wyższego,
- fundusze ubezpieczeń społecznych,
- fundusze publiczne.

4. Przekrój instrumentalny:

- podatki centralne,
- podatki lokalne,
- opłaty, cła,
- dochody z majątku publicznego
- składki na ZUS,
- subwencje i dywidendy,
- kredyty państwowe i pożyczki publiczne.

1.6. Funkcje i cechy finansów publicznych

Funkcja (łac. *funcio*) - oznacza czynność. Funkcja finansów oznacza pewną czynność, polegającą na gromadzeniu dochodów i ich wydatkowaniu. Z tą czynnością wiąże się zawsze określony cel (charakteryzacja funkcji to charakteryzacja czynności i wskazanie celu). Przez funkcje finansów publicznych należy rozumieć zespół stawianych przed nimi jednorodnych zadań. Generalnie funkcje finansów publicznych można podzielić na dwa rodzaje: polityczne i ekonomiczne.

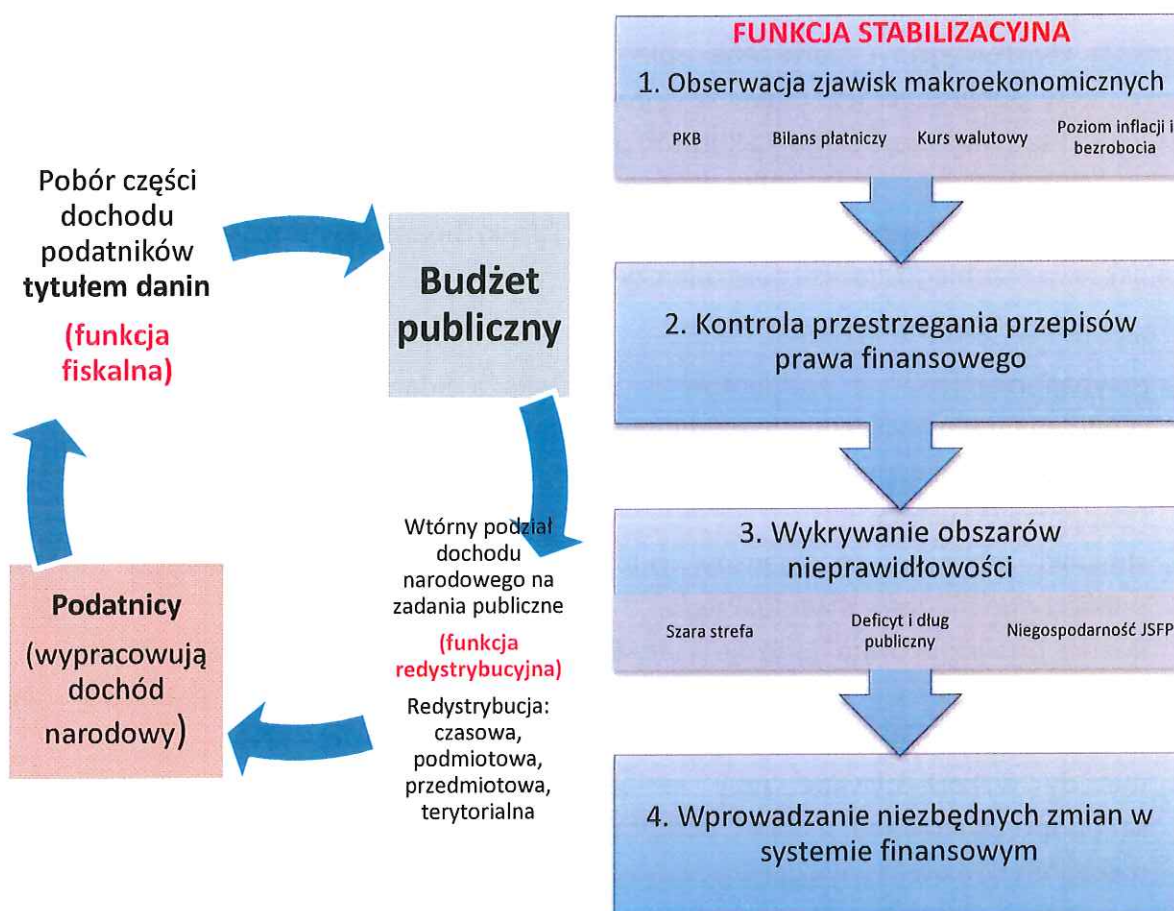
Funkcja polityczna sprowadza się do kontroli narodu, poprzez Parlament, nad działalnością rządu i wyraża się w kształtowaniu, przekształcaniu, wpływaniu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w kierunku wskazanym przez władzę publiczną. Z funkcją polityczną wiąże się zarządzanie publiczną gospodarką finansową, podejmowanie świadomej działalności finansowej przez podmioty publiczne polegające na wyborze, ustaleniu i realizacji określonych celów za pomocą operacji finansowych.

Cele polityki finansowej są wyznaczane przez cele polityki społeczno-gospodarczej państwa lub są ich odzwierciedleniem.

W grupie funkcji ekonomicznych można wyróżnić trzy podstawowe funkcje:

1. **Alokacyjna** polega na podziale materialnych i ludzkich czynników produkcji między sferę wytwarzania dóbr prywatnych i publicznych, a następnie wewnątrz obu tych sfer między różne działy, gałęzie i przedsiębiorstwa wytwarzające dobra prywatne, jak też między różne obszary i jednostki dostarczania dóbr publicznych. Ingerencja państwa w życie gospodarcze powinna sprowadzać się wyłącznie do:
 - ustanawiania odpowiednich przepisów prawnych wyznaczających dopuszczalne granice funkcjonowanie wolnego rynku (zakazy i nakazy),
 - pobierania danin publicznych w postaci podatków, cel i opłat,
 - prowadzenia polityki pieniężnej,
 - wydatkowania uzyskanych środków finansowych na zakup dóbr i usług w sektorze prywatnym, zatrudnianiu pracowników administracji państwowej i świadczeniu usług, które oferowane są społeczeństwu w zasadzie bezpłatnie lub za opłatą niepokrywającą kosztów.
2. **Redystrybucyjna** (z łaciny oznacza podział wtórny), którego celem jest zmiana proporcji ukształtowanych w podziale pierwotnym PKB. W warunkach gospodarki rynkowej podział pierwotny dokonuje się pod wpływem działania mechanizmu rynkowego. Relacje popytu i podaży na poszczególnych rynkach wyznaczają wynagrodzenie/dochody czynników produkcji: pracy, kapitałów i zasobów naturalnych poprzez różne ogniwa finansowe, tj. system bankowy, rynek kapitałowy i pieniężny, system ubezpieczeń, system finansów publicznych. O funkcji redystrybucyjnej można mówić w aspekcie makroekonomicznym - zakres redystrybucji PNB ogólna struktura dochodów i wydatków i - aspekcie makrospołecznym - skutki działania redystrybucji na różne grupy społeczne efektywność czy sprawiedliwość.

3. **Stabilizacyjna** (rys. 4) polega na oddziaływaniu na przebieg procesów gospodarczych w sferze rzeczowej w celu osiągnięcia wysokiego i zrównoważonego tempa wzrostu gospodarczego, przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji i zapewnieniu społeczeństwu stałej poprawy warunków życia.



Rysunek 4 Funkcja stabilizacyjna finansów publicznych

Ponadto do funkcji ekonomicznych można również zaliczyć:

1. **Funkcję fiskalną** – polega na dostarczeniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów wystarczających do pokrycia wydatków niezbędnych do realizacji zadań
2. **Funkcję stymulacyjną** – zwaną także przez niektórych autorów funkcją bodźcową – polega na wykorzystywaniu dochodów i wydatków publicznych do oddziaływania na sytuację społeczno – gospodarczą kraju. Dochody i wydatki publiczne wykorzystywane są do pobudzania lub hamowania określonych zjawisk lub procesów gospodarczych.

Oddziaływanie pozytywne może polegać np. (między innymi) na:

- podatkowych ulgach inwestycyjnych w celu pobudzenia produkcji,
- preferencyjnych kredytach na budownictwo celem pobudzenia (ożywienia) tej gałęzi gospodarki.

Oddziaływanie negatywne może polegać np. na:

- wysokich cłach przewozowych na produkty rolne celem zniechęcenia do ich importu i pobudzenia (zintensyfikowania) własnej produkcji,
- wysokich karach za niezgłaszanie dochodów do opodatkowania celem ograniczenia oszustw podatkowych.

3. **Funkcja ewidencyjno – kontrolna** polega na wykorzystywaniu przepływu dochodów i wydatków publicznych do oceny wykonania zadań objętych polityką rządu, z którymi te wydatki są związane. Polega na kontroli przebiegu procesów gospodarczych za pomocą analizy kształtowania przepływów finansowych. Istota tej funkcji wiąże się z faktem, że każdy proces gospodarczy posiada swoją stronę finansową a jej analiza dostarcza wniosków o przebiegu zjawisk gospodarczych.

Cechy finansów publicznych:

1. przynajmniej jeden z podmiotów w stosunkach finansowych z zakresu finansów publicznych jest zaliczany do podmiotów prawa finansowego,
2. stosunki finansowe należące do finansów publicznych oparte są na zasadzie władztwa i podporządkowania,
3. stosunki zaliczane do finansów publicznych związane są z realizacją interesu publicznego nie zaś indywidualnego,
4. finanse publiczne charakteryzuje relatywnie wysoki stopień reglamentacji prawnej,
5. finanse publiczne mogą mieć charakter scentralizowany (państwo) jak i zdecentralizowany (jednostki samorządu terytorialnego),
6. metody wykorzystywane przy zarządzaniu publicznymi środkami finansowymi są podporządkowane trybowi politycznemu, procedurom administracyjnym, a nie metodom rynkowym związanym ze stosunkami umownymi,
7. rozmiarami środków finansowych w skali kraju przewyższają zasoby i środki podmiotów prywatnych,
8. wielkości i strukturę publicznych środków pieniężnych ustalają i kontrolują organy stanowiące władzy publicznej (parlamentarne)

1.7. Finanse publiczne a prywatne

Finanse publiczne obejmują:

1. zasoby państwa ujęte w budżecie państwa, fundusze gromadzone i rozdzielane przez państwo poza budżetem, tak zwane fundusze para budżetowe oraz podległe jednostki organizacyjne,
2. budżety jednostek samorządu terytorialnego i podległe im jednostki organizacyjne,
3. inne państwowe osoby prawne, inne niż przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe i spółki prawa handlowego,
4. oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieobjęte Krajowym Rejestrem Sądowym jeżeli ich działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub części.

Finanse publiczne – realizowane są poprzez przepływy – strumienie:

1. strumienie materialne:
 - przychody: z tytułu sprzedaży mienia publicznego, czy świadczenia różnego rodzaju usług,
 - wydatki: płace pracowników sektora publicznego, zakup broni dla wojska oraz zapłata za usługi dla sektora w ramach systemu zamówień publicznych.
2. strumienie redystrybucyjne:
 - przychody: grzywny, dywidendy, składki na ZUS, część zysku banku centralnego,
 - wydatki: subwencje, dotacje, wypłacone odsetki od dotacji państwowych, odszkodowania z tytułu ubezpieczeń społecznych podatki, składki ubezpieczeniowe.
3. strumienie kredytowe:
 - przychody otrzymane kredyty od banku centralnego i banków komercyjnych,
 - wydatki: zwrot zaciągniętych kredytów.

Finanse prywatne obejmują:

1. zasoby pieniężne indywidualnych jednostek prowadzących działalność gospodarczą (produkcyjną i usługową) i spółek,
2. zasoby pieniężne gospodarstw domowych.

Finanse prywatne – realizowane są poprzez przepływy – strumienie

1. strumienie materialne:
 - przychody: wynagrodzenia za pracę,
 - wydatki: zakup dóbr i usług konsumpcyjnych.
2. strumienie redystrybucyjne:
 - przychody: darowizny, renty, emerytury, dywidendy, zasiłki, procenty od obligacji,
 - wydatki: podatki, składki ubezpieczeniowe.
3. strumienie kredytowe:
 - przychody otrzymane kredyt bankowy,
 - wydatki: spłata tego kredytu.

Tabela 1 Różnice między finansami publicznymi i prywatnymi

Finanse publiczne	Finanse prywatne
Nakierowane na zaspokojenie potrzeb ogółu, do realizacji zadań państwa, nie nakierowane na zysk, wspólna kasa, środki z naszej kieszenie dla zabezpieczenie pewnych potrzeb.	Zaspokajają potrzeby indywidualne (jednostek lub grupy – np. rodziny), nakierowane na zysk.
Opierają się na władztwie finansowym podmiotu publicznego (powstają przymusowo).	Tworzone są na podstawie czynności cywilno – prawnych, nie są wyposażone w przymus.
Nie podlegają przymusowi – żadnemu podmiotowi nie przysługuje prawo artykułowania roszczeń finansowych pod adresem władzy publicznej, ponad te, które władza ustaliła.	W części obciążone przymusem, w tej w której jest relacja z finansami publicznymi, ta część, którą trzeba dostarczyć finansom publicznym (np. podatki).

Są narzędziem realizacji interesu ogółu społeczeństwa.

Zorientowane są na korzyści indywidualne – realizację zysków.

Funkcjonują wg planów sporządzonych na przyszłość.

Podmioty gospodarują dostosowują swoje działania do stale zmieniających się warunków rynkowych.

Rozmiary publicznych zasobów i operacje za ich pośrednictwem przeprowadzane, dokonują się na znacznie większej skali niż zasoby podmiotów prywatnych.

Rozmiary prywatnych zasobów i operacje za ich pośrednictwem przeprowadzane, dokonują się na znacznie niższej skali niż zasoby podmiotów publicznych.

Władza publiczna jest gestorem pieniądza.

Prywatni posiadacze nie mają wpływu na pieniądź.

Poddane są kontroli społecznej.

Dyscyplina dobrowolna, brak procedur kontrolnych, kontrola skarbową związania nie z finansami prywatnymi a publicznymi – czy wpłacił tyle ile powinien.

PODMIOT	DOCHODY (ZASOBY MAJĄTKOWE) w roku 2012	PODMIOT	PRZYCHODY ogółem w roku 2012
Skarb Państwa	1 bln zł*	Orlen	90 mld zł
Budżet Państwa	287 mld zł	Lotos	33 mld zł
Budżet Unii Europejskiej	125 mld €	PGE	32 mld zł
Budżety JST (razem)	177 mld zł	Jeronimo Martins	29 mld zł
NBP	244 mld zł**	PGNiG	29 mld zł
		Tauron	25 mld zł
		KGHM Polska Miedź SA	22 mld zł
		Eurocash	17 mld zł
		Metro Group	15 mld zł
		Orange / TP S.A.	15 mld zł
		Fiat Auto Poland	14 mld zł
		BP Europa	13 mld zł
	* Zabytki i zasoby naturalne – bez wyceny: stan na 31 XII 2011 r. ** aktywa ogółem (= pasywa ogółem) stan na 31 XII 2009 r.		
		# dane za listą 500 największych firm w Polsce; www.lista500.polityka.pl	

Rysunek 5 Skala finansów publicznych a prywatnych

W tabeli 1. przedstawiono najważniejsze różnice między finansami prywatnymi a finansami publicznymi.

Skala finansów publicznych jest nieporównywalnie większa od skali finansów prywatnych (rys. 5). Przy tak dużej różnicy nie ulega wątpliwości jak ważnymi problemami są zagadnienia dotyczące finansów publicznych i ich wpływów na gospodarkę.

1.8. Sektor publiczny a finanse publiczne

Sektor publiczny - jest podsystemem gospodarki narodowej. Na sektor publiczny składa się państwo i jego organizacyjne struktury oraz samorządowe i obywatelskie instytucje czy organizacje, które w swojej misji deklarują czynienie dobra publicznego, a nie działalność zarobkową. Dominującą rolę odgrywa państwo, natomiast pozostałe instytucje są jego dopełnieniem. Od charakteru (typu) państwa i władzy państwowej zależy rozbudowa samorządowego i obywatelskiego obszaru sektora publicznego. Państwo demokratyczne zazwyczaj sprzyja rozbudowie wymienionych obszarów sektora publicznego.

Sektor publiczny tworzą:

1. majątek służący władzy i administracji rządowej i samorządowej,
2. majątek służący publicznym instytucjom samorządowym,
3. majątek w użytkowaniu publicznym
4. majątek zaangażowany w działalność gospodarczą podmiotów publicznych.

Sektor publiczny jako taki posiada swoją wewnętrzną strukturę. Można w jej ramach wyróżnić:

- strukturę przedmiotową,
- strukturę podmiotową.

Struktura przedmiotowa znajduje potwierdzenie w asortymencie i wolumenie dóbr publicznych oferowanych społeczeństwu. Dobra te społeczeństwo uzyskuje jako rezultat rutynowego funkcjonowania instytucji państwa. Dobra są dostarczane społeczeństwu w ramach specjalnych programów świadczeń pieniężnych (tzw. transferów) lub świadczeń w naturze, w tym zawarte są również dobra dostarczane na zasadzie częściowej tylko odpłatności.

Struktura przedmiotowa sektora publicznego określa co i dla kogo państwo oferuje, jakie dobra publiczne i w jakiej ilości. W miarę procesów rozwojowych, a więc w miarę narastania dobrobytu społeczeństw, rozmiar i struktura przedmiotowa sektora publicznego również ulegają rozbudowaniu. Powstają bowiem wciąż nowe obiekty użyteczności publicznej, tj. szkoły, szpitale, drogi, autostrady itp., które są składnikami majątku sektora publicznego. Rozrastanie się majątkowej infrastruktury tego sektora jest rezultatem wzrastających wydatków państwa (Prawo Wagnera).

Struktura podmiotowa, wyodrębnia podmioty, zaliczane do sektora publicznego. Szczególnym elementem struktury podmiotowej sektora publicznego pozostają

przedsiębiorstwa państwowe lub utworzone przez jednostki władzy samorządowej. We współczesnej gospodarce działają one zazwyczaj na zasadach komercyjnych, a więc nastawione są na cel – zysk. Ich przynależność do sektora publicznego posiada uzasadnienie formalne i często też merytoryczne.

Pod względem formalnym zaliczanie w/w przedsiębiorstw do sektora publicznego wynika z przyczyn własnościowych – są one własnością państwa lub samorządów. Merytorycznie natomiast ich przynależność do sektora publicznego może mieć uzasadnienie w strategii państwa czy samorządu w kształtowaniu dobrobytu społeczeństwa i polityce stabilizacji procesów rozwojowych.

Do sektora publicznego zalicza się:

1. Sektor rządowy:

- a. Organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa; sądy i trybunały;
- b. Państwowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- c. Państwowe fundusze celowe;
- d. Uczelnie publiczne;
- e. Jednostki badawczo-rozwojowe;
- f. Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotne (SP ZOZ);
- g. Państwowe instytucje kultury;
- h. Narodowy Fundusz Zdrowia;
- i. Polska Akademia Nauk i jej jednostki organizacyjne;
- j. Inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego;

2. Sektor samorządowy:

- a. Gminy, powiaty, województwa oraz ich związki;
- b. Samorządowe jednostki budżetowe;
- c. Zakłady budżetowe;
- d. Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- e. Samorządowe fundusze celowe;
- f. Samorządowe instytucje kultury;
- g. Inne samorządowe osoby prawne powołane na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego;

3. Sektor ubezpieczeń społecznych

- a. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS);
- b. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS);
- c. Zarządzane przez ZUS i KRUS fundusze.

Związki pomiędzy sektorem publicznym a finansami publicznymi:

- bez środków publicznych część sektora publicznego nie mogłaby funkcjonować (np. obrona narodowa, infrastruktura komunikacyjna, administracja),
- powiązania są widoczne na gruncie długu publicznego, który powstaje na skutek kumulowania się deficytów budżetowych, co angażuje fundusze publiczne na obsługę długu.

Różnice między sektorem publicznym a finansami publicznymi:

- sektor publiczny w ujęciu rzeczowym reprezentuje realne zjawiska i procesy gospodarcze natomiast finanse publiczne przedstawiają zjawiska i procesy pieniężne,
- tylko część środków publicznych jest związana z finansami sektora publicznego, część sektora publicznego działa na zasadzie komercyjnym co jednak nie wyklucza możliwości ich dotowania z funduszy publicznych,
- całość środków publicznych nie jest wykorzystywana przez sektor publiczny ponieważ pewna część wydatków publicznych ma charakter transferowy.

1.9. System finansowy państwa i polityka finansowa

System finansowy państwa to zbiór norm prawa finansowego, zasad gospodarki finansowej, mających na celu ścisłe uregulowanie polityki finansowej państwa. W skład systemu finansowego wchodzi:

1. instrumenty finansowe,
2. rynki finansowe,
3. instytucje finansowe,
4. zasady określające sposób ich funkcjonowania.

System finansowy państwa powinno cechować poszanowanie i ochrona własności prywatnej oraz zasada wolności gospodarczej. System finansowy państwa obejmuje elementy:

1. Stałe:
 - system budżetowy,
 - system finansowy banku centralnego.
2. Zmienne:
 - systemy finansowe przedsiębiorstw publicznych (państwowych i komunalnych) oraz zakładów użyteczności publicznej,
 - system finansowy instytucji publicznych o charakterze parafiskalnym (takie, których dochody gromadzone są całkowicie lub częściowo dzięki władztwu finansowemu, zaś zadania statutowe należą do zadań, za które państwo całkowicie lub częściowo bierze odpowiedzialność np. ZUS).

Polityka finansowa to celowa i świadoma działalność ludzi oraz instytucji polegająca na wyznaczaniu i realizacji celów za pomocą środków pieniężnych. Jest zawsze częścią składową polityki państwowej. Politykę finansową uważa się za prawidłowo prowadzoną, jeżeli jej cele są ogólnie akceptowane i skutecznie realizowane.

Prawidłowo prowadzona polityka finansowa powinna spełniać następujące warunki:

1. cele muszą być realne,
2. cele nie mogą być sprzeczne,
3. cele i środki ich realizacji powinny być jasno sformułowane i przekazane do realizacji konkretnym adresatom,
4. musi respektować określone, nieprzekraczalne granice minimalnej stabilności i konsekwencji,
5. wymaga kompetentnych kadr i odpowiedniego wyposażenia technicznego.

Gospodarka finansowa to działalność polegająca na gromadzeniu i wydatkowaniu środków pieniężnych. Obejmuje przygotowanie operacji pieniężnych, poprzez dokonanie wyboru źródeł gromadzenia dochodów pieniężnych, wyboru sposobu przeprowadzenia rozliczeń pieniężnych oraz obejmuje również działalność organizatorską w postaci tworzenia zespołu ludzi, ustalania zakresu czynności poszczególnych pracowników, oraz odpowiedzialności za czynności związane z wykonywaniem operacji pieniężnych. Realizacja gospodarki finansowej odbywa się za pomocą trzech metod:

1. samofinansowania (przychody powinny pokrywać koszty),
2. finansowania bezzwrotnego (wyposażenie jednostki budżetowej w środki pieniężne),
3. finansowania zwrotnego (kredyty).

Zasady gospodarki finansowej można sprowadzić do pięciu punktów:

1. pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem,
2. ustalanie pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i terminach wynikający z obowiązujących przepisów,
3. dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określanych w planie finansowym,
4. wydatki na obsługę długu skarbu państwa są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa,
5. wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych lub wyroków sądowych.
6. Finanse publiczne szukają odpowiedzi między innymi na następujące pytania:
7. Dlaczego władze publiczne zgłaszają popyt na pieniądź w takiej, a nie w innej wysokości?
8. Jakie czynniki kształtują wielkość tego popytu?
9. W jaki sposób popyt na pieniądź powinien być zaspokojony (czy podatki, czy pożyczki) i jakie są granice ciężarów fiskalnych?
10. Jakie skutki dla gospodarki i społeczeństwa spowoduje kreowanie popytu na pieniądź przez władze publiczne?

11. Jakie skutki dla społeczeństwa i gospodarki przynoszą wydatki dokonywane przez władze publiczne?
12. Jakie instrumenty tworzenia funduszy publicznych powinny być zastosowane aby ograniczyć do minimum negatywne skutki redystrybucji dochodów przez władze publiczne?
13. Jaka formę organizacyjną preferować w stosunku do gromadzonych i wydatkowanych pieniężnych środków publicznych (fundusze budżetowe, celowe, fundacje)?
14. Jakie dziedziny życia publicznego i gospodarczego powinny być finansowane z funduszy publicznych i w jakich proporcjach?
15. Jaki techniki wydatkowania finansów publicznych powinny być zastosowane, aby wyznaczone cele społeczne, ekonomiczne, polityczne były najlepiej realizowane?
16. Jakie powinny być relacje między różnymi szczeblami władz publicznych, aby ich działalność była należycie skoordynowana z punktu widzenia realizacji celów społecznych i gospodarczych?
17. Do jakiego stopnia możliwe jest akceptowanie przez społeczeństwo nierównomiernego rozkładu dochodów jako skutku działania mechanizmu rynkowego?
18. Jak powinien być zbudowany aparat skarbowy, aby możliwe było skuteczne ściąganie danin publicznych i aby akceptowane były przez społeczeństwo zasady ponoszenia ciężarów publicznych?

ROZDZIAŁ II

Budżet państwa

2.1. Pojęcie budżetu państwa

Budżet – z łac. *bulga* – worek, sakiewka, skórzany worek przeznaczony do zbierania dochodów.

Budżet definiowany przez nauki prawne to plan finansowy obejmujący dochody i wydatki państwa jako podziału władzy, uchwalony na rok kalendarzowy w formie ustawy w celu zapewnienia realizacji założeń polityki społeczno – gospodarczej państwa przyjętej przez Sejm.

Budżet definiowany przez nauki ekonomiczne to instytucja wyrażająca działalność finansową państwa jako podmiotu władzy. Działalność finansowa polega na gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów i wydatków w trybie bezzwrotnym i scentralizowanym związanymi z funkcjami państwa.

Definicja ekonomiczna kładzie nacisk na „fundusz” i po co on jest, w skrócie budżet to „zasób pieniężny”. W definicji prawnej nacisk położony jest na stronę formalną, na „plan” i tryb jego zatwierdzania, budżet to „akt normatywny”. Obie definicje zaliczane są do definicji uniwersalnych (ujęcie uniwersalne).

Budżet jest to więc zestawienie przewidywanych, planowanych (a nie prognozowanych) dochodów i wydatków jakiegokolwiek podmiotu na określony czas.

Budżet państwa w art. 219 ust 1 Konstytucji RP jest określany jako publiczny plan finansowy będący podstawą prowadzenia gospodarki finansowej państwa, obejmującym szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów władz i organów oraz administracji rządowej, który musi być corocznie uchwalany przez Sejm na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, iż ustawa budżetowa składa się z:

1. budżetu państwa;
2. załączników;
3. postanowień, których obowiązek zamieszczenia i w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw.

Jednocześnie ustawa o finansach publicznych wskazuje, iż budżet państwa określa:

1. łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa;
2. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa;
3. kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia;
4. łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich;
5. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich;
6. wynik budżetu środków europejskich;

7. łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa;
8. łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa;
9. planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa;
10. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

2.2. Geneza budżetu państwa

Budżet państwa to złożona kategoria, która podlegała i podlega przemianom, zmiany w budżecie w sposób ścisły wiążą się ze zmianami funkcji jakie realizuje państwo.

Występują dwa nurty rozwoju państwa (budżetu państwa) – wcześniejszy i właściwy.

Nurt wcześniejszy – dotyczy głównie aspektu techniczno-ekonomicznego budżetu państwa, obejmuje on okres od starożytności do XVII wieku. Załączki budżetu państwa wskazuje się dla czasów starożytnych, można mówić o formach załączkowych:

1. charakterze ewidencyjnym, nie sporządzone w sposób systematyczny, np. spisy kosztowności w skarbcu lub też spis szczegółowy majątku.
2. O charakterze analitycznym - analiza kosztów różnych przedsięwzięć, np. budowa świątyni, koszty wojny, lub też pretekst do podniesienia podatków.

Nurt późniejszy – zwany jest nurtem właściwym. Instytucja budżetu najwcześniej zrodziła się w Anglii i w Polsce. Wzory budżetów angielskich nie znalazły jednak szerszego zastosowania w innych państwach.

Współczesny budżet datuje się na wiek XVII, kiedy parlament angielski w 1688 roku „Bill of Rights” wywalczył sobie prawo stanowienia o wydatkach publicznych. W toku rozwoju instytucji budżetu państwa parlamenty wcześniej wywalczyły prawo stanowienia o dochodach. Parlament stwierdził potrzebę periodycznego uzyskiwania zgody parlamentu na pobór podatków i dokonywanie wydatków publicznych.

Na kontynencie pierwszy budżet pojawił się w Polsce w 1768 roku uchwalony przez sejm pod nazwą „Tabele intrat i ekspensy ordynaryjnej i ekstraordynaryjnej”. Pierwszy budżet obejmował całość dochodów i wydatków państwa polskiego, zatwierdzony został przez sejm w 1768r. Budżet ten należał do jednego z pierwszych uchwalonych w świecie. Polska była prekursorem wśród krajów europejskich w pomyśle zorganizowania nowoczesnej kasy państwowej i stworzenia zasad gospodarki finansowej państwa.

Następne budżety pojawiają się w 1817 r. we Francji i w 1848 r. w Prusach. Rozwój budżetu związany był i nadal jest z rozwojem parlamentaryzmu w poszczególnych krajach oraz zauważeniem potrzeby oddzielenia majątku władcy od majątku państwa (publicznego). Dlatego tradycyjny budżet państwa, w krajach o charakterze federacyjnym, uległ rozdzieleniu, w związku z rozwojem funkcji państwa: na budżet w dyspozycji władzy centralnej oraz budżety samorządów terytorialnych, które stawia do dyspozycji władz lokalnych.

Cechy instytucji budżetu państwa:

1. Budżet jest scentralizowanym funduszem redystrybucyjnym, służącym realizacji zadań albo funkcji państwa.
2. Gromadzenie środków w budżecie z pewnymi wyjątkami ma charakter przymusowy i bezzwrotny.
3. Budżet ma charakter ustawy.
4. Pełni szczególną rolę w funkcjonowaniu państwa.
5. Proces gromadzenia i wydatkowania ma charakter ekonomiczny i społeczny.
6. Procesy gromadzenia i dzielenia dochodów wynikają z zasad ustrojowo - konstrukcyjnych (zakres uprawnień władzy ustawodawczej i wykonawczej w określaniu źródeł, wysokości i rodzajów dochodów oraz kierunku wydatków).
7. Dochody budżetu powstają na skutek ich bezzwrotnego podjęcia przez państwa.
8. Jest urządzeniem planistycznym w zakresie kształtowania dochodów i wydatków w określonym z góry czasie. Rok budżetowy i handlowy w Polsce pokrywają się.
9. Budżet określają strumienie dochodów i wydatków państwa.
10. Dochody i wydatki wiążą się z działalnością państwa w zamkniętym okresie czasie.
11. Budżet państwa cechuje specjalizacja (nadanie rygorów prawnych wydatkom budżetowym).
12. Budżet nie odzwierciedla całokształtów finansowych operacji państwa, wobec tego nie może być jedynym kryterium oceny działalności państwa.

Budżet jest aktem prawno politycznym. Odzwierciedla założenia i cele polityki społeczno – gospodarczej państwa w danym okresie i jest głównym narzędziem ich realizacji. Znajdują w nim odzwierciedlenia dominujące poglądy polityczne odnoszące się do interwencjonizmu gospodarczego, wyrównywania dysproporcji w dochodach ludności, zaspokajania potrzeb społecznych. Ich wyrazem jest rozłożenie obciążeń na rzecz budżetu, struktura wydatków publicznych, a przede wszystkim zakres redystrybucji budżetowej.

2.3. Funkcje budżetu państwa i jego ranga

Funkcje budżetu państwa rozumie się zazwyczaj jako zależność między formami redystrybucji budżetowej oraz celami jakie realizują naczelne organy rządowe, organizując gromadzenie i wydatkowanie środków budżetowych (w toku konstruowania i realizacji kolejnych ustaw budżetowych). Funkcje budżetu państwa są ściśle związane z rolą państwa w życiu społecznym i gospodarczym.

Zasadniczo funkcje budżetu można podzielić na trzy rodzaje: ekonomiczną, polityczną i prawną:

1. **ekonomiczna** – konkretyzacja funkcji finansów, polega na dokonywaniu za jego pośrednictwem podziału znacznej części dochodu narodowego oraz na oddziaływaniu, poprzez budżet, kształtowania się proporcji podziału dochodu

narodowego i przebieg procesu gospodarczego. Wśród funkcji ekonomicznych można wyróżnić:

- **rozdzielczą**, to przejmowanie środków pieniężnych od podmiotów, które dysponują tymi środkami od przedsiębiorców i gospodarstw domowych. Funkcja ta przejawia się w rozdzielaniu środków pomiędzy poszczególne podmioty w zależności od priorytetów przyznanych przez państwo,
 - **alokacyjną**, polega na sterowaniu przez państwo przepływem pieniędzy i w ten sposób rozmieszczanie czynników wytwórczych i wytworzonych dóbr materialnych, dążąc przy tym do ich optymalnego wykorzystania. Alokacja czynników produkcji powinna być regulowana mechanizmami rynkowymi. Jednocześnie koniecznością jest ingerencja państwa w przypadkach gdy mechanizmy rynkowe zawodzą.
 - **wyrównawczą**, polegającą na wykorzystywaniu dochodów i wydatków budżetowych do oddziaływania na sytuację społeczno – gospodarczą kraju. Jej istota wynika z mechanizmów rynkowych i sprowadza się do: łagodzenia cyklu koniunkturalnego, dostosowania struktury podaży do popytu, dostępu do wiarygodnej informacji rynkowej, likwidacji tzw. negatywnych efektów działalności gospodarczej,
 - **fiskalną**, polega na przejmowaniu przez państwo dochodów pochodzących od wyodrębnionych grup społecznych,
 - **bodźcową**, polega na wykorzystywaniu dochodów i wydatków budżetowych do oddziaływania na sytuację społeczno – gospodarczą kraju. Dochody i wydatki budżetowe wykorzystywane są do pobudzania lub hamowania określonych zjawisk lub procesów gospodarczych,
 - **ewidencyjno – kontrolną**, polegającą na wykorzystywaniu przepływu dochodów i wydatków budżetowych do oceny wykonania zadań, objętych polityką rządu, z którymi wydatki są związane.
2. **polityczna** – sprowadza się przede wszystkim do kontroli narodu, poprzez przedstawicieli w Parlamencie, nad działalnością rządu. Funkcja polityczna budżetu należy do stosunkowo najstarszych funkcji i związana jest z tym, iż w porządku prawnym współczesnych państw demokratycznych przyjęto konstytucyjną zasadę, że zgoda organów przedstawicielskich na pobieranie dochodów i dokonywanie wydatków przez rząd jest ograniczona do roku i musi być corocznie powtarzana. Wśród funkcji politycznych można wyróżnić:
- **ustrojową** – budżet państwa ma charakter polityczny, służy realizacji określonej polityki społeczno – gospodarczej, jest atrybutem władzy, zatem stanowi narzędzie określonego ustroju społeczno – gospodarczego.
 - **demokratyczną** – polega na zainteresowaniu oraz możliwości oddziaływania przez społeczeństwo (obywateli) na kształt budżetu państwa. Obywatel może zainteresować się sprawami publicznymi. Niezbędna do realizacji tej funkcji jest jawność. Obywatel wpływa na kształt budżetu w dwójnasób: po pierwsze w sposób pośredni przy decyzjach wyborczych,

po drugie poprzez skonkretyzowane działania. Obywatele mogą informować posłów o swoich potrzebach i spostrzeżeniach, mogą też oddziaływać przez struktury zorganizowane (np. związki zawodowe).

3. **prawna** – polegająca na uchwaleniu budżetu w formie ustawy oraz jego prawnej mocy wiążącej, czyli dyrektywności.

Wyznaczniki rangi budżetu państwa:

- Jest to największy fundusz publiczny, jest to fundusz w ramach, którego jest gromadzona i rozdysponowywana największa część funduszy publicznych.
- Budżet państwa jest narzędziem władzy centralnej, a współcześnie to władze centralne są podstawowym (dominującym) podmiotem stanowiącym w zakresie polityki społeczno – gospodarczej danego kraju.
- Z budżetu państwa są dokonywane transfery na rzecz innych funduszy publicznych, np. na rzecz funduszy jednostek samorządu terytorialnego, mają one istotny wpływ na wielkość pozostałych funduszy.
- Budżet państwa jest zasadniczym instrumentem międzynarodowych powiązań finansowych, np. powiązania finansowe z budżetem UE – składki – są ujmowane w budżecie państwa.
- Budżet państwa ma rangę ustawy, czyli decyduje o nim władza ustawodawcza (Parlament), jest to akt prawny najwyższej rangi. Jest to jedyny akt prawny w randze ustawy uchwalany co roku.
- Nieuchwalenie budżetu może doprowadzić do rozwiązania najwyższej władzy ustawodawczej w Polsce.
- Budżet jest przedmiotem ostrej walki politycznej ze względu na znaczenie jakie ma w kształtowaniu życia społeczno – gospodarczego kraju.

2.4. Zasady budżetowe

Zasady budżetowe – to postulaty formułowane przez naukę pod adresem ustawodawstwa i praktyki, których przestrzeganie powinno zapewnić prawidłowe funkcjonowanie budżetu państwa, literatura wyróżnia bardzo wiele bardzo różnych zasad. Do najczęściej wymienianych należą:

1. **Zasada równowagi** – określana jest złotą zasadą budżetową, jest to postulat dostosowania wydatków budżetowych do poziomu dochodów budżetowych, sformułowali ją klasycy nauki o finansach publicznych przenosząc prawidłowości z finansów prywatnych na finanse publiczne. Ta prawidłowość współcześnie nie jest przestrzegana, bo wyklucza deficyty budżetowe. Nie ma, co do tej zasady całkowitej zgody. Zasada ta znajduje wyraz w przepisach prawnych.
2. **Zasada powszechności** – nazywana jest inaczej zasadą zupełności, jest to postulat ujmowania w budżecie państwa wszystkich dochodów, oraz wszystkich wydatków podmiotów gospodarujących publicznymi środkami finansowymi. Współcześnie

występuje często budżetowanie netto. Rozpatrując tę zasadę należy wskazać na jej ujęcia:

- **wąskie** – tę zasadę respektują wyłącznie podmioty, które funkcjonują według zasady budżetowania brutto, która polega na tym, że w budżecie państwa są ujmowane wszystkie wydatki danego podmiotu, oraz do budżetu państwa odprowadzane są wszystkie dochody tego podmiotu,
 - **szersze** – zasadę powszechności respektują wszystkie wyżej wymienione podmioty.
3. **Zasada przejrzystości** w większym stopniu respektuje wąskie ujęcie zasady powszechności, umożliwia nie tylko prawidłowe planowanie budżetowe, ale daje także sposobność jego należytej oceny przez parlament oraz opinię publiczną.
4. **Zasada jedności:** jest to postulat obejmowania całości dochodów i wydatków budżetowych w jednym akcie prawnym. Naruszeniem tej zasady jest występowanie budżetów nadzwyczajnych oraz funduszy pozabudżetowych. Zasada ta jest nieustannie naruszana.
- **zasada jedności formalnej** – postulat sporządzenia budżetu państwa w formie jednego aktu prawnego. Powinien istnieć jeden budżet rozumiany jako akt prawny, plan finansowy i scentralizowany zasób środków finansowych, z których finansowana jest działalność państwa, co pozwala na całościową ocenę zamierzeń rządu w dziedzinie finansów publicznych jak również ułatwia ich kontrolę przez Parlament. W Polsce ten wymóg honoruje ustawa budżetowa.
 - **zasada jedności materialnej** – postulat przeznaczania ogółu dochodów na ogół wydatków – postulat nieprzypisywania konkretnych dochodów do konkretnych wydatków (zasada niefunduszowania).
5. **Zasada szczegółowości** – nazywana jest również zasadą specjalizacji, stanowi, że budżet powinien być ustalany i wykonywany z podziałem szczegółowym określonych dochodów i wydatków, a nie tylko w ujęciu ogólnym. Występuje w trzech aspektach:
- **rodzajowym** – to postulat sporządzenia budżetu państwa w sposób uporządkowany, z wyodrębnieniem określonych grup rodzajowych po stronie dochodów oraz wydatków budżetowych. Pogrupowanie nie powinno być ani zbyt ogólne ani zbyt szczegółowe. Oba podejścia nie czynią obrazu zapisów budżetowych czytelnym.
 - **ilościowym** – wydatkowanie środków w kwotach do wysokości określonej w budżecie państwa.
 - **czasowym** – przewidziane w budżecie środki należy wydatkować w przewidzianych do tego terminach.
6. **Zasada jednoroczności** – postulat sporządzania budżetu państwa na okres jednego roku (nie musi to być rok kalendarzowy). W Polsce rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Roczność budżetu i ustawy budżetowej jest jednym z trudniejszych

problemów prawnych. Zasada ta postuluje uchwalenie przez Sejm budżetu państwa przed rozpoczęciem roku, w jakim ma być wykonywany.

7. **Zasada operatywności** – postulat wskazania podmiotów odpowiedzialnych za gromadzenie oraz wydatkowanie środków budżetowych – postulat sporządzenia budżetu w układzie podmiotowym. Wymaga opracowania budżetu w układzie podmiotowym, czyli wskazania zadań w zakresie gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków dla konkretnych podmiotów.
8. **Zasada jawności** – postulat upublicznienia budżetu państwa, podania do publicznej wiadomości treści budżetu państwa. wyraża się w otwartości obrad parlamentu nad projektem ustawy budżetowej, publikowanie ustawy budżetowej w Dzienniku Ustaw oraz popularyzowaniu jej treści w środkach masowego przekazu, takich jak prasa, radio, telewizja. Zabiegi te mają na celu poddanie działalności finansowej państwa społecznej kontroli. Jawność finansów publicznych jest realizowana przez:
 - jawność sejmowej debaty budżetowej i debat budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
 - jawność sejmowej debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa oraz zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
 - udostępnianie rocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora publicznego.
9. **Zasada gospodarności** – postulat oszczędnego i celowego wydatkowania środków budżetowych.

Zasady budżetowe podobnie jak instytucja budżetu państwa podlegały i podlegają przemianom.

2.5. Gospodarka budżetowa

Gospodarka budżetowa to spojrzenie czynnościowe, obejmuje wszelkie czynności związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych, czynności takie jak:

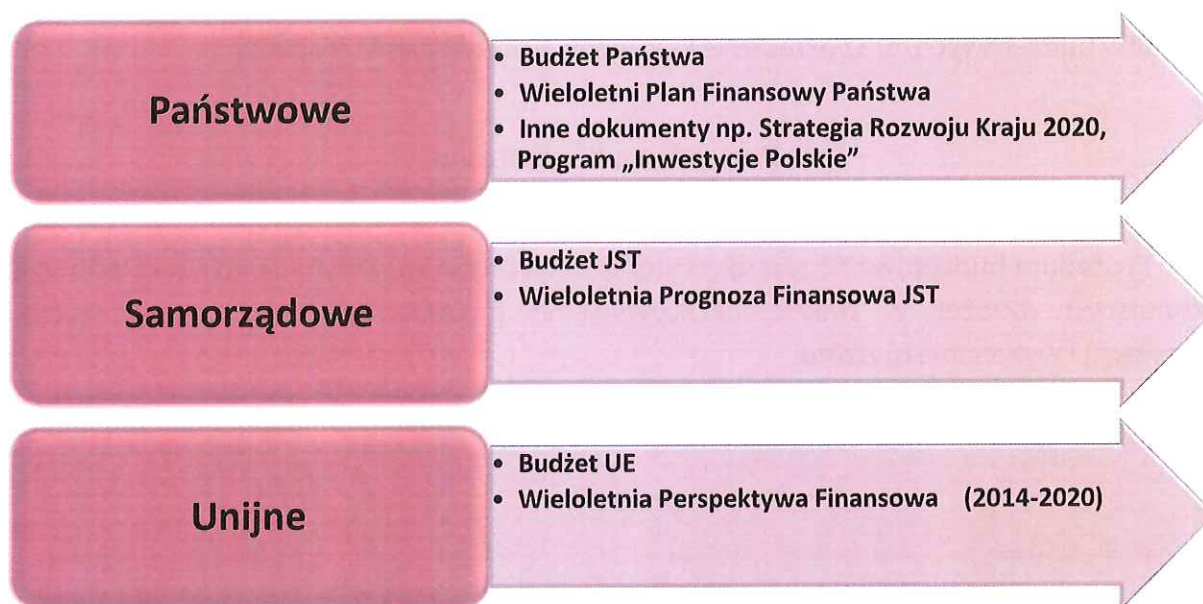
1. planowanie budżetowe,
2. gromadzenie środków budżetowych,
3. wydatkowanie środków budżetowych,
4. kontrola procesu gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych, kontrola połączona jest z ewidencją oraz sprawozdawczością budżetową.

Gospodarka budżetowa państwa obejmuje wszystkie czynności podejmowane przez organy administracji rządowej i podporządkowane im jednostki organizacyjne zgodnie z wyznaczonymi im zadaniami finansowanymi z budżetu.

Podstawowe zasady gospodarki budżetowej mogą być traktowane jako zasady wyrażające reguły ograniczające swobodę działania ogółu podmiotów gospodarki budżetowej. Zasady te zostają potwierdzone przepisami prawnymi, które muszą być przestrzegane przez wszystkie podmioty, wraz z podporządkowanymi im jednostkami

organizacyjnymi gospodarki budżetowej, dla zapewnienia skutecznej realizacji funkcji budżetu. Ramy prawne, organizacyjne i planistyczne gospodarki budżetowej określa system budżetowy.

Planowanie wieloletnie jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Jego zalety akcentowane są w opracowaniach i raportach takich instytucji, jak Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Planowanie wieloletnie jest zazwyczaj kojarzone z poziomem budżetu państwa, jako jeden z istotniejszych mechanizmów racjonalizowania wyborów w polityce finansowej państwa. Znajduje to odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Jednak o planach finansowych możemy mówić znacznie szerzej uwzględniając zarówno aspekt krajowy jak i międzynarodowy (rys.6).



Rysunek 6 Współczesne plany finansowe

Podmioty gospodarki budżetowej można podzielić na podmioty czynne i bierne:

1. **Czynnymi** (aktywnymi) podmiotami gospodarki budżetowej są te organy władzy państwowej i administracji rządowej a także inne jednostki gospodarki państwowej, które mogą w ustawowo określonym trybie stanowić o wielkości dochodów i wydatków obejmowanych projektem ustawy budżetowej oraz o wprowadzanych do tej ustawy zmianach w trakcie wykonywania uchwalonej ustawy. Jednostki nie mające tych kompetencji są zobowiązane do przekazywania organom, którym są organizacyjnie podporządkowane informacji potrzebnych tym organom dla właściwego wypełnienia funkcji czynnych podmiotów gospodarki budżetowej.
2. **Biernymi** podmiotami gospodarki budżetowej są wszelakie podmioty działalności gospodarczej (w szerokim tego pojęcia znaczeniu) – bez względu na ich formę własnościową – obciążone świadczeniami na rzecz budżetu państwa oraz korzystające ze świadczeń budżetowych. Oznacza to, że mogą być nimi zarówno organy państwowe, będące czynnymi podmiotami gospodarki budżetowej, jak i podporządkowane tym organom jednostki organizacyjne, nie mające kompetencji

czynnych podmiotów gospodarki budżetowej, które są realizatorami dochodów i wydatków budżetowych, czyli inaczej mówiąc te wszystkie państwowe jednostki działalności gospodarczej, które dokonują wpłat do budżetu z tytułu prowadzonej działalności. Biernymi podmiotami gospodarki budżetowej są również wszelkie niepaństwowe podmioty działalności gospodarczej w szerokim tego pojęcia znaczeniu (przedsiębiorstwa prywatne i spółdzielcze, gospodarstwa konsumenckie itp.) obciążone świadczeniami na rzecz budżetu lub korzystające ze świadczeń budżetowych w wysokości wynikającej z ustawowego unormowania tych świadczeń.

Polityka budżetowa – jest to dążenie przez władzę publiczną do realizacji określonych celów: społecznych, gospodarczych i politycznych, przy wykorzystaniu narzędzi budżetowych. Polityka budżetowa, jest, zatem podporządkowana polityce władzy. Spośród innych rodzajów polityki, politykę budżetową wyróżniają narzędzia: realizuje się poprzez dobór źródeł dochodów budżetowych, oraz określenie kierunków wydatkowania środków.

2.6. Procedura budżetowa

Procedura budżetowa to zasady postępowania organów państwowych oraz jednostek wykonujących budżet w trakcie opracowywania projektu (preliminarza), uchwalania (autoryzacji) i wykonania budżetu.



Rysunek 7 Etapy procedury budżetowej

Etapy procedury budżetowej przedstawione zostały na rysunku siódmym. Poniżej zostanie omówione: przygotowanie projektu ustawy, uchwalanie ustawy budżetowej, wykonanie budżetu oraz kontrola wykonania budżetu.

Planowanie budżetowe – jest procesem długotrwałym, pracochłonnym. Zajmuje się nim rozbudowany departament w Ministerstwie Finansów (rys. 8). Procedura prac nad projektem ustawy budżetowej jest postrzegana jako spór pomiędzy ministrem finansów, oraz ministrami resortowymi. Spór ten ma uzasadnienie merytoryczne, wynika on z dwoistego charakteru budżetu państwa: Z jednej strony - budżet państwa jest źródłem zasobów pieniężnych, w oparciu, o które realizuje się zadania państwa. Z drugiej strony budżet państwa jest najważniejszym instrumentem mającym istotny wpływ na parametry (wielkości) makroekonomiczne. Przepisy nie określają terminu rozpoczęcia prac nad tym projektem, prace te inicjuje minister finansów.



Rysunek 8 **Etap ministerialny planowania budżetowego**

W zakresie metod planowania budżetowego wyróżniamy:

1. System planowania, programowania i budżetowania. W fazie planowania następuje określenie celów działalności publicznej i wzajemnych między nimi relacji oraz wyników tej działalności. W fazie programowania następuje opracowanie szczegółowych pakietów programów, za pomocą których poszczególne cele mają być realizowane. Następuje selekcja zasobów rzeczowych i finansowych niezbędnych do realizacji programów. W fazie budżetowania następuje czasowe i rzeczowe włączenie programów do budżetu rocznego, który stanowi fragment planowania średniookresowego.
2. Analiza korzyści i kosztów oparta jest na zasadach rachunku ekonomicznego inwestycji prywatnych w stosunku do publicznej działalności finansowej. Analiza ta oprócz finansowych kosztów i korzyści obejmuje też komponenty socjalne. W prywatnej gospodarce dotyczy ona zysku. Rdzeniem analizy jest zatem ocena wysokości kosztów i korzyści oraz wybór właściwych składników socjalnych i uwzględnienie skutków w zakresie podziału dochodu społecznego.
3. Budżetowanie na podstawie zerowej polega na tradycyjnym planowaniu budżetu, dającym pierwszeństwo zadaniom, które w bieżącym budżecie są już ujęte. metoda ta pozwala na zestawienie zadań i wydatków organów administracji publicznej.

Funkcjonowanie tej metody planowania budżetowego jest uzależnione od podziału kompetencji między organy różnych stopni aparatu administracyjnego. Minusem tej metody jest brak ogólnych kryteriów kształtowania zadań, nakładów i decyzji, które są podejmowane w ramach układów resortowych, co może prowadzić do wykorzystania tej metody w celach odbiegających od założonych.

4. Ustawodawstwo „zachodzącego słońca” to metoda planowania, która ma na celu wzmocnienie kontroli ciał ustawodawczych samego procesu planowania budżetu państwa. w chwili obecnej kontrola tych ciał ogranicza się raczej do oceny skutków gospodarki budżetowej.

Proces planowania budżetowego można podzielić na cztery etapy:

1. Prace przygotowawcze: Minister Finansów opracowuje bardzo ogólną, wstępną wizję budżetu. Jest ona wynikiem prac analitycznych w wyniku, których Minister Finansów poddaje analizie prognozy podstawowych wartości ekonomicznych dla roku, w którym realizowany będzie budżetu. Prognozy dotyczą: PKB, wielkości zatrudnienia, poziomu bezrobocia, wielkości cen, inflacji, mierników charakteryzujących kontakty zagraniczne (bilans płatniczy, prognozowane kursy walutowe), stóp procentowych, prognoz demograficznych.
2. Wydanie przez Ministra Finansów tzw. noty budżetowej czyli – rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu, trybu i termin opracowania projektu budżetu. Nota budżetowa jest zasadniczo skierowana do ministrów i wojewodów.
3. Prezentacja przez Ministra Finansów ogólnych założeń dotyczących dochodów i wydatków (w ramach tych założeń należy uwzględnić ustalenia tzw. „wieloletniego planu finansowego państwowego” - jest on corocznie weryfikowany). Określone zostają limity wydatków dla poszczególnych części budżetu. Założenia projektu są przedmiotem debaty Rady Ministrów. Istnieje możliwość wynegocjowania przez ministrów zwiększenia limitów. Każdy minister opracowuje wycinek budżetu jest to uregulowane „notą budżetową” i określone już w wielkościach o charakterze pieniężnym.
4. Powstanie projektu ustawy budżetowej przyjętej na obradach Rady Ministrów.

Terminem przekazania go do sejmu jest 30.09 roku poprzedzającego rok budżetowy.

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej zawiera:

- główne cele polityki społecznej i gospodarczej,
- założenia makroekonomiczne na rok budżetowy i 2 kolejne lata,
- kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa- przewidywania wykonywania budżetu państwa za rok poprzedzający rok którego dotyczy projekt ustawy budżetowej,
- omówienie projektowanych przychodów i rozchodów państwowych funduszy celowych oraz wykazów zadań objętych programem wsparcia,
- zestawienie programów i projektów,
- informacje przewidywanej na koniec roku bieżącego budżetowego wysokości długu skarbu państwa wraz z odpowiednimi wartościami odnoszącymi się do kwot zobowiązań z tyt. poręczeń i gwarancji.

Parlament ma na uchwalenie ustawy budżetowej ograniczony czas tj. 4 miesiące od wpłynięcia projektu ustawy budżetowej do Sejmu. Jeśli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona – prezydent może rozwiązać Sejm.

Tabela 2 Etap legislacyjny procedury budżetowej

RADA MINISTRÓW	Skierowanie projektu ustawy do łaski marszałkowskiej (do 30 IX)		15. Dwa miesiące na zajęcia stanowiska:	TRYBUNAŁ KONSTYTUCYNY
MARSZAŁEK SEJMU	1A (ew. braki formalne projektu = zwrot) 1B (ew. niezgodność projektu z Konstytucją – do 1 C)		A. Ustawa zgodna = prezydent nie może odmówić podpisu B. Ustawa niezgodna = prezydent ma obowiązek odmówić podpisu	
SEJMOWA KOMISJA USTAWO- DAWCZA	1C (ew. uznanie projektu za niedopuszczalny = zwrot)		C. Ustawa częściowo niezgodna = prezydent podpisuje ją z pominięciem zakwestionowanych przepisów lub zwraca Sejmowi w celu usunięcia niezgodności	
SEJM	2. Expose MF + Pierwsze czytanie projektu			
KOMISJA FINANSÓW PUBLICZNYCH	3. Analiza poselskich poprawki i wniosków innych Komisji; ostatni moment na wniesienie autopoprawek przez rząd		14A. Podpis (7 dni) = Brak VETA 14B. Wniosek do TK o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją	PREZYDENT RP
SEJM	4. Drugie czytanie na forum + Debata budżetowa		13. Głosowanie nad poprawkami senackimi; wchodzi do ustawy, jeśli Sejm nie zdoła ich odrzucić bezwzględną większością głosów	SEJM
KOMISJA FINANSÓW PUBLICZNYCH	5. Analiza poprawek zgłoszonych w debacie budżetowej wraz ze stanowiskiem Komisji		10. Debata 11. Głosowanie 12. Uchwalenie poprawek do ustawy	SENAT
SEJM	6. Trzecie czytanie 7. Głosowanie 8. Uchwalenie ustawy		9. Opracowanie poprawek senackich do uchwalonej przez Sejm ustawy (20 dni)	SENAT (KOMISJA GOSPODARKI I FINANSÓW PUBLICZNYCH)

Prace nad uchwaleniem budżetu (tab. 2):

1. Pierwsze czytanie projektu budżetowego - prezentacja przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej uchwalonego przez Radę Ministrów (tzw. Expose budżetowe); debata.

2. Projekt zostaje skierowany do prac w komisjach sejmowych – komisje rozpatrują budżet od strony „ministerstw” (komisja zdrowia, rolnictwa). Zgłaszają poprawki dyskutowane na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych (KFP) może też swoje poprawki zgłaszać.
3. Drugie czytanie projektu budżetu – odbywa się właściwa, merytoryczna dyskusja nad budżetem, poprawkami komisji, posłowie mogą proponować poprawki, rząd może wprowadzać tzw. „autopoprawki”.
4. Kolejny raz odbywają się prace KFP nad projektem budżetu.
5. Trzecie czytanie – wystąpienie przedstawiciela KFP, głosowanie nad projektem budżetu, nad całym budżetem (bez poprawek).
6. Uchwalenie przez Sejm.
7. Członkowie Senatu mogą zgłosić poprawki – Senat głosuje każdą własną poprawkę, poprawki zgłoszone przez senatorów muszą być rozpatrzone przez KFP.
8. Sejm – przyjmuje lub odrzuca poprawki Senatu – bez głosowania nad całą ustawą.

Parlament ma ograniczenia kompetencyjne w zakresie wprowadzania zmian do projektu. Nie można wprowadzać zmian, polegających na:

1. zmniejszeniu dochodów,
2. zwiększeniu dodatków,
3. zwiększeniu deficytu budżetowego określonego w projekcie ustawy.

Prace w Parlamencie koordynuje Marszałek Sejmu. Odbywa się to wg tzw. trybu trzech czytań. Ustawa budżetowa zostaje skierowana do Prezydenta RP. Prezydent ma pewne ograniczenia, co do ustawy:

1. nie może zawetować ustawy budżetowej,
2. może skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego lub podpisać,
3. ma 7 dni na podjęcie decyzji.

Ustawa budżetowa powinna być uchwalona do końca roku kalendarzowego, poprzedzającego rok budżetowy (istnieją przewidziane rozwiązania na wypadek nie uchwalenia budżetu przed końcem poprzedniego roku budżetowego).

Kalendarz budżetowy wg Konstytucji:

1. Rada Ministrów składa sejmowi projekt budżetu na rok następny co najmniej 3 miesiące przed rozpoczęciem roku bieżącego;
2. Senat ma prawo wprowadzić poprawki do ustawy budżetu w ciągu 20 dni od momentu jej przekazania;
3. Prezydent RP ma obowiązek podpisania ustawy budżetu w ciągu 7 dni od jej przekazania;
4. Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek orzec zgodność ustawy budżetu z konstytucją w ciągu 2 miesięcy od złożenia przez prezydenta wniosków w tej sprawie;
5. Prezydent RP może skrócić kadencję sejmu, jeżeli w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia projektu ustaw sejmowi, nie zostanie ona przedłożona prezydentowi do podpisu. Decyzję w tej sprawie prezydent może podjąć w ciągu 14 dni od obowiązującej daty złożenia ustawy budżetowej do podpisu;

6. Rada Ministrów ma obowiązek przedłożenia sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu państwa wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku bieżącego;
7. Sejm ma obowiązek rozpatrzyć sprawozdanie z wykonywania budżetu państwa w ciągu 90 dni od daty złożenia sprawozdania po zapoznaniu się z opinią NIK.

Tabela 3 Ustawa budżetowa a prowizorium budżetowe

BUDŻET PAŃSTWA		PROWIZORIUM BUDŻETOWE	
Ustawa	FORMA	Ustawa	
Rada Ministrów	INICJATOR USTAWODAWCZY	Rada Ministrów	
Typowy, coroczny akt prawny	STATUS	KONST 219 / 3 „ w wyjątkowych przypadkach”	
Cały rok budżetowy	OBOWIĄZYWANIE	KONST 219 / 4 „okres krótszy niż rok budżetowy”	
Zgodna z wymogami zasady szczegółowości budżetowej	TREŚĆ	Ogólne ujęcie zbiorczych kwot dochodów i wydatków	

W sytuacji gdy uchwalenie budżetu nie jest możliwe przed rozpoczęciem się nowego roku budżetowego możliwe jest wówczas następujące rozwiązanie (tab. 3):

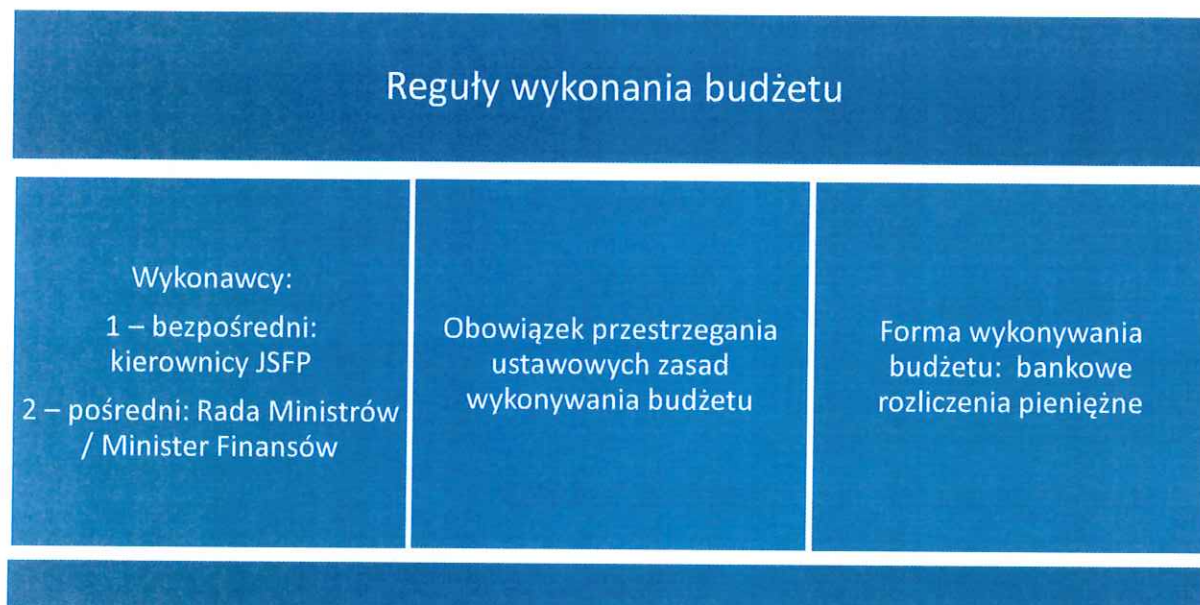
1. Prowizorium budżetowe - ustawa o prowizorium budżetowym czyli tymczasowa i skrócona ustawa budżetowa, które obejmuje dochody i wydatki budżetu państwa do uchwalenia ustawy budżetowej, z reguły na I kwartał roku budżetowego. Parlament w okresie przejściowym zachowuje swój wpływ na gospodarkę budżetową.

Regulacje dotyczące budżetu w innych krajach również zawierają rozwiązania na wypadek braku budżetu przed początkiem roku budżetowego:

1. Prerogacja- uchwalenie budżetu z roku poprzedniego na rok bieżący (w Polsce nie obowiązuje). Rozwiązanie to eliminuje wpływ Parlamentu na gospodarkę budżetową.
2. Prowadzenie gospodarki budżetowej na podstawie projektu budżetu – może obowiązywać gdy rządzące partie mają większość w rządzie i w Parlamencie oraz wychodzą z założenia, że zostanie on przyjęty przez Parlament z niewielkimi poprawkami.
3. Dokonywanie niezbędnych wydatków z upoważnienia rządu – w razie braku ustawy budżetowej prawo budżetowe dopuszcza konstytucyjne przyznanie rządowi prawa do dokonywania wydatków w koniecznych sytuacjach, np. finansowania inwestycji już rozpoczętych.

Wykonanie ustawy budżetowej jest to ogół działań administracji rządowej związany z wdrożeniem w życie ustawy budżetowej, do działań tych należą:

1. sporządzenie układu wykonawczego spoczywające na Radzie Ministrów,
2. gromadzenie środków budżetowych,
3. wydatkowanie środków budżetowych,
4. dokonywanie zmian w budżecie,
5. analiza i bieżąca kontrola gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych.



Rysunek 9 **Reguły wykonania budżetu**

Zasady wykonania budżetu wg ustawy o finansach publicznych wskazują na wykonawców budżetu, normy jego wykonania oraz formę wykonania (rys.9). W szczególności zasady wykonywania budżetu sprowadzane są do:

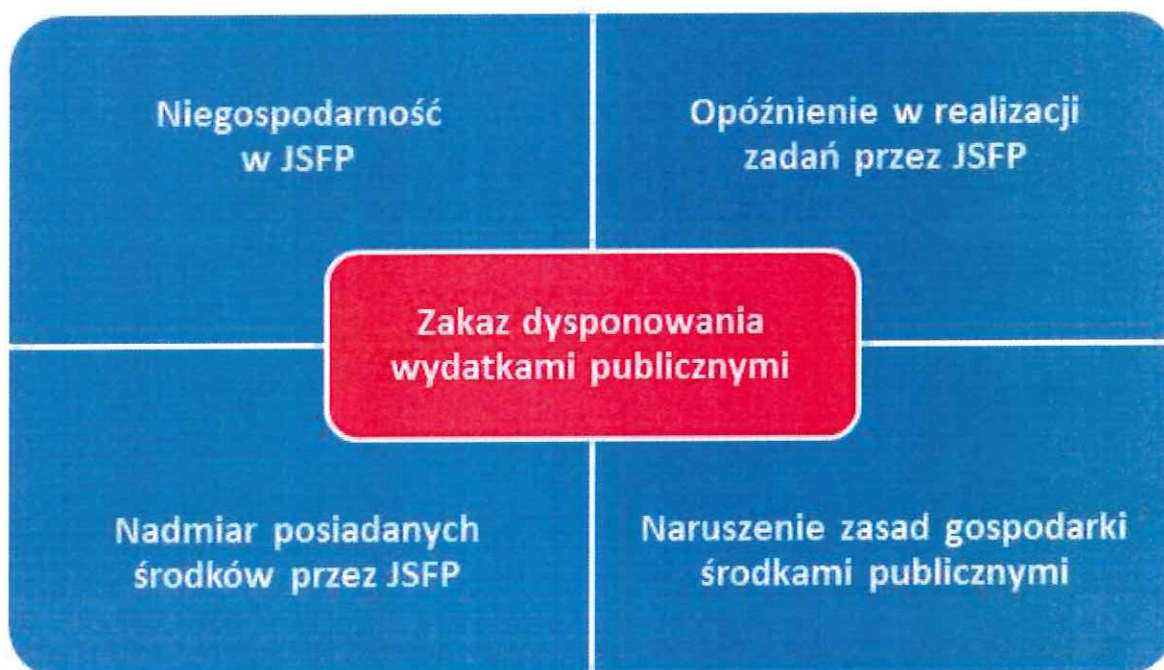
1. wykonania budżetu państwa (za wykonanie budżetu odpowiada Rada Ministrów):
 - dokonania podziału rezerwy ogólnej i częściowo rezerwy celowej,
 - dokonania przeniesień planowanych wydatków między częściami i działami budżetu państwa w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego,
 - ustalania, które środki budżetowe nie wygasają z końcem roku budżetowego,
2. wykonawcami budżetu są dysponenci środków budżetowych w tym dysponenci główni oraz dysponenci drugiego i trzeciego stopnia,
3. w toku wykonywania budżetu państwa obowiązują określone zasady gospodarki finansowej,
4. odrębny jest reżim prawny środków pochodzących z budżetu UE,
5. wykonywanie ustawy budżetowej odbywa się na podstawie układu wykonawczego dotyczącego każdej części budżetowej oraz w oparciu o harmonogram realizacji budżetu państwa.

Dezagregacja zapisów ustawy budżetowej oznacza rozpisanie budżetu w sposób bardziej szczegółowy, dokonuje się w dwóch przekrojach:

- podmiotowym – ministrowie mają do dyspozycji określone części budżetu, rozpisują je na dysponentów I, II i III stopnia, podział dokonuje się zgodnie z regułami klasyfikacji budżetowej;
- czasowym – polega na rozpisaniu budżetu na krótsze odcinki czasu, okresy miesięczne, ze względu na wypłatę wynagrodzeń w systemie miesięcznym

Zmiany w budżecie już uchwalonym polegają na przeniesieniu środków budżetowych – przeniesienie dokonywane jest w układzie poziomym, co znaczy, że dokonuje się je w obrębie jednorodnych podziałek, klasyfikacyjnych (części, działów, rozdziałów, paragrafów), środki przesuwają się z jednej pozycji na inną, wg literatury to działanie ma charakter neutralny finansowo:

- przesunięcia między częściami są możliwe jedynie poprzez zmianę ustawy budżetowej,
- przesunięcia między działami wymagają akceptacji Sejmu,
- przesunięcia między rozdziałami i paragrafami mogą być dokonywane na bieżąco, zasadniczo mają prawo je wykonywać dysponenti stopnia I, mogą to prawo jednak scedować na kierowników wybranych podległych sobie jednostek,
- przesunięcia środków są regulowane prawnie, np. każde przesunięcie pomiędzy wydatkami bieżącymi i majątkowymi wymaga akceptacji Ministra Finansów.



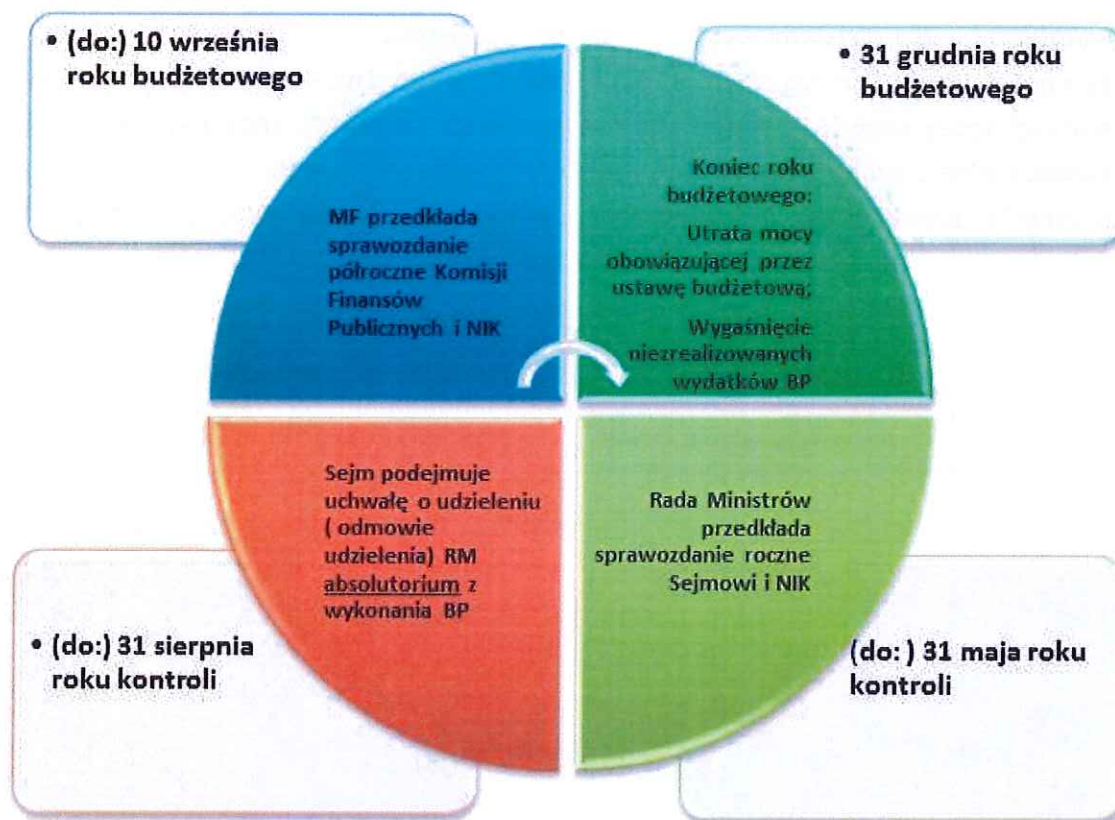
Rysunek 10 Blokowanie wydatków w jednostkach sektora finansów publicznych

Blokowanie wydatków budżetowych – jest to całkowity lub częściowy zakaz dysponowania środkami, dokonywania wydatków, na czas określony, bądź do końca roku budżetowego. Blokowania środków dokonują dysponenti w ramach struktury hierarchicznej, dysponentom stopnia I blokowanie wydatków może zostać wprowadzone przez Ministra Finansów. Przyczyny (przesłanki) blokowania wydatków zostały przedstawione na rys 10.

Rada Ministrów ma prawo w każdym momencie roku budżetowego wnieść do Sejmu projekt ustawy zmieniającej ustawę budżetową. Wniesienie tego projektu wprowadza

procedurę taką samą jak przy uchwalaniu ustawy budżetowej – procedura jest złożona, w polskich realiach ta instytucja nie jest często stosowana.

Dysponowanie rezerwami budżetowymi – w ramach budżetu tworzy się tzw. rezerwę ogólną oraz rezerwy celowe. Rezerwa ogólna – jej kwota nie może przekraczać 0,2% ogółu planowanych wydatków budżetowych, ta rezerwa ma przeznaczenie nieokreślone, głównie ma służyć sfinansowaniu wydatków, których nie można było przewidzieć na etapie planowania i uchwalania ustawy budżetowej, ta rezerwa służy min. na sfinansowanie wydatków w przypadku klęsk żywiołowych, Rezerwy celowe – ich łączne kwota nie może przekroczyć 3% ogółu planowanych wydatków budżetowych, są tworzone na określone cele (przeznaczenie jest znane), natomiast nie z pełną szczegółowością, tymi rezerwami dysponuje Minister Finansów.



Rysunek 11 Kontrola wykonania budżetu

Czwartym i jednocześnie ostatnim elementem procedury budżetowej jest analiza i kontrola budżetu, (rys 11).

1. Bieżącą analizę i kontrolę gospodarki środkami budżetowymi prowadzi bardzo wiele podmiotów:
 - podmioty funkcjonujące w sferze hierarchicznej,
 - Minister Finansów,
 - Urząd Kontroli Skarbowej (UKS) – zajmuje się także kontrolą prawidłowości wydatkowania środków publicznych (a nie tylko gromadzenia).
2. Kontrola wykonania ustawy budżetowej (sejmowa) jest prowadzona poprzez aktywność Sejmu. Na tym etapie kontroli wykonania ustawy budżetowej aktywność sejmowa jest

znacznie mniejsza niż na etapie uchwalania, w tej procedurze nie uczestniczy Senat. Następuje opracowanie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przez Ministra Finansów, sprawozdanie to składa się z części:

- liczbowej – najczęściej ma formę tabelaryczną – plan, wykonanie, procent realizacji planu,
 - opisowej – wiele elementów, min. odniesienie do relacji prognoz i faktycznego zrealizowania wielkości makroekonomicznych.
3. Przedstawienie Radzie Ministrów, która zatwierdza sprawozdanie i ma obowiązek przekazać to sprawozdanie do sejmu oraz do Najwyższej Izby Kontroli (organ kontroli państwa min. całokształtu działalności organów administracji rządowej, oraz innych podmiotów prowadzących gospodarkę budżetową. Kryteria kontroli: celowość, legalność, gospodarność) w terminie do końca maja roku następującego po roku budżetowym.
4. Sprawozdanie trafia do NIK'u i Sejmu:
- NIK – sporządza opinię do tego sprawozdania, przy czym opinia ta jest wzbogacona o wyniki własnych kontroli,
 - Sejm – skierowuje sprawozdanie do sejmowej komisji finansów publicznych, tam jest sporządzana opinia o sprawozdaniu i tutaj mogą włączyć się komisje sejmowe do tych płać,
 - sprawozdanie zostaje przedstawione na plenarnym zebraniu sejmu, sejmowa komisja rekomenduje przyjęcie albo odrzucenie sprawozdania, przyjęcie jest równoznaczne z udzieleniem absolutorium rządowi,
 - Komisja ma 90 dni od złożenia sprawozdania do Sejmu,
 - gdyby Sejm odrzucił sprawozdanie przepisy prawne nie przewidują żadnego rozwiązania.



Rysunek 12 Kontrola finansów publicznych

Kontrolę sprawowaną w sektorze finansów publicznych można podzielić na (rys 12):

- wewnętrzną, czyli taką która jest realizowana przez organy kontrolne danej organizacji,
- zewnętrzną, wykonywaną przez specjalnie powołane instytucje kontrolne (Najwyższa Izba Kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa)

2.7. Organizacja aparatu finansowego w Polsce

Minister Finansów to naczelny organ administracji państwowej kierującej sprawami finansów publicznych, który oddziałuje na ich funkcjonowanie i rozwój, stosownie do potrzeb społecznych, zgodnie z polityką państwa.

Zadania Ministra Finansów:

- przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących finansów publicznych we własnym zakresie,
- opracowanie projektu ustawy budżetowej, zapewnienie realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz przygotowanie sprawozdań z jego wykonania i wykonywanie kontroli w tym zakresie,
- prowadzenie polityki zaciągania długu publicznego oraz emisji skarbowych papierów wartościowych,
- sprawowanie ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych i dewizowych, opracowywanie zasad funkcjonowania rynku finansowego,
- współdziałanie w opracowywaniu i koordynowaniu polityki kredytowej i płatniczej z zagranicą.

Minister finansów jest zobowiązany:

- corocznie publikować w Monitorze Polskim kwotę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych a także relacje tych kwot do PKB,
- podawać do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych z uwzględnieniem kwoty deficytu lub nadwyżki budżetu państwa oraz wykazu osób prawnych i fizycznych, którym umorzono znaczące kwoty zaległości podatkowych.

Kompetencje Ministra Finansów w zakresie wykonywania budżetu:

- kieruje wykonaniem budżetu,
- kontroluje realizację dochodów i wydatków budżetowych,
- czuwa nad zachowaniem równowagi budżetowej,
- dokonuje zmian w budżecie państwa w zakresie ustalonym przez prawo budżetowe,
- określa zasady gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostki organizacyjne budżetu,

- przekazuje środki budżetowe organom wykonującym zadania przewidziane w budżecie,
- kontroluje legalność i prawidłowość gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków budżetowych.

Ministerstwo Finansów sprawuje ogólny nadzór nad zobowiązaniami podatkowymi:

- podejmuje decyzje zaniechania w całości lub części ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w wypadkach gospodarczo i społecznie uzasadnionych,
- ustala zasady zaokrąglenia podstawy obliczania podatku i kwoty podatku,
- określa normy ustalania podstaw obliczania podatków,
- wprowadza w drodze rozporządzenia szczególny nadzór nad wytworzeniem, zużywaniem, obrotem niektórych towarów i półwyrobów,
- określa terminy płatności poszczególnych rodzajów podatków,
- ustala odsetki za zwłokę w zapłacie podatku i zasady ich obliczania,
- określa w drodze rozporządzenia właściwości organów podatkowych w sprawie umarzania zaległości opłaty skarbowej,
- dopuszcza lub wprowadza zapłaty określonych rodzajów podatku papierami wartościowymi lub znakami opłaty skarbowej,
- w drodze rozporządzenia ryczałtuje lub scala podatki, zarządza obliczanie lub pobór niektórych podatków za pośrednictwem płatników lub inkasentów.

Budżet państwa musi uwzględnić możliwość wywiązywania się podatników z obciążeń podatkowych. Jeżeli obciążenia te są zbyt duże może nastąpić załamanie gospodarki, spadek dochodów państwa i wzrost przestępczości finansowej. Zapobiegać temu ma aparat skarbowy, który tworzą izby i urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej. Urzędy skarbowe są organami administracji rządowej o zasięgu regionalnym, są nadzorowane przez izby skarbowe.

Zadania urzędów skarbowych:

- pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych,
- rejestrowanie podatników i przyjmowanie deklaracji podatkowych,
- wykonywanie kontroli podatkowej,
- prowadzenie dochodzeń w sprawach karnych skarbowych,
- orzecznictwo w pierwszej instancji w sprawach karnych skarbowych,
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz kar w zakresie określonym w kodeksie karnym.

Izby skarbowe mają zasięg wojewódzki. Do ich zadań należy: nadzór nad urzędami skarbowymi oraz orzecznictwo w drugiej instancji w sprawach podatkowych należności budżetowych, kar skarbowych oraz egzekucji należności pieniężnych i kar.

Kontrola skarbowa jest drugim pionem aparatu skarbowego. Jej celem jest ochrona interesu i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania

zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa. Do organów kontroli skarbowej należą:

- Minister Finansów,
- Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej,
- Inspektorzy Kontroli Skarbowej, których siedzibami są urzędy kontroli skarbowej na terenie kraju.

Kontroli skarbowej podlegają: zobowiązani do świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa lub Państwowych Funduszy Celowych, wydatkujący środki z budżetu państwa i pochodzące z Unii Europejskiej, zarządzający mieniem państwowym.

Szczegółowy zakres kontroli skarbowej obejmuje:

- kontrolę rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz poprawności obliczania i wypłacania podatków i innych należności pieniężnych budżetu państwa,
- kontrolę celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych oraz poprawności obliczania i wykorzystywania dotacji budżetowych,
- badanie zgodności z prawem wykorzystywania i rozporządzania mieniem państwowym a w szczególności ujawnienie niedoborów i innych szkód w tym mieniu,
- wykonywanie nadzoru podatkowego,
- badanie prawidłowości stosowania cen urzędowych w zakresie objętym ograniczeniami swobodnego kształtowania ich poziomu,
- badanie obrotu dewizowego.

W Polsce Skarb Państwa ma osobowość prawną i może podejmować decyzje, zaciągać kredyty. Jeśli nie ma osobowości prawnej to działa w ramach osobowości państwa. Skarb Państwa ma do realizacji dwa podstawowe zadania:

1. Zadanie pierwsze: zarządzanie majątkiem publicznym – państwo utrzymuje majątek publiczny.
2. Zadanie drugie: finansowanie majątku publicznego – do zadań w tym zakresie należy:
 - gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych,
 - działalność gospodarcza w postaci kasjera i bankiera gospodarki narodowej.

Skarb Państwa obserwuje przepływy pieniężne, synchronizuje dochody z wydatkami, aby państwo nie straciło płynności finansowej. Skarb Państwa jako kasjer – działa w obrębie administracji publicznej, jest odpowiedzialny za wykonywanie operacji związanych z gromadzeniem dochodów i ich wydatkowaniem, zgodnie z przepisami wynikającymi z ustawy. Instrumentami zachowania płynności finansowej są:

1. pożyczki zagraniczne – jeden z instrumentów zachowania płynności finansowej, zaciąganie długów. Pożyczki zagraniczne mogą być zaciągane między dwoma państwami, rządami dwóch państw lub zaciągane w bankach innych państw.
2. pożyczki wewnętrzne:
 - pieniężne – muszą być zwrócone również w formie pieniężnej (Polska),

- rzeczowe – np. towary, spłata w towarach.

Skarb Państwa spełnia w gospodarce następujące funkcje:

1. Jest kasjerem – tzn., że ma za zadanie inkasowanie i wypłacanie środków pieniężnych podczas wykonywania operacji finansowych oraz czuwanie nad prawidłowością wykorzystywania tych środków. Skarb Państwa powinien zapewnić bieżącą płynność finansową w tej funkcji. Skarb Państwa jako kasjer realizuje następujące zadania:
 - dokonuje operacji finansowych – inkasuje i wypłaca środki pieniężne. Inkasowanie polega na kontrolowaniu dochodów i wydatków gromadzonych przez budżet państwa, dokonywanie operacji na rachunkach specjalnych, dokonywanie transferu środków do budżetów samorządowych w postaci dotacji, zaliczek, subwencji, udziela pożyczek i zarządza długiem publicznym;
 - czuwa nad zachowaniem płynności finansowej państwa – dba aby środki były rozporządzalne odpowiednio do potrzeb regulowania zobowiązań państwa. Czuwanie aby środki te były rozporządzalne czyli dostępne odpowiednio do potrzeb regulowania zobowiązań państwa. Zachowanie płynności finansowej polega na znalezieniu sposobów pozwalających Skarbowi Państwa na dysponowanie środkami pieniężnymi wystarczającymi na terminowe regulowanie zobowiązań. Skarb Państwa zajmuje się gromadzeniem dochodów czasowych czyli zwrotnych – może zaciągać kredyty, aby nie utracić płynności.
2. Jest bankierem – oznacza to że środki pieniężne deponowane są na rachunkach Skarbu Państwa. Skarb Państwa może udzielać krótkoterminowych pożyczek oraz może emitować drobne znaki pieniężne (bilon) w celu pokrycia deficytu budżetowego.
3. Jest inwestorem – Skarb Państwa dostarcza kapitału, wtedy gdy rynek pieniężno – kapitałowy oferuje go na mniej korzystnych warunkach.
4. Jest poręczycielem – Skarb Państwa dysponuje wyodrębnionym majątkiem – może więc występować jako podmiot poręczający w różnych operacjach finansowych.
5. Pełni funkcję majątkową. Skarb Państwa z reguły jest jednym zarządcą majątku państwowego.

Na majątek publiczny i jego wykorzystanie składają się:

1. Pierwsza grupa: majątek służący organom władzy, administracji państwowej i samorządowej – budynki, budowle i grunty;
2. Druga grupa: majątek służący publicznej instytucją usługowym – budynki, budowle i grunty publicznych szkół, szpitali, kulturalnych – przynosi dochody, np. obowiązek płacenia czynszu;
3. Trzecia grupa: majątek w użytkowaniu publicznym – drogi, mosty, transport miejski, zieleń miejska, budynki komunalne – przynosi dochody, np. obowiązek płacenia za remonty i utrzymanie;
4. Czwarta grupa: majątek zaangażowany w zarobkową działalność gospodarczą:
 - gospodarka komunalna – przedsiębiorstwa samorządowe: dostawa wody, oczyszczanie ścieków – organem założycielskim jest gmina, jeśli są rentowne,

to wtedy płacą podatki i przynoszą zyski, jeśli nie to samorząd jest zobowiązany je dofinansowywać,

- prowadzenie komercyjnej działalności – gmina może prowadzić działalność gospodarczą, z której osiąga zyski, które zasilają budżet gminy,
- jednoosobowa spółka Skarbu Państwa – majątek na pograniczu państwowego i prywatnego. Jest to przedsiębiorstwo, któremu zmienia się formę prawną i emituje akcje, które pozostają w rękach państwa.
- przedsiębiorstwa państwowe, pracujące na własny rachunek. W trakcie działalności przynosi zyski, a kapitał założycielski należy do państwa.

2.8. Klasyfikacja budżetowa

System budżetowy – składa się z czterech podstawowych elementów:

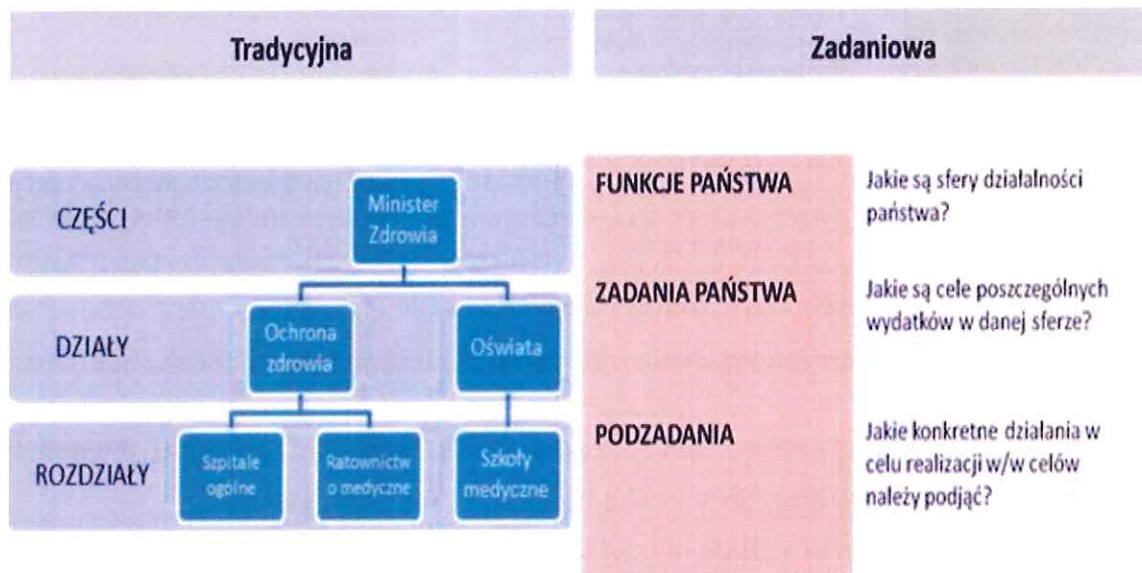
1. Ramy prawne, zarówno ustawy o podstawowym znaczeniu jaką jest ustawa konstytucyjna oraz inne ustawy oraz akty prawne niższego rzędu jak również organizacja i sposób funkcjonowania gospodarki budżetowej.
2. Struktura organów władzy państwowej oraz organów administracji rządowej, kierujących i zarządzających gospodarką budżetową zgodnie z przyznanymi im ustawowo kompetencjami.
3. Określone zasady gromadzenia dochodów budżetowych, oraz zasady wydatkowania środków budżetowych.
4. Urządzenia planistyczne a szczególnie na corocznym ustalonym planie dochodów i wydatków budżetowych, odnoszących się do ogółu organów państwowych i innych podmiotów gospodarki budżetowej, o obligatoryjnym dla tych podmiotów charakterze.

Klasyfikacja dochodów i wydatków oznacza odpowiednio skonstruowany system ich grupowania wg jednolitych zasad dostosowanych do potrzeb projektowania, uchwalania, wykorzystywania i kontroli wykonania budżetu.

Klasyfikacja budżetowa – uregulowany prawnie sposób grupowania dochodów i wydatków, oraz przychodów i rozchodów budżetowych, stosowany w planowaniu budżetowym oraz w ewidencji wykonania budżetu państwa.

W Polsce klasyfikacja budżetowa w układzie tradycyjnym funkcjonuje równolegle z zadaniowym układem wydatków. Jest to de facto inny sposób klasyfikowania wydatków budżetowych. Przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostek sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (według klasyfikacji budżetowej) oraz ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy przygotowany zgodnie z określonymi zasadami i metodami realizacji procesu może być wykorzystany jako narzędzie poprawy efektywności oraz skuteczności zarządzania jednostką. Budżet zadaniowy sporządza się

ujmując wydatki budżetowe w zadania bądź programy dla których określa się wymagane cele do osiągnięcia i mierniki (wskaźniki) ich oceny. Dodatkowo, dla zwiększenia przejrzystości takiego budżetu, grupuje się poszczególne zadania w określoną liczbę sfer (funkcji) działalności (np. gospodarka komunalna, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, finanse itp.). W celu uszczegółowienia budżetu zadaniowego można dzielić zadania na podzadania, a te ostatnie na działania (rys.13).



Rysunek 13 Tradycyjna i zadaniowa klasyfikacja budżetowa

W polskich regulacjach prawnych charakter klasyfikacji budżetowej można podzielić według kryterium podmiotowego, przedmiotowego i rodzajowego (tab.4).

Klasyfikacja podmiotowa dzieli podziałki na części:

1. Części – najbardziej ogólne podziałki klasyfikacyjne,
 - wg kryterium przedmiotowo – podmiotowego niektóre części odpowiadają centralnym organom władzy państwa: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Senatu, Kancelaria Sejmu, Instytut Pamięci Narodowej, Trybunał Sprawiedliwości.
 - wg kryterium przedmiotowego – druga grupa części, odpowiada strukturze administracji rządowej (przedmiotowo). Poszczególni ministrowie są odpowiedzialni za odpowiednie części klasyfikacji budżetowej, ale bywa tak, że minister ma do dyspozycji więcej niż jedną część.
 - wg kryterium podmiotowego – trzecia grupa części, to środki przysługujące wojewodom. Województwo jest jednostką samorządowo – rządową, której priorytetem jest realizacja zadań przekazywanych przez władzę centralną.

Klasyfikacja przedmiotowa dzieli podziałki na:

- Działy – ich wyodrębnienie odbywa się wg kryterium przedmiotowo-funkcjonalnego, to kryterium koresponduje z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD).
- Rozdziały – są poszerzeniem klasyfikacji działowej. W klasyfikacji tej obowiązuje system dziesiętny numerowania podziału przy zastosowaniu pięciocyfrowej numeracji, gdzie trzy pierwsze cyfry oznaczają dział, a dwie następne rozdział.

Tabela 4 Charakterystyka tradycyjnej klasyfikacji budżetowej

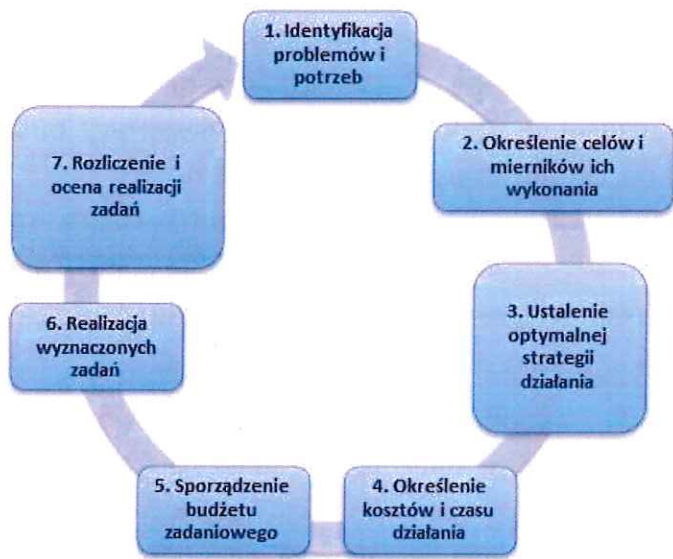
Kryterium podmiotowe części	Kryterium przedmiotowe działy / rozdziały	Kryterium organizacyjne (rodzajowe) Paragrafy
1) Władza ustawodawcza <ul style="list-style-type: none"> kancelaria Sejmu kancelaria Senatu 	<ul style="list-style-type: none"> Działy odpowiadają podstawowym dziedzinom aktywności gospodarczej, takim jak: <ul style="list-style-type: none"> Przemysł, rolnictwo, leśnictwo, itd. W poszczególnych działach mogą występować rozdziały. Mają one charakter przedmiotowo – podmiotowy. Z praktycznego punktu widzenia ze względu na zasadę jasności i jawności podziałka na rozdziały ma niewielkie znaczenie 	<ul style="list-style-type: none"> Inne paragrafy występują po stronie dochodów, ponieważ wskazują one na źródła dochodów budżetowych. Inne paragrafy występują po stronie wydatków. Np. po stronie dochodów paragrafy wskazują na takie źródła jak podatki, czy inne dochody majątkowe, natomiast jeśli chodzi o wydatki – to mogą dotyczyć wynagrodzeń sfery budżetowej, czy innych usług o charakterze materialnym (energia, stypendia)
2) Władza wykonawcza <ul style="list-style-type: none"> kancelaria Prezydenta Urząd Rady Ministrów Ministerstwa Wojewodowie 		
3) Władza sądownicza <ul style="list-style-type: none"> Sąd Najwyższy Sąd Administracyjny NIK 		

Według kryterium rodzajowego wyróżnia podziałki:

- paragrafy – stanowią uszczegółowienie rodzajowe. Inne są paragrafy dla dochodów a inne dla wydatków;
- pozycja – jest podziałką rodzajową o charakterze fakultatywnym i ma zastosowanie tylko w wydatkach. Określa szczegółowo rodzaj wydatków w ramach paragrafu.

Dla władz (dotyczy to przede wszystkim władz samorządowych) przyjęcie budżetu w układzie zadaniowym nie wynika z obowiązującego prawa i jest przede wszystkim przejawem poszukiwania nowych metod zmierzających do podniesienia racjonalności zarządzania zasobami finansowymi.

Budżet zadaniowy (rys 14) pozwala na ustalenie najważniejszych zadań niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów. Jest zatem instrumentem wspierającym obecny układ wykonawczy i przede wszystkim czyniącym go transparentnym. Budżet zadaniowy stanowi bowiem taki system zarządzania wydatkami danej jednostki, w którym zostają sprecyzowane i zhierarchizowane określone cele do osiągnięcia, a pomiar efektów wydatkowanych środków na poszczególne zadania mierzony jest przy wykorzystaniu odpowiednich wskaźników.



Rysunek 14 Etapy tworzenia budżetu zadaniowego

2.9. Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych i ich powiązania z budżetem

Formy jednostek sektora finansów publicznych:

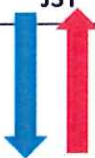
- określone na mocy Ustawy o finansach publicznych,
- określone na mocy innych ustaw (np. PAN, jednostki kultury)

Formy jednostek organizacyjnych określone w Ustawie o finansach publicznych:

1. **Jednostka budżetowa** – jest to podmiot, który funkcjonuje wg metody budżetowania brutto (zasada powszechności, zupełności w węższym rozumieniu), na gruncie prawnym ma status jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Na szczeblu centralnym tworzą je: ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, dotyczy to państwowych jednostek budżetowych. Na szczeblu terytorialnym tworzą je organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Samorządowa jednostka budżetowa funkcjonuje w oparciu o statut. W kwestiach finansowych funkcjonuje w oparciu o plan finansowy (rys.15). Wydatki są pokrywane bezpośrednio z budżetu jednostki nadrzędnej, ewentualne dochody są odprowadzane do budżetu jednostki nadrzędnej. W formie jednostek budżetowych funkcjonują te podmioty, które prowadzą działalność o charakterze nieodpłatnym, a jeżeli osiągają jakieś dochody, to są one niewspółmierne do ponoszonych wydatków.

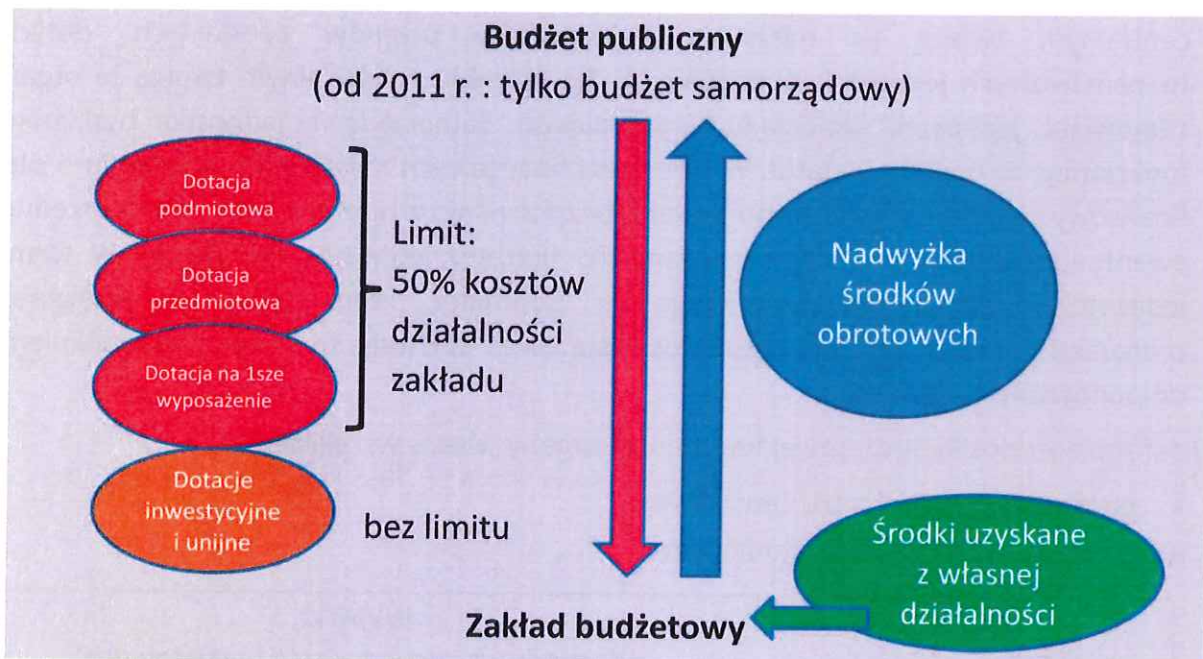
W ich formie jednostki budżetowej funkcjonują organy władzy wszelakiej:

- państwowa – na szczeblu centralnym,
- gminna – na szczeblu terytorialnym,

ZASADA (budżetowanie brutto)			WYJĄTKI (dochody własne jednostek budżetowych)		
	BUDŻET PAŃSTWA V BUDŻET JST			Źródła dochodów własnych	Cele wydatków finansowanych dochodami własnymi
100% zapotrzebo- wania na wydatki		100% dochodów uzyskanych w toku działalności	NFP 163 Jednostki budżetowe mające siedzibę za granicą nadzorowane przez MSZ	Odszkodowania za utracone mienie Wpływy z najmu, dzierżawy lub sprzedaży majątku Odsetki bankowe	Wydatki bieżące i inwestycyjne : remont lub odtworzenie mienia tej jednostki – do wysokości zgromadzonych dochodów własnych
JEDNOSTKA BUDŻETOWA			NFP 223 Samorządowe placówki oświatowe	(określone w uchwale organu JST) Spadki, zapisy, odszkodowania za utracone mienie	(określone w uchwale organu JST) – do wysokości zgromadzonych dochodów własnych + nie mogą być przeznaczone na wynagrodzenia osobowe
			NFP 11a Państwowe placówki oświatowe	Spadki, darowizny, opłaty egzaminacyjne, dopłaty bezpośrednie z UE odszkodowania za utracone mienie	Finansowanie wydatków bieżących / majątkowych, Cele wskazane przez darczyńcę, Remont mienia

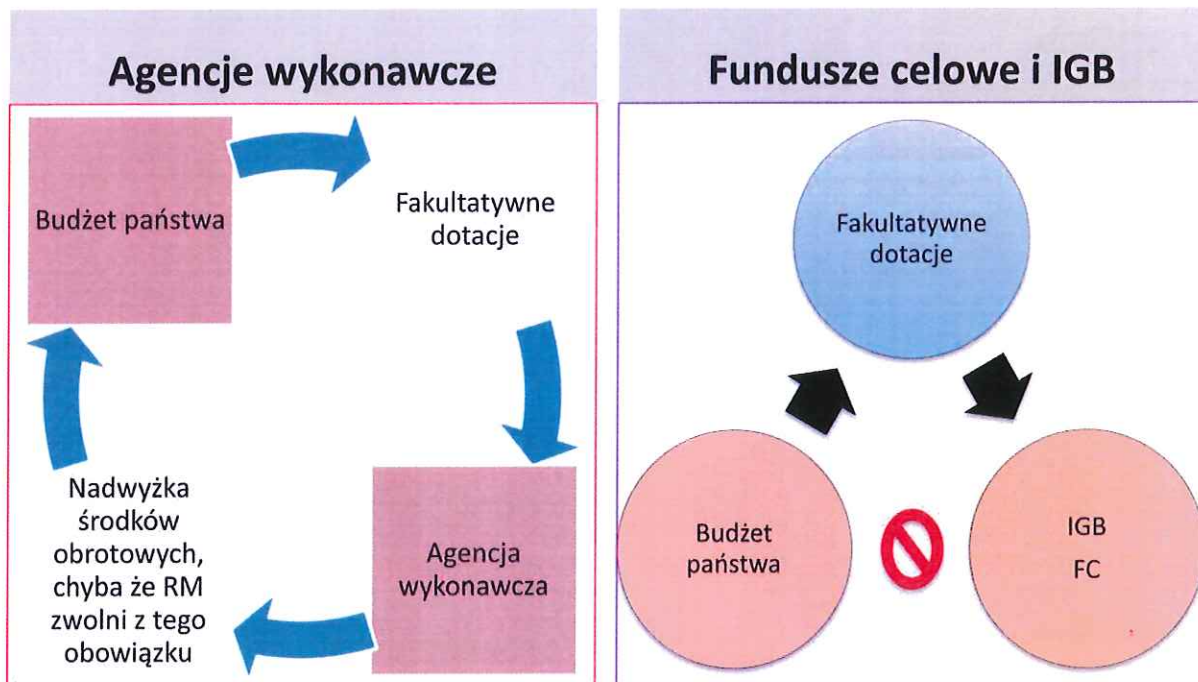
Rysunek 15 Finansowanie jednostek budżetowych

- powiatowa – na szczeblu terytorialnym,
 - wojewódzka – na szczeblu terytorialnym.
2. **Samorządowy zakład budżetowy** – na szczeblu terytorialnym – to podmiot mający status jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, tworzą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Można je tworzyć tylko dla wskazanych w ustawie o finansach publicznych rodzajach działalności. Samorządowy zakład budżetowy działa zgodnie z zasadą budżetowania netto – uzyskiwane dochody przeznacza na pokrycie wydatków. Może otrzymywać dotacje z budżetu (to jest standard), jeżeli wystąpi nadwyżka to odprowadza ją do właściwego budżetu. Funkcjonuje w oparciu o roczny plan finansowy. Jeśli nie wykorzystano środków, to nadwyżka przepada (podlega zwrotowi do dysponenta stopnia wyższego) (rys.16).



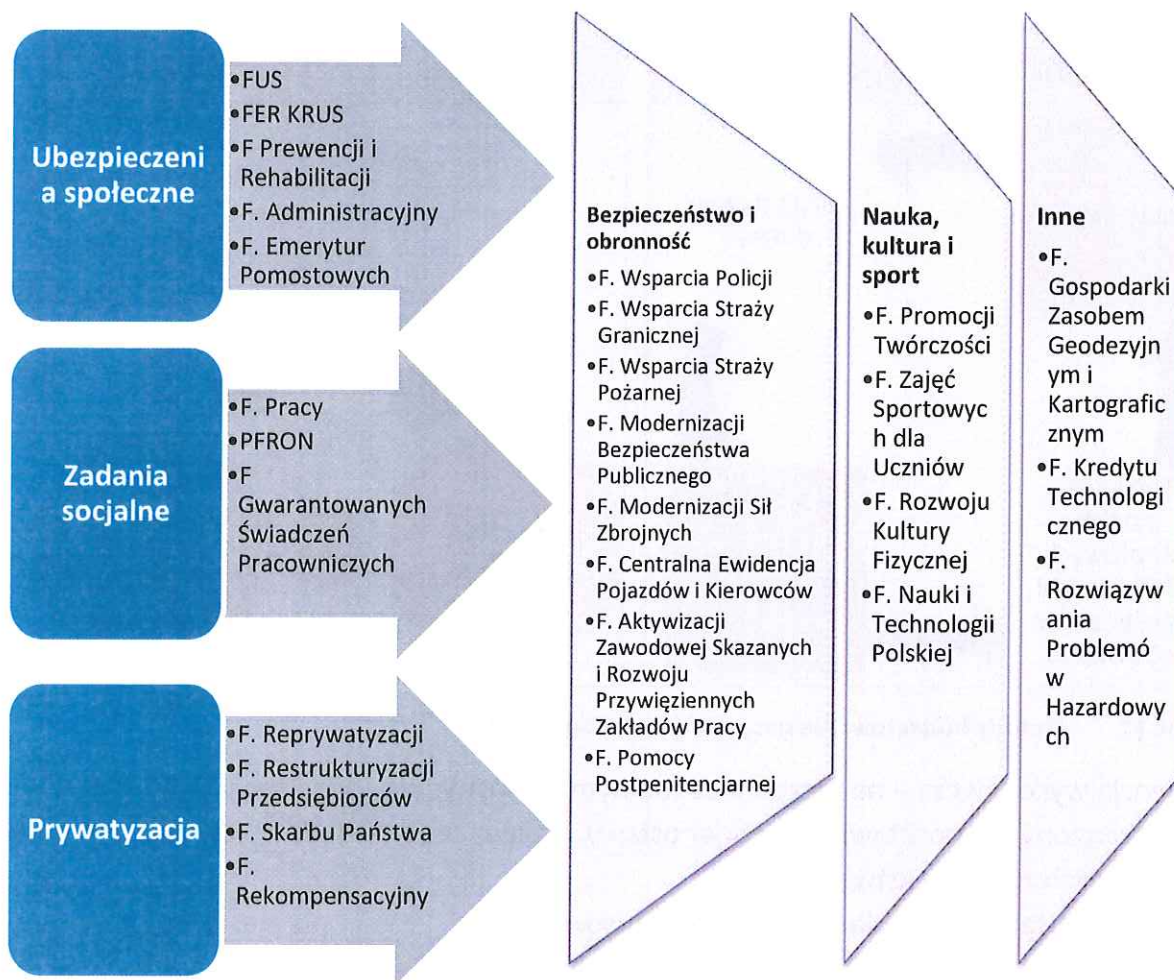
Rysunek 16 Finansowanie zakładów budżetowych

3. **Instytucje gospodarki budżetowej** – na szczeblu centralnym – mutacja zakładu budżetowego, w poprzednich regulacjach istniały zakłady budżetowe, ale były w nich duże możliwości nadużyć. Zakład budżetowy stwarzał furtki do nadużyć i władza publiczna zlikwidowała zakłady budżetowe. Instytucje gospodarki budżetowej – wykonują odpłatnie pewne wyodrębnione zadania:
- Działają na podstawie planu.
 - Podmioty te pokrywają koszty z przychodów, funkcjonują według zasady budżetowania netto.
 - Mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa.
 - Są tworzone przez ministrów, lub szefa rady ministrów.
 - Instytucje gospodarki budżetowej mają osobowość prawną.
 - Podlegają wpisowi do KRS.



Rysunek 17 Metody budżetowania gospodarki pozabudżetowej

4. Agencja wykonawcza – na szczeblu centralnym – państwowa osoba prawna, podmiot ten jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy i celem tego podmiotu jest wykonywanie określonych zadań państwa (rys.17).
 - Podstawą ich działania jest plan finansowy.
 - Działalność jest finansowana z przychodów tych podmiotów.
 - Podmioty mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa, ale jeśli agencja wykaże nadwyżkę środków finansowych to jest zobowiązana wpłacić ją do budżetu państwa.
5. Państwowy fundusz celowy – na szczeblu terytorialnym– wyodrębnione rachunki, niemające osobowości prawnej (rys. 18). Nie mają charakteru podmiotowego, ponieważ są wyodrębnionymi rachunkami bankowymi, które są tworzone ustawowo i środki na tych funduszach celowych pozostają w dyspozycji pewnego ministra bądź innego podmiotu, który zostaje określony przez ustawę tworzącą fundusz.
 - Fundusze mają w ustawie, która je tworzy określone źródła, przychodów, które pochodzą ze środków publicznych.
 - Parapodatki – ciężary mające wszelkie cechy podatków.
 - Wydatki funduszu są przeznaczone na określone cele.
 - Fundusz służy realizacji określonych zadań państwa.
 - Może otrzymywać dotacje z budżetu państwa.
 - Jest możliwość zmiany planu finansowego, ale nie może ona prowadzić do zwiększenia zasobów budżetowych.
 - Niewykorzystane środki przechodzą w funduszach na następny rok.
 - Zasadniczy walor funduszu celowego, – jeśli utworzy się fundusz celowy to są zapewnione, zabezpieczone środki na realizację ważnych, (szczególnie społecznie ważnych) zadań.



Rysunek 18 Fundusze celowe w Polsce

Zaletą działalności funduszu celowego (rys. 19) jest ciągłość finansowania oznaczonych zadań publicznych. Z końcem roku budżetowego nie wygasają upoważnienia do wydatkowania środków publicznych na ten sam cel. Natomiast w przypadku środków budżetowych nie ma gwarancji, iż podmioty uchwalające plany finansowe na nowy rok kalendarzowy nadal będą uznawały potrzebę dalszego finansowania zadań publicznych na dotychczasowych zasadach.

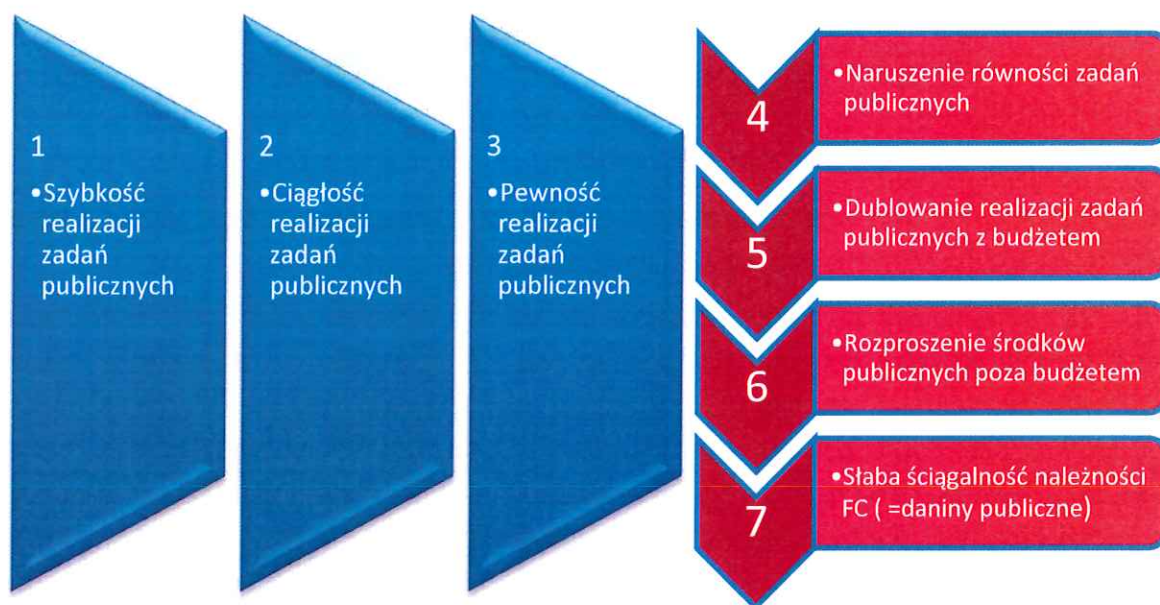
Kolejną zaletą jest kumulacja środków publicznych, które nie zostały wydatkowane przez fundusz celowy przed końcem roku kalendarzowego, z przychodami osiągniętymi w nowym roku. Gospodarka budżetowa jest oparta na odmiennym założeniu, gdyż nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych nie stanowi dochodu publicznego i nie jest łączona z innymi dochodami. Jako przychód Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest ona wykorzystywana do sfinansowania deficytu budżetowego.

Zagwarantowanie w ustawie o powołaniu funduszu celowego źródeł finansowania określonych zadań publicznych stwarza domniemanie, iż zostaną one szybciej lub później zrealizowane. W przypadku natomiast budżetu brak jest tej pozytywnej zależności. Niewątpliwą zaletą społecznych i mieszanych funduszy celowych jest ich funkcja mobilizacyjna. Umożliwiają one aktywizację zasobów pieniężnych podmiotów prawa

prywatnego i ukierunkowanie ich przeznaczenia na wspólne finansowanie realizacji zadań publicznych.

Utworzenie funduszu celowego wywołuje negatywne następstwa w postaci ograniczeni czy wręcz wyeliminowania kontroli organów władzy prawodawczej nad istotnym zasobem środków publicznych. Stanowi to odstępstwo od głównej zasady parlamentaryzmu i ustroju demograficznego, która zakłada prymat władzy prawodawczej w zakresie określenia celów publicznej działalności finansowej i środków pieniężnej niezbędnych do ich zrealizowania, a także kontroli nad finansami publicznymi. Dotychczas bezpośredni wpływ parlamentu lub organów stanowiących samorządu terytorialnego na finanse funduszy celowych był w zasadzie ograniczony do dotacji na ich działalność. Od 2005 roku parlament może także bezpośrednio decydować poprzez uchwalenie ustawy budżetowej o przeznaczeniu zasobów pieniężnych funduszu celowego.

Ograniczone możliwości sprawowania kontroli nad gospodarką finansową funduszy celowych tworzą sprzyjające warunki do marnotrawienia środków publicznych, a nawet do dokonywania czynów przestępnych. Wadą funduszy celowych jest także nieracjonalność wydatkowania zasobów pieniężnych na niektóre z zadań publicznych, gdy występuje deficyt budżetowy, oraz zagrożenie stabilności i integralności całego systemu finansowego państwa. W stosunku do budżetu charakteryzują się one ograniczoną zdolnością do przenoszenia środków publicznych pomiędzy poszczególnymi instytucjami finansowymi, stosownie do zmieniających się uwarunkowań społecznych i gospodarczych.



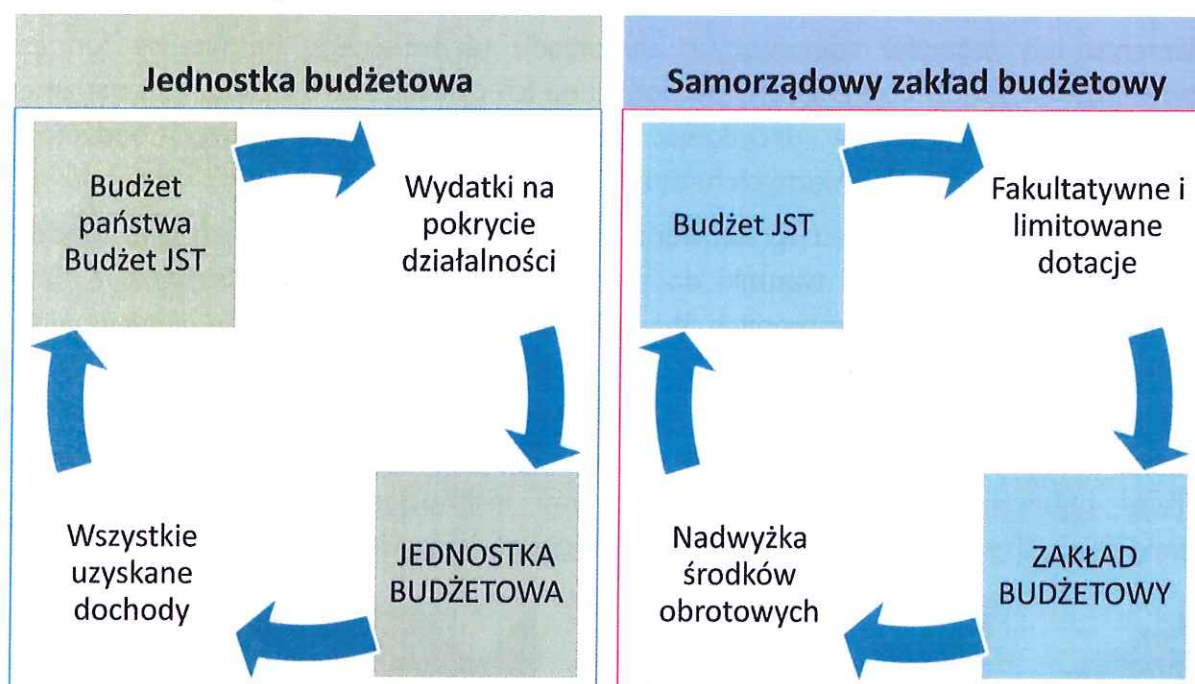
Rysunek 19 Zalety i wady funduszy celowych

Sferę budżetową tworzą jednostki organizacyjne czyli podmioty realizujące zadania socjalno – kulturalne, administracyjne, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Schemat powiązań z budżetem przedstawia rys. 20. Działalność jednostek jest różnie ujęta w budżecie, wyróżnia się dwie metody powiązania podmiotu z budżetem:

1. System powiązań brutto – oznacza, że pełna kwota przychodów i wydatków danego podmiotu objęta jest budżetem. Wydatki podmiotu są limitowane i zatwierdzane przez

jednostkę nadrzędną, są niezależne od uzyskiwanych przychodów i pokrywane z budżetu. Świadczone usługi najczęściej mają charakter nieodpłatny, ewentualne przychody odprowadzane są do budżetu.

2. System powiązań netto – oznacza, że podmiot pokrywa swoje wydatki z osiągniętych przychodów, natomiast różnica między przychodami a wydatkami zostaje wpłacana do budżetu. W przypadku wystąpienia deficytu podmiot może otrzymać dotację podmiotową. Podmiot rozlicza się z budżetem wynikowo na koniec każdego okresu rozliczeniowego.



Rysunek 20 Schemat powiązań podmiotów z budżetem

Faktycznymi wykonawcami budżetu państwa są dysponenci części budżetowych i wszystkie podległe podmioty państwowej sfery budżetowej.

Od dysponowania środkami publicznymi należy odróżnić czynności polegające na wykonywaniu dyspozycji środkami pieniężnymi. Dysponentem jest podmiot, który na podstawie przypisanych mu kompetencji może podejmować decyzje o wydatkowaniu środków publicznych. Zadaniem dysponentów jest podejmowanie decyzji administracyjnych, które generują wydatki. Nie mają oni jednak materialnego dostępu do pieniężnych środków publicznych i nie przeprowadzają żadnych operacji kasowych.

W Polsce obowiązuje trzystopniowa struktura organizacyjna dysponentów środków budżetu państwa.

Dysponent środków budżetowych – jest to podmiot uprawniony do wydatkowania środków budżetowych, podmiot uprawniony do dysponowania środkami budżetowymi. W tab. 5 przedstawiono podział dysponentów oraz przykłady podmiotów uprawnionych do dysponowania środkami.

1. Dysponent stopnia I (deponent główny) – jest to podmiot, który dysponuje częścią budżetową to ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie. Dysponent stopnia I rozdysponowuje środki na rzecz dysponentów stopnia II.
2. Dysponent stopnia II - podlega dysponentowi stopnia I i sam rozdziela środki na rzecz dysponentów stopnia III.
3. Dysponent stopnia III (dysponent ostateczny) – otrzymuje środki w drodze dyspozycji dysponentów stopnia II, wydatkuje środki bez prawa przekazywania ich innym podmiotom.

Tabela 5 Dysponenci środków budżetowych

Dysponenci		Przykład		
Dysponenci 1 stopnia	Ministerstwo Finansów			
Dysponenci 2 stopnia	Izby skarbowe	-	-	
Dysponenci 3 stopnia	Urzędy skarbowe	Urzędy kontroli skarbowej	Centrala Finansów	Ministerstwa

Mogą występować układy, w których nie wyodrębnia się dysponenta stopnia II – oznacza to, że środki przekazywane są od dysponenta stopnia I bezpośrednio na rzecz dysponenta stopnia III, np. państwowe szkoły publiczne są dysponentami stopnia III, a w stosunku do Ministerstwa Oświaty.

Tabela 6 Cechy gospodarki pozabudżetowej

	Instytucja gospodarki budżetowej	Agencja wykonawcza	Fundusz celowy
Status	Państwowa osoba prawna (KRS)	Państwowa osoba prawna (ex lege)	Rachunek bankowy
Prawo funduszowania	Tak	Tak	Tak
Racjonalizacja gospodarki (przepisy zbiorowe)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zakaz zadłużania : zobowiązania finansowe mogą być zaciągane do wysokości posiadanych środków 2. Stabilizacja finansowa: zmiany w planie finansowym są dozwolone, o ile nie zwiększy to dotacji budżetowej i nie pogorszy wyniku finansowego IGB/ AW/ FC 3. Planowanie zadaniowe na okres 3 kolejnych lat 		
Racjonalizacja gospodarki (przepisy indywidualne)	Zgoda organu założycielskiego na zbycie środków trwałych i zaciągnięcie dużych zobowiązań	Zakaz ustalania deficytu w planie finansowym (dochody > wydatki)	Wydatki w 1szej kolejności przeznaczają się na spłatę długów kredytowo - pożyczkowych

Tradycyjne jednostki gospodarki pozabudżetowej funkcjonują w ramach systemu budżetowego. Ich plany finansowe zostały włączone do budżetów i zawarte w odrębnych załącznikach do ustaw budżetowych (uchwał budżetowych). Stanowią one zestawienia

przychodów i wydatków tych państwowych i samorządowych jednostek, których wykonanie poddane jest kontroli organów ustawodawczych (uchwałodawczych), uzupełniając plany dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu. W swej działalności jednostki gospodarki pozabudżetowej powinny dążyć do osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego, w przeciwnym przypadku budżet wyrównuje wynik ujemny dotacjami lub w postaci ujemnego wyniku finansowego powiększa system zobowiązań, a więc wielkość długu publicznego (tab.6).

W toku wykonania budżetu obowiązują następujące zasady:

- pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami ustalanie,
- pobieranie oraz odprowadzanie dochodów budżetowych dokonywane jest na zasadach i w terminach wynikających z prawa finansowego,
- wydatki budżetowe muszą się mieścić w granicach kont określonych w budżecie realizowane zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem w sposób celowy i oszczędny,
- zlecenie realizacji zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej ofert z uwzględnieniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych,
- dotacje celowe przyznane samorządom terytorialnym na realizację zadań zleconych nie wykorzystane w danym roku podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części w jakie zadanie nie zostały wykonane.