

# Pazura, Ryszard

---

## Procedury kształtowania i uchwalania budżetu państwa i podstawowe założenia na 2008 rok

---

Rocznik Żyrardowski 6, 111-126

---

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Pazura

## Procedury kształtowania i uchwalania budżetu państwa i podstawowe założenia na 2008 rok

Budżet państwa, inaczej plan finansowy państwa, jest planem dochodów i wydatków określającym również wynik, czyli deficyt bądź nadwyżkę budżetową. Nie wyczerpuje on wszystkich dochodów i wydatków publicznych, gdyż obok budżetu państwa występują budżety jednostek samorządu terytorialnego i innych osób publiczno-prawnych, które to budżety są w różny sposób powiązane z budżetem państwa. W praktyce mamy do czynienia z systemem budżetowym rozumianym jako zespół norm prawnych i zasad, regulujących organizację finansowych organów państwa i instytucji objętych gospodarką budżetową oraz zasady gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. Na gospodarkę budżetową składają się: planowanie budżetu, gromadzenie dochodów, dokonywanie wydatków oraz kontrola przestrzegania zasad i dyscypliny budżetowej.

W opracowaniu niniejszym omawiamy w pierwszej części ogólne zasady i procedury ustalania budżetu państwa, zaś w drugiej podstawowe założenia budżetu państwa na 2008 rok.

**I. Kształtowanie (ustalenie) i uchwalanie budżetu państwa**, tak jak zresztą budżetów samorządowych i innych osób prawnych publicznych, odbywa się według zasad i procedur opisanych przepisami prawa. Z punktu widzenia państwa wagę tych spraw doceniono regulując zasadnicze i ogólne kwestie i zasady w Konstytucji RP<sup>1</sup> i konsekwentnie w ustawie o finansach publicznych<sup>2</sup>, ustawach samorządowych, a także już w węższym zakresie w innych przepisach typu Rozporządzenia Rady Ministrów lub ministra finansów. Zwykle operujemy budżetem rocznym. Rok budżetowy zaczyna się 01.01 i kończy 31.12. Budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej. Konstytucja zakłada coroczne uchwalanie budżetu przez sejm i senat, określa także uprawnienia jednostek samorządowych do uchwalania ich budżetu. Rada Ministrów jest natomiast zobowiązana do

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, wraz z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, wraz z późn. zm.).

przedstawiania sejmowi i senatowi projektów budżetu państwa i sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli jest natomiast zobowiązana do przedstawiania sejmowi uwag o wykonaniu budżetu oraz wniosków w sprawie udzielenia przez sejm absolutorium rządowi, czyli uznania na podstawie analizy sprawozdania prawidłowości wykonania przez rząd budżetu za rok ubiegły.

Powyższe kompetencje i upoważnienia są rozwijane w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych do ustawy. Upoważnia ona ministra finansów i jednostki samorządu terytorialnego do wydania przepisów proceduralnych, które regulują tryb sporządzania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa i budżetów samorządowych. Przepisy takie wydawane są corocznie. Coroczna ustawa budżetowa określa planowaną wysokość dochodów i wydatków państwa oraz wynik (deficyt lub nadwyżka). W ujęciu normatywnym ustawa zawiera wszystkie wydatki i dochody jednostek zaliczanych do zbioru jednostek sektora finansów publicznych, a ponadto wydatki, które zgodnie z przepisami mogą być realizowane przez inne podmioty (np. tzw. jednostki pozarządowe).

Procedura budżetowa (inaczej: tryb opracowania, uchwalania oraz wykonywania budżetu państwa) obejmuje cztery etapy<sup>3</sup>:

- 1) opracowanie projektu budżetu,
- 2) uchwalanie budżetu,
- 3) wykonywanie budżetu,
- 4) sprawozdawczość i kontrolę finansową wykonywania budżetu.

Minister finansów, w drodze rozporządzenia określa szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowania budżetu państwa, w tym zadań rzeczowych realizowanych i finansowanych z budżetu, projekty planów i wydatków poszczególnych części budżetowych, wzory formularzy. Należy pamiętać, że przy planowaniu i w trakcie wykonywania budżetu państwa stosuje się szczegółową klasyfikację budżetową. Klasyfikacja jest niezbędna dla zapewnienia przejrzystości i jednolitości procesów budżetowych na poszczególnych ich etapach, a później kontrolowania i sprawozdawczości budżetowej. Według klasyfikacji budżetowej dochody i wydatki publiczne, a także dochody pochodzące z innych źródeł klasyfikuje się według: działów, rozdziałów i paragrafów. Odpowiadają one podstawowym rodzajom działalności według funkcjonującej Klasyfikacji Gospodarki Narodowej. Paragrafy dają dodatkową informację o źródłach dochodów i szczegółowym przeznaczeniu wydatków.

---

<sup>3</sup> Szerzej nt. systemu budżetowego i procedur ustalania budżetu zob. Alina Majchrzycka-Guzowska. *Finanse i prawo finansowe*. Wydawnictwo Prawnicze LewisNexis, Warszawa 2007.

Zanim projekt ustawy zostanie opracowany, Rada Ministrów zapoznaje się z przygotowanymi przez ministra finansów, w porozumieniu z ministerstwami i organami centralnymi – założeniami polityki społeczno-gospodarczej na dany rok. Po przyjęciu przez Radę Ministrów tych założeń, zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów, upoważnione podmioty (ministerstwa i inne organy) przedstawiają ministrowi finansów na określonych formularzach planowane zadania, dochody i wydatki. Na temat tych projekcji resortów toczy się jakiś czas ożywiona dyskusja, umożliwiająca weryfikację zgłoszeń poszczególnych koordynatorów budżetu. W wyniku tych prac ustala się ogólne limity wydatków i inne elementy budżetu, np. maksymalny deficyt roczny. Rada Ministrów określa dopuszczalne limity dla poszczególnych resortów i w tych ramach toczą się dalsze prace budżetowe. Warto zauważyć, że początkiem prac nad budżetem następnego roku jest najpóźniej maj danego roku, a prace toczą się cały czas, aż do przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem.

Minister finansów włącza do projektu ustawy dochody i wydatki: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Inicjatywę ustawodawczą w zakresie budżetu posiada Rada Ministrów. Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej (lub projekt o prowizorium budżetowym), wraz z uzasadnieniem, i do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (rok budżetowy w Polsce trwa od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku) przedstawia Sejmowi RP. W przypadku przedstawienia prowizorium Rada Ministrów przedstawia budżet sejmowi nie później niż na 3 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania prowizorium. Uchwalona przez sejm ustawa budżetowa jest przedstawiana senatowi, który może sformułować wnioski bądź poprawki. Wówczas to ustawa wraca do sejmu i odbywa się głosowanie nad tymi poprawkami (wnioskami) i budżetem.

Sejm może przyjąć bądź odrzucić poprawki. Do tych decyzji wymagana jest zwykła większość.

Uchwalenie budżetu przyjmuje postać ustawy budżetowej, która jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw. Uprzednio Prezydent RP musi podpisać Ustawę, a czas na to jest określony na 1 miesiąc. Bezpośrednio po ogłoszeniu ustawy budżetowej dysponenci części budżetowych przedstawiają w terminie 21 dni ministrowi finansów tzw. układ wykonawczy budżetu.

tu, czyli szczegółowy plan wydatków i dochodów w układzie klasyfikacji budżetowej. W określonej procedurze zostają też podzielone rezerwy celowe budżetu. Rezerwą ogólną dysponuje Rada Ministrów.

W toku wykonywania budżetu obowiązuje wiele zasad zmierzających do celowego i efektywnego wykorzystania środków publicznych. Szczególny reżim i dyscyplina obowiązują w zakresie wykorzystania dotacji.

Wykonaniem budżetu państwa kieruje Rada Ministrów. Minister finansów sprawuje ogólną kontrolę nad realizacją budżetu, tj. realizacją dochodów i wydatków oraz poziomem deficytu. Dysponenci części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej im podległych (oraz nadzorowanych) jednostek organizacyjnych i w tym celu dokonują okresowych ocen.

Istotne znaczenie przy wykonywaniu budżetu państwa mają:

- terminowość realizacji dochodów określonych w budżecie i planach finansowych poszczególnych podmiotów gospodarki budżetowej;
- dyscyplina finansowa dokonywania wydatków budżetowych, tzn. dokonywanie ich zgodnie z planowanym przeznaczeniem i wysokością;
- równowaga budżetowa, czyli dbałość, aby zaistniało pokrycie wydatków w dochodach (zbilansowanie budżetu).

Zarówno w toku wykonywania, jak i po zakończeniu okresu budżetowego sprawowana jest kontrola nad wykonywaniem budżetu. Wyżej wskazaliśmy bardzo ogólnie na rolę Rady Ministrów, ministra finansów oraz koordynatorów części budżetowych w toku wykonywania budżetu państwa. Kontrole wykonywania budżetu przeprowadzają: Najwyższa Izba Kontroli, Ministerstwo Finansów, urzędy i izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, regionalne izby obrachunkowe. Decydujące znaczenie mają kontrole NIK-u, gdyż stanowią one jedną z ważnych podstaw udzielania rządowi absolutorium przez Sejm RP.

## **II. Budżet państwa na 2008 rok**

1. Przedstawione w poprzedniej części zasady i procedury kształtowania budżetu państwa znalazły odpowiednie<sup>4</sup> zastosowanie przy ustalaniu budżetu państwa na 2008 rok. Jak przy pracach nad innymi budżetami podstawą założeń jest ocena sytuacji makroekonomicznej Polski w kontekście kształtowania się gospodarki światowej, ocena przewidy-

---

<sup>4</sup> Odpowiednie zastosowanie, dlatego że przy kształtowaniu budżetu na 2008 mieliśmy do czynienia z wyborami parlamentarnymi w październiku 2007, co spowodowało, że projekt został oparty o założenia przyjęte przez poprzedni rząd, a nowa koalicja wniosła do projektu określone korekty.

wanego wykonania budżetu ubiegłorocznego oraz program Rządu na najbliższy okres. Szacunki podstawowych wielkości makroekonomicznych na 2008 rok z uwzględnieniem ocen wzrostu gospodarki światowej i innych elementów dla polskiej gospodarki przedstawiają się następująco:

- 1.1. Polska będzie nadal w fazie szybkiego wzrostu, mimo nieznacznego wyhamowania tempa wzrostu gospodarczego do 5,5% wzrostu Produktu Krajowego Brutto (PKB). Głównymi czynnikami wzrostu PKB pozostaną popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, z tym że wzrost akumulacji w stosunku do ubiegłego roku będzie słabszy. Analiza składowych popytu zagregowanego, tj. popytu krajowego (spożycia indywidualnego, spożycia zbiorczego, akumulacji i eksportu netto) wskazuje, że w 2008 roku może pogłębić się deficyt obrotów bieżących z około 4% PKB w 1997 do około 5% w 2008, na co silnie rzutuje aprecjacja złotego, tj. umacnianie się jego wartości (siły nabywczej) w stosunku do innych walut (chodzi głównie o USD i EUR).
- 1.2. Poziom inflacji mierzony dynamiką wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (rok do roku) szacowany jest w 2008 roku na poziomie nieco wyższym niż w ubiegłym roku; w ustawie budżetowej przyjęto 2,3%. Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu jest również szacowana nieco wyżej (2,9% wobec 2,6% w 2007).
- 1.3. Przewiduje się, że stopy procentowe w 2008 roku ulegną podwyższeniu wobec ujawniającej się presji inflacyjnej ze względu na wysokie tempo popytu krajowego oraz pogarszającą się relację pomiędzy wzrostem wydajności pracy i wynagrodzeń w gospodarce. Przyjęto, że prowadzona będzie polityka stóp procentowych w ramach przyjętego bezpośredniego celu inflacyjnego, a stopy referencyjne NBP ukształtują się średnio na poziomie 5,2%, czyli o około 1 punkt procentowy powyżej poziomu średniego dla 2007 roku.
- 1.4. Silne fundamenty polskiej gospodarki to główny czynnik obserwowanej tendencji umacniania się złotego w relacji do innych walut. Przyjęto, że średnio w 2008 roku kurs złotego ukształtuje się na poziomie 3,74 PLN/EUR i 2,77 PLN/USD.

Na podstawie powyższych założeń oraz biorąc pod uwagę inne czynniki wyszacowano podstawowe wielkości budżetu na 2008<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 117).

- dochody określono na kwotę 281 892 096 tys. zł, w tym środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi na kwotę 35,282,110 tys. zł,
- wydatki budżetu są limitowane kwotą **308 982 737** tys. zł,
- deficyt określono na kwotę nie większą niż 27 090 641 tys. zł.

W dalszej części opracowania nie podajemy dokładnych kwot dochodów i wydatków, lecz ogólne wyrażające rząd wielkości – mogą więc one nieco odbiegać od dokładnych kwot zawartych w ustawie budżetowej.

Dochody budżetowe państwa wyszacowano biorąc pod uwagę wyżej omówione wskaźniki makroekonomiczne oraz uwzględniając także wzrost zatrudnienia w gospodarce o około 2%, wzrost wynagrodzeń w gospodarce (realnie o około 3,6%), wzrost spożycia o około 5,1% oraz zmiany systemowe, tj.: dalsze obniżenie składki rentowej, waloryzację kwot progów podatkowych, kosztów uzyskania przychodów i tzw. kwoty wolnej w podatku dochodowym od osób fizycznych, podwyższenie stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w celu dostosowania ich wysokości do wy-  
mógów unijnych.

Warto zauważyć, że pomimo złagodzeń podatków dynamika realna dochodów podatkowych, jak i dynamika realna łącznych dochodów budżetu przewyższa w ostatnich latach dynamikę PKB, a to oznacza, że ich udział w PKB rośnie<sup>6</sup>.

Tabela 1. Dynamika i udział dochodów budżetu państwa i dochodów podatkowych w PKB w latach 2006–2008

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Jedn. miary</b>	<b>2006</b>	<b>2007 PW</b>	<b>2008 prognoza</b>
Dochody budżetu państwa (w wyr. realnym)	%	108,9	116,7	116,8
W relacji do PKB	%	18,7	20,4	22,5
Dochody podatkowe (w wyr. realnym)	%	111,1	115,0	108,5
W relacji do PKB	%	16,5	17,8	18,2

Można zadać pytanie czy w tych latach mamy do czynienia z oznaką wzrostu, czy zahamowania tzw. fiskalizmu. Udział dochodów podatkowych w relacji do PKB świadczy raczej o wzroście fiskalizmu.

Podstawowe znaczenie (ponad 80%) mają tzw. dochody podatkowe, z których największy udział mają dochody z: podatku od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek do-

<sup>6</sup> Dane zaczerpnięto z Uzasadnienia do ustawy budżetowej na 2008 rok.

chodowy od osób prawnych. Poza tymi podstawowymi podatkami, budżet czerpie dochody z: podatku od gier i z pozostałych podatków, których znaczenie jest symboliczne. Wśród niepodatkowych źródeł dochodów budżetu państwa występują: 1) cło – nie przekracza 2 mld PLN rocznie; 2) dywidendy i wpłaty z zysku – około 3,5 mld PLN; 3) dochody jednostek budżetowych – sięgają około 10 mld PLN rocznie; 4) wpłaty z zysku NBP – na 2008 nieplanowane; 5) wpłaty jednostek samorządowych – około 2 mld PLN; 6) dochody zagraniczne – kilkaset mln PLN; 7) środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Ta ostatnia pozycja jest dla Polski obiecująca, gdyż wynosi ponad 35 mld PLN. Są to przede wszystkim środki Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, a także na realizację Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej.

Wydatki budżetu państwa realizowane są przez: ministrów, wojewodów oraz innych dysponentów części budżetowych. Są więc przypisane do określonych dysponentów według klasyfikacji budżetowej a ponadto określony jest ich charakter ekonomiczny (dotacje, subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, rozliczenia z bankami, obsługa długu publicznego). Warto przytoczyć strukturę wydatków państwa<sup>7</sup>, która za 2007 rok przedstawia się następująco:

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007 r. (tys. zł)</b>	<b>Struktura w %</b>
Ogółem	258 952,516	100,00
Dotacje i subwencje łącznie z rozliczeniami z bankami	112 971,734	43,60
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	48 018,443	18,50
Obsługa długu publicznego	27 885,219	10,80
Finansowanie projektów z udziałem środków z UE	24 042,253	9,30
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	22 162,037	8,60
Wydatki majątkowe	13 086,162	5,10
Środki własne	10 786,668	4,20

Jest charakterystyczne, że w 2008 roku wzrasta znacząco (o ponad 88%) finansowanie projektów z udziałem środków z UE o ponad 5 punktów procentowych w strukturze wydatków, co wiąże się z realizacją w 2008 r. programów wynikających z Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, obok kończenia NPR 2004–2006.

<sup>7</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2008 rok, s. 48.



Z ekonomicznego punktu widzenia struktura wydatków budżetu państwa nie może być oceniona pozytywnie. Przede wszystkim rzuca się w oczy prymat wydatków bieżących nad wydatkami rozwojowymi. Co prawda relacje te zdecydowanie poprawia finansowanie projektów z udziałem środków z UE i łącznie z wydatkami majątkowymi jest to około 1/5 łącznych wydatków budżetu państwa, jednak wydatki krajowe na rozwój są względnie niskie (około 5%). Rzuca się natomiast w oczy wysoka wartość i udział w budżecie wydatków na obsługę długu publicznego.

W ujęciu ekonomicznym wydatki budżetu państwa ujmujemy poniżej w podstawowych agregatach:

1. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego łącznie stanowią kwotę około 39 mld zł, a podstawy ich określania zawiera ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966) oraz (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, ze zmianami z dnia 7 września 2007 r.).  
Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego składa się z następujących elementów: 1) części oświatowej dla gmin powiatów i województw; 2) części wyrównawczej dla gmin, powiatów i województw; 3) części równoważącej dla gmin i powiatów; 4) części regionalnej dla województw. Każda z tych części jest ustalana w oparciu o określone przepisy zasady i procedury.
2. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego obejmują przede wszystkim kwoty na zadania bieżące i w niewielkiej wysokości na zadania majątkowe. W tej grupie dotacji ujęto również wydatki na współfinansowanie i wydatki podlegające zwrotowi z budżetu Unii Europejskiej oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego EOG, w związku z realizacją NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013. Łącznie dotacje te przekraczają 16 mld zł.
3. Wydatki majątkowe budżetu państwa (ponad 18 mld zł) – to środki przede wszystkim na finansowanie inwestycji i przedsięwzięć w zakresie: obrony narodowej, transportu lądowego, kolejowego i drogowego oraz wydatki w innych sektorach, a także na finansowanie inwestycji wieloletnich, które są ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.
4. Obsługa długu publicznego. Dług publiczny, który jest skutkiem nie zrównoważenia budżetu państwa i budżetów samorządowych oraz obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych przez państwo zarówno w kraju, jak i za granicą. Jest on poważnym obciążeniem dla bieżących wydatków, mimo że skala długu publicznego w relacji do PKB nie jest w Polsce najwyższa, mimo jego wzrostu w ostatnich latach. I tak, jeśli w 2000 roku relację długu publicznego w Polsce do PKB szacowano na 42,3%, to

dług ten za 2006 oceniano na 47,8% PKB. W tym samym roku następujące kraje obszarów euro notowały najwyższe wskaźniki: Austria 62,2%; Belgia 89,1%; Francja 63,9%; Grecja 104,6%; Niemcy 67,9%; Portugalia 64,7%; Włochy 106,8%<sup>8</sup>. Mimo że bezpośrednio porównywać tych wskaźników nie sposób, gdyż trzeba uwzględnić potencjały gospodarek, analizować strukturę długu i kształtowanie się jego w czasie, to jednak Polska na tym tle nie wygląda źle. Wskaźniki ostrożnościowe zarówno deficytu budżetu, jak i skumulowanego długu publicznego są określone w Konstytucji RP. Przypomnieć warto, że wysokość maksymalnego deficytu budżetu państwa określono na 3% PKB, a długu publicznego na 60% PKB. Konstytucja zawiera określone procedury postępowania w przypadku przekroczenia tych wskaźników. Zawiera także inne normy ostrożnościowe. Warto też zauważyć, że normy te są tożsame z kryteriami konwergencji określonymi w Traktacie z Maastricht.

Na dług publiczny składa się: dług zagraniczny i dług krajowy. O ile na początku lat 90. przeważał dług zagraniczny<sup>9</sup>, o tyle obecnie sytuacja się odwróciła i zdecydowanie przeważa tzw. dług krajowy. W związku z powyższym wydatki budżetu państwa są w przeszło 3/5 skierowane na obsługę długu krajowego.

O potrzebach pożyczkowych państwa na dany rok decyduje więc z jednej strony stan w zakresie długu publicznego, a z drugiej strony deficyt bieżący budżetu państwa. Zmniejszanie tego ostatniego i dążenie do zrównoważenia budżetu państwa jest więc drogą do ograniczenia długu publicznego i kosztów jego obsługi.

5. Wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej. Jest to potężna kwota przekraczająca 45 mld zł i obejmuje przede wszystkim:

- finansowanie i współfinansowanie programów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także Norweskiego Mechanizmu Finansowego EOG,
- Wspólną Politykę Rolną.

W poszczególnych częściach budżetowych ujęte zostały środki na programy realizowane w ramach NPR 2004–2006, tj. 6 Programów Operacyjnych, Fundusz Spójności, Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG, Norweski Mechanizm Finansowy EOG, a także środki na Programy realizowane w ramach Nowej Projekcji Finansowej

<sup>8</sup> Por. A. Majchrzycka-Guzowska. *Finanse ... op.cit.*, s. 55.

<sup>9</sup> Na skutek korzystnych dla Polski negocjacji z państwami wierzyielskimi zgrupowanymi w tzw. Klubie Londyńskim i Paryskim, dług Polski został częściowo umorzony, a wykupienie części polskich obligacji typu Bready'ego i inne przedsięwzięcia przyczyniły się do zasadniczego spadku polskiego zadłużenia.

UE w latach 2007–2013. Są to następujące Programy: 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Programy Operacyjne Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 i Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013”.

Wymieniliśmy główne programy, aby czytelnik widział panoramę wydatków państwowych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Podstawową „wartością dodaną” tych programów jest to, że w dużej części (zróżnicowanej w zależności od Programu i Działania) są one finansowane ze środków Unii Europejskiej. Bardzo ważną ich cechą jest fakt, że są one oparte na standardach i prawodawstwie europejskim i w tym sensie są wolne od bieżącego „przetargu politycznego” wewnątrz kraju, a ponadto mają średni i długookresowy charakter, co jest warunkiem *sine qua non* osiągnięcia zakładanych efektów. Oczywiście, że źródłem finansowania jest budżet Wspólnoty, na który łoży także Polska, płacąc określone składki. Per saldo Polska jest i będzie w najbliższych latach beneficjentem – zdecydowanie zasilenia z budżetu unijnego przekraczają nasz wkład.

Wyodrębniając wyżej 5 kategorii wydatków należy wskazać, że nie wyczerpują one wszystkich ważnych pozycji wydatkowych. W szczególności należy wskazać, że budżet państwa wydatkuje środki również na Programy Wieloletnie. Są to programy ustanawiane na podstawie ustawy o finansach publicznych przez sejm (10) albo przez Radę Ministrów (45). Wśród tych programów, obok ekonomicznych, jest wiele programów społecznych, np. Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy, Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej 2007–2015” i inne. W opracowaniu tym nie omawiamy standardowych wydatków budżetu państwa, tj. wydatków bieżących na utrzymanie tzw. sfery budżetowej, w tym kształtowania wynagrodzeń ani nie omawiamy finansowania poszczególnych dziedzin. Nie omawiamy też funduszy celowych, w tym związanych z ubezpieczeniami społecznymi i zadaniami socjalnymi państwa. Jest to bowiem bardzo rozległa problematyka. Pragniemy omówić na koniec w tej ogólnej analizie jak wygląda w ogólnych zarysach finansowanie deficytu budżetu państwa.

Pomimo dobrej koniunktury w ostatnich latach i niezłych perspektyw rozwojowych utrzymuje się w naszym kraju pokaźny deficyt budżetu państwa. Planowany na 2008 rok deficyt jest co prawda niższy, niż planowano na 2007 r. (około 27 mld zł wobec 30 mld zł), tym niemniej wymaga on jak

każdy deficyt sfinansowania. Każdy budżet musi określić źródła sfinansowania deficytu. W tym celu państwo musi zaciągać pożyczki albo na rynku wewnętrznym albo za granicą. Konkretnie instrumenty finansowania deficytu są określane w corocznej ustawie budżetowej. O potrzebach pożyczkowych państwa w danym roku decyduje przede wszystkim wielkość deficytu, ale i inne czynniki, np. ujemne saldo przychodów z prywatyzacji, ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej itp. Potrzeby pożyczkowe państwa są często wyższe od wielkości deficytu i mogą być pokryte finansowaniem krajowym lub zagranicznym. Głównymi instrumentami tego finansowania są kredyty (pożyczki) oraz Skarbowe Papiery Wartościowe (SPW).

## **Kierunki reformy finansów publicznych**

Potrzeba reformy finansów publicznych nie jest w Polsce kwestionowana. Hasło to wypisane jest na sztandarach większości partii politycznych. Programy ostatnich rządów także zawierają to zadanie. Gorzej natomiast jest z realizacją, a przedstawiane dotychczas projekty rozwiązań nie mogą zadowalać. Tymczasem problem staje się palący, gdyż szeroka reforma finansów publicznych jest podstawowym – obok dyscypliny makroekonomicznej – warunkiem zabezpieczającym w przyszłości wysokie tempo wzrostu polskiej gospodarki. Obok deregulacji i odbiurokratyzowania gospodarki i dbałości o jednolite i korzystne warunki konkurencji jest to druga płaszczyzna, mająca bardzo istotne znaczenie dla promowania rozwoju.

Cele naprawy finansów publicznych są dość jasno określone. Podstawowym celem jest sprzyjanie szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i wykorzystanie szans wynikających z integracji Polski z Unią Europejską. Równie ważna jest poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych i poprawa jakości usług świadczonych przez państwo łącznie z usługami na rzecz obywateli przez samorzady i inne instytucje publicznonprawne. Tak sformułowane cele wymagają niewątpliwie skrupulatnej dyskusji w dwóch płaszczyznach, a mianowicie: 1) kształtowania dochodów i wydatków sektora rządowego, samorządowego i innych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, stosowanych instrumentów i metod kształtowania dochodów i zarządzania stroną wydatkową, w tym zarządzania długiem publicznym, 2) zmian w organizacji i zasadach funkcjonowania sektora finansów publicznych w celu poprawy przejrzystości wykorzystania środków publicznych, wzmocnienia nadzoru i kontroli celowości i efektyw-

ności wykorzystania środków. Płaszczyznę tę określa się także „konsolidacją” finansów publicznych.

Udział wydatków publicznych w PKB w Polsce jest wysoki i szacuje się go aktualnie na ponad 42%, co oznacza, że redystrybucja wytworzonego i zrealizowanego produktu poprzez budżet państwa i budżety samorządowe jest wysoka. Jednocześnie strukturę wydatków budżetu państwa trudno uznać za zadowalającą. Jest charakterystyczne, że w strukturze tej przeważają wydatki tzw. sztywne; można szacować, że stanowią one około 3/4 wydatków budżetowych. Ta sztywność – to niemożliwość ich elastycznego ukształtowania w zależności od sytuacji makroekonomicznej Państwa, ze względu na ich charakter i ustawowe usankcjonowanie. Gros tych wydatków to wydatki o charakterze socjalnym, których w krótkim czasie i bez wielu dodatkowych i szerokich przedsięwzięć nie da się ograniczyć. Tymczasem pilnym zadaniem do realizacji jest ograniczanie bieżącego deficytu finansów publicznych i długu publicznego oraz kosztów jego obsługi.

Realizacja tego zadania wymaga podjęcia trudnych reform przede wszystkim w sferze szeroko rozumianych usług społecznych. Dotyczy to w szczególności:

- 1) dokończenia reform emerytalnych w Polsce zarówno systemu powszechnego, jak i ubezpieczenia społecznego rolników;
- 2) poprawy jakości funkcjonowania usług zdrowotnych w Polsce;
- 3) uporządkowania i konsolidacji instrumentów pomocy społecznej (zasiłków społecznych).

Reformy usług społecznych w Polsce, w szczególności dotyczące reform emerytalnych oraz ochrony zdrowia, nie mogą polegać na cięciach budżetowych, lecz na równoległym rozwoju tych form usług, które będą sięgać w zakresie finansowania do źródeł prywatnych i rynku finansowego.

Ponadto nie da się trwale obniżyć deficytu budżetowego bez uelastycznienia rynku pracy i bez zwiększenia stopnia wykorzystania potencjału ludzkiego, który w naszym kraju jest w dalszym ciągu bardzo słabo wykorzystany. Zwiększenie aktywności zawodowej w drodze tworzenia nowych miejsc pracy jest najbardziej pożądanym kierunkiem działań. To zaś wymaga stworzenia bardziej sprzyjających warunków dla przedsiębiorczości. Są to zagadnienia tylko pozornie niezwiązane ze strukturą wydatków publicznych.

Wydaje się więc, że np. w przypadku reform ochrony zdrowia, gdzie obok zabezpieczenia powszechnego dostępu do określonego zakresu i standardu usług medycznych, finansowanego powszechną składką ubezpieczenia zdrowotnego, potrzebne jest wprowadzenie komercyjnych ubezpieczeń zdrowotnych i rozwój obok publicznych również prywatnych zakła-

dów opieki zdrowotnej. Zmiany ubezpieczeń społecznych muszą iść z jednej strony w kierunku promowania zatrudnienia, a z drugiej muszą być dodatkowe impulsy dla rozwoju tzw. III filaru ubezpieczeń społecznych (zakładowe plany emerytalne, system oszczędzania z ulgą podatkową).

Prawdziwa reforma finansów publicznych wymaga dogłębnej oceny poszczególnych członów (zarówno od strony wydatków, jak i dochodów) oraz poszczególnych instytucji i organizacji finansów publicznych. Możliwości „oszczędności” tkwią bowiem we wszystkich ważniejszych sferach a nie tylko w szeroko rozumianych wydatkach socjalnych. Nie ma możliwości „oszczędności” środków publicznych bez reform sposobów, a także źródeł finansowania zasadniczych wydatków publicznych.

Dopiero wówczas możliwe będzie zaprojektowanie uproszczeń, ujednoczeń i obniżek obciążeń podatkowych lub paropodatkowych dla przedsiębiorców i osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Zasadniczym elementem programu reformy finansów publicznych powinno być także uporządkowanie systemu podatkowego w Polsce.

Uporządkowaniu systemu podatkowego powinny przyświecać następujące cele główne:

1. Podatki powinny być przede wszystkim neutralne względem przedsiębiorców i względem płacobiorców.
2. System podatkowy powinien być przejrzysty i wiarygodny dla podatnika.
3. Struktura i konstrukcja podatków musi być zbliżona do regionu gospodarczego, w którym działa nasza gospodarka, a więc do ugrupowania gospodarczego, jakim jest Unia Europejska.
4. Podatki typu majątkowego i podatek dochodowy od przedsiębiorców powinien być względnie niski, aby zachęcać do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy.

Zasadniczym wymogiem jest NEUTRALNOŚĆ podatków względem przedsiębiorców i płacobiorców, a to oznacza:

- po pierwsze: nikt nie ma ani lepszych, ani gorszych warunków podatkowych,
- po drugie: zaprzestaje się prób rozwiązywania, w szczególności problemów społecznych i socjalnych poprzez podatki.

To drugie jest szczególnie istotne, gdyż wymaga rozgraniczenia: **PODATKÓW (DANIN PUBLICZNYCH)** od **ZASIŁKÓW**. Na rozwiązywanie problemów socjalnych poprzez podatki może pozwolić sobie wyłącznie kraj o wysokich dochodach przeciętnych i relatywnie małym rozwarstwieniu dochodów z pracy. Polska jest na takim poziomie dochodów, że system podatkowy powinien być niezależny od systemu zasiłków społecznych.

SYSTEM ZASIŁKÓW SPOŁECZNYCH w Polsce na pewno wymaga reform, przede wszystkim w następujących kierunkach:

- konsolidacji (integracji) historycznie narosłych tytułów zasiłków,
- oparcia się zdecydowanie i wyłącznie o kryteria dochodowe.

Neutralny charakter systemu podatkowego oznacza też, że nie ma w opodatkowaniu w zasadzie żadnych wyłączeń przedmiotowych i podmiotowych, nie ma ulg i zwolnień podatkowych, nawet jeśli ich cele byłyby najbardziej szlachetne. Realizacji bowiem tych szlachetnych celów służą nie podatki a cała gama innych instrumentów finansowych, instrumenty polityki społecznej itp.

Głoszone hasła: prorodzinnego podatku od dochodów osobistych, podatku proporcjonalnego, niewiele mają wspólnego z polską rzeczywistością ekonomiczną. Podatek od dochodów osobistych w warunkach polskich z wielu względów powinien być progresywny, a to między innymi z następujących przyczyn:

- ogromnego (rzadko na świecie spotykanego) zróżnicowania dochodów z pracy (nie z kapitału), zróżnicowania, które występuje przy tym przy niskim przeciętnym poziomie dochodów z pracy;
- potrzeby solidaryzmu społecznego i korekt relacji dochodowych w społeczeństwie, w którym jest relatywnie wysokie bezrobocie.

Oczywiście aktualny podatek od dochodów osobistych można uprościć, przyjmując np. 2-stopniową skalę podatkową. W tym podatku dopuszczamy ulgi, ale wyłącznie inwestycyjne, tj. mieszkaniowe i z tytułu kształcenia. Wszystkie inne ulgi i odliczenia powinny być szybko zlikwidowane.

W systemie podatkowym powinniśmy zmierzać do jak najniższych podatków dochodowych od firm. Aby tak się stało, powinniśmy eliminować wszelkie wyłączenia, zwolnienia i ulgi.

Czas wprowadzić też jednolity podatek od nieruchomości jako główny instrument dochodów budżetów samorządowych. Podatek katastralny nie może jednak mieć charakteru fiskalnego, lecz sprzyjać racjonalnemu wykorzystaniu nieruchomości, w szczególności ziemskich, w różnych ich zastosowaniach.

Wiele można uzyskać w płaszczyźnie tzw. konsolidacji finansów publicznych, pod warunkiem że przeprowadzi się głębokie analizy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Wiele wysiłków wymaga unowocześnienie administracji publicznej w celu poprawy sprawności funkcjonowania państwa. W realizacji zadań publicznych trzeba też zauważyć partnera, jakimi są i mogą być tzw. organizacje pozarządowe, w tym organizacje pożytku publicznego. Niektóre zadania (usługi) publiczne wymagają komercjalizacji, np. wybrane zadania realizowane przez zakłady pomocni-

cze lub wybrane usługi świadczone przez zakłady budżetowe. Sposób funkcjonowania podstawowych struktur budżetowych, tj. jednostek budżetowych powinien podlegać ewolucji w kierunku poprawy celowości i efektywności ich gospodarki finansowej. Odrębnym zagadnieniem są niezbędne zmiany w funkcjonowaniu funduszy celowych i agencji rządowych, nie wykluczając likwidacji tych, gdzie analiza wykaże ich zbędność. Generalnie chodzi o udoskonalenie ich ustroju wewnętrznego, uniemożliwienie tym instytucjom prowadzenia działalności kapitałowej, tj. nabywania udziałów i akcji spółek czy prowadzenia działalności quasi-bankowej, np. udzielania pożyczek i gwarancji. Celowe jest także dokonanie krytycznej oceny przepisów w zakresie finansowania publiczno-prywatnego. Finanse publiczne powinny sprzyjać pozyskiwaniu pieniędzy prywatnych dla realizacji ważnych projektów.

## **Procedures for developing and approving the state budget, core assumptions for the year 2008**

### **Summary**

The principles and procedure for developing and approving the state budget are defined by legal regulations. Relevant regulations are set forth in the Constitution of the Republic of Poland, which act also specifies the so-called circumspection indices concerning the size of the budget deficit in relation to GDP, the public debt, as well as the consequences of exceeding the set indices. Related specific legislation, i.e. the Act on Public Finance, first and foremost, as well as the local government legislation broadly defines the principles and procedure for establishing and approving both the state and the local government budgets. Detailed procedures are to be found in relevant decrees and ordinances. The budget procedure consists of four segments: developing the preliminary budget, approving the budget, implementing the budget, and reporting and auditing the execution of the budget.

As for the guidelines for the 2008 state budget, it should be noted that, despite favourable perspectives for economic growth, and despite the strife to reduce it to PLN 27bn in 2008 (in the previous two years the forecast stood at PLN 30bn), the budget deficit has remained sizeable.

Apart from the budget deficit, our other concern is the public debt, made up of the foreign debt and the domestic debt. The need to reduce the costs of the public debt and the current deficit is a challenge to be met and



overcome during a period of boom. It is thus all the more essential, particularly in view of the high proportion of public expenditure in GDP, currently exceeding 42%. This paper looks at the basic categories of expenditure from the economic perspective and highlights the minute proportion of development expenditure and the significance of the EU structural funds, and the cohesion fund. Still, from the perspective of promoting development, the structure of government budget expenditure does not deserve a positive assessment. This is because the so-called fixed (social) expenditure has too high a share in public spending. For the above reasons, namely the need to support strong economic growth and to take every advantage of the opportunities created through Poland's integration with the EU, a reform of public finance is a must. These undertakings are discussed from two perspectives: streamlining the expenditure, which calls for thorough reforms of broadly understood social services, including social insurance, and changing the organisation and functioning of units and bodies of the public finance sector. Such combined efforts should result in better balancing of the public finance, as well as enhance its transparency and efficiency.