

Krystyna Nizioł

Analiza pojęć "wydatków publicznych", "wydatków budżetu państwa" oraz "rozchodów publicznych" na gruncie ustawy o finansach publicznych

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 7, 325-339

2011

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KRYSTYNA NIZIOŁ

Uniwersytet Szczeciński

Analiza pojęć „wydatków publicznych”, „wydatków budżetu państwa” oraz „rozchodów publicznych” na gruncie ustawy o finansach publicznych

1. Uwagi wstępne

Celem opracowania jest analiza pojęć „wydatków publicznych”, „wydatków budżetu państwa” i „rozchodów publicznych” dokonana na gruncie ustawy o finansach publicznych¹ (dalej u.f.p.). Problematyka ta związana jest z określeniem zasad, według których różne transfery środków publicznych są klasyfikowane jako rozchody, albo jako wydatki. Należy podkreślić, że ustalenie na gruncie prawa finansowego, iż dany transfer ma charakter wydatku lub rozchodu jest istotne, ponieważ oddziałuje na przykład na wysokość deficytu budżetowego określonego corocznie w ustawie budżetowej. Deficyt budżetowy ustala się bowiem jako ujemną różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi. Na jego wysokość wpływają zatem tylko transfery, które są ujmowane jako wydatki budżetowe. Transfery, które nie zostały zaklasyfikowane jako wydatki budżetowe, ale jako rozchody z budżetu państwa, nie są w ogóle uwzględniane przy ustalaniu salda budżetowego. W związku z tym koniecznym jest określenie charakteru obu tych instytucji prawnych na gruncie u.f.p. W tym celu analizie poddano regulacje tego aktu prawnego, dotyczące wydatków i rozchodów.

¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

2. Unormowania dotyczące pojęć „wydatków publicznych” i „wydatków budżetu państwa”

Na wstępie rozważań należy wskazać, że w zastosowane w u.f.p. rozróżnienie na „wydatki publiczne” i „rozchody publiczne” w piśmiennictwie jest oceniane niejednoznacznie. Dotyczy to m. in. zasadności wyodrębniania obu tych kategorii oraz stosowanego kryterium podziału o charakterze ekonomicznym. Wydatki publiczne cechuje bezzwrotny charakter płatności, a rozchody publiczne są z kolei płatnościami o charakterze zwrotnym². Podział ten jest uzasadniony z uwagi na istotę ekonomiczną wydatków. W piśmiennictwie są one bowiem uznawane za ostateczny skutek fiskalnej aktywności państwa, związany z realizacją jego funkcji, który przejawia się właśnie w wydatkowaniu zgromadzonych środków pieniężnych³.

W art. 6 ust. 1 pkt 1 u.f.p. określono przeznaczenie środków publicznych⁴. Zgodnie z tym przepisem środki te przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Wskazuje się, że w przepisie tym dokonano wyraźnego rozróżnienia i przeciwstawienia sobie pojęć rozchodów i wydatków⁵. W u.f.p., oprócz pojęcia „wydatków publicznych”, użyto także pojęcia „wydatków budżetu państwa”. Oba te terminy nie zostały zdefiniowane normatywnie. W odniesieniu do wydatków budżetowych w piśmiennictwie wskazuje się, że są one „finansowo opisanym kosztem wykonania zadania publicznego, określonym w przepisach prawnych”⁶. Należy wskazać, że w u.f.p. zdefiniowano pojęcie „rozchodów publicznych”, a nie zdefiniowano pojęcia wydatków publicznych. Oznacza to, że „wydatkami są wszelkie inne wypłaty środków publicznych, niezaliczone do rozchodów”, co przesądza o definitywnym charakterze wydatków jako transferów finansowych⁷. W związku z tym należy uznać, że wszystkie transakcje, które nie są rozchodami publicznymi w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.f.p. będą *a contrario* wydatkami publicznymi. Jak się jednak okazuje, jest to niewystarczające do dokładnego zaklasyfikowania danej transakcji, jako wydatku budżetowego, ponieważ umożli-

² W. Wójtowicz (red.), *Zarys prawa finansowego i finansów publicznych*, Warszawa 2008, s. 37.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 233.

⁴ Pojęcie „środków publicznych” zdefiniowano w art. 5 u.f.p. Są to m. in. dochody publiczne, określone rodzaje przychodów budżetu państwa, budżetów JST oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, takie jak np. pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, z otrzymanych pożyczek i kredytów.

⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 31.

⁶ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 85.

⁷ A. Wernik, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 32.

wia ujmowanie niektórych transakcji o charakterze finalnym, nie jako wydatków, ale jako rozchodów budżetu państwa. Problem ten został omówiony w dalszej części opracowania.

W u.f.p. określono formy prawne wydatków budżetu państwa oraz cele, na które są one przeznaczone. Zgodnie z art. 124 ust. 1 u.f.p. wyodrębniono następujące formy prawne wydatków budżetu państwa: dotacje i subwencje⁸; świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki bieżące jednostek budżetowych; wydatki majątkowe; wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.⁹, w tym wydatki budżetu środków europejskich¹⁰ oraz środki własne Unii Europejskiej¹¹. W u.f.p. określono pojęcie dotacji, ich rodzaje, przeznaczenie oraz zasady udzielania (art. 126 – art. 133 u.f.p.). Ponadto, ustalono rodzaje wydatków budżetu państwa przeznaczonych na świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatków bieżących jednostek budżetowych, wydatków majątkowych oraz wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (art. 114 ust. 2-5 u.f.p.). Określone w art. 124 ust. 1 u.f.p. grupy wydatków budżetu państwa, częściowo pokrywają się z ustalonymi w art. 112 ust. 1 u.f.p. celami, na które przeznaczone są te wydatki. Ujęte w tym przepisie wyliczenie celów wydatków budżetowych ma charakter przykładowy. Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.f.p. wydatki budżetu państwa są przeznaczone, w szczególności na: funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; zadania wykonywane przez administrację rządową; subwencje ogólne dla

⁸ Zasady przyznawania subwencji ogólnych dla JST określono w *ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 Nr 80, poz. 526).

⁹ Należą do nich środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

¹⁰ Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. W budżecie tym ujmuje się, oprócz dochodów z tytułu realizacji tych programów, także wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji (art. 117 u.f.p.).

¹¹ Zgodnie z art. 125 ust. 2-3 u.f.p. do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych, środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług (*ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.), zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej, środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto, a także odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności.

JST; dotacje dla JST; wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (środki własne Unii Europejskiej); subwencje dla partii politycznych¹²; dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami; obsługę długu publicznego; wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3, 5 i 6 u.f.p.¹³.

Należy również wskazać na art. 104 ust. 1 pkt 7 i ust. 3 u.f.p., który dotyczy ujmowania w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (dalej: WPF) m. in. prognozy wydatków budżetowych w podziale na poszczególne lata (tj. na cztery lata budżetowe). W dokumencie tym prognoza wydatków budżetowych jest uwzględniana w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji¹⁴. W art. 104 ust. 3 u.f.p. określono przykładowe rodzaje prognozowanych wydatków budżetowych ujmowanych w WPF. Należą do nich: wydatki stałe związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem zadań administracji rządowej; wydatki na obsługę długu publicznego; środki własne Unii Europejskiej; dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁵ i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁶; subwencje ogólne i dotacje na zadania zlecone JST; wydatki na sfinansowanie zobowiązań wynikających z przyjętych programów wieloletnich; wydatki budżetu państwa, w tym na realizację działań rozwojowych kraju według priorytetów

¹² Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 ze zm.).

¹³ W art. 5 ust. 3 pkt 3, 5 i 6 u.f.p. ujęto środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe; środki przeznaczone na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 1), programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006, str. 1), Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004-2009; inne środki.

¹⁴ Zgodnie z art. 103 ust. 2 u.f.p. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa uwzględnia się również cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

i głównych kierunków interwencji wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 103 ust. 3 pkt 7 u.f.p.); środki przeznaczone na realizację zadań współfinansowanych z udziałem środków europejskich, w tym na Wspólną Politykę Rolną; środki przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków lub zadań, w wysokościach określonych w odrębnych ustawach; inne wydatki rozwojowe; inne środki na realizację zadań uznanych przez Radę Ministrów za priorytetowe.

Określona powyżej klasyfikacja wydatków budżetowych w pewnym zakresie jest odmienna od ustalonego w art. 124 ust. 1 u.f.p. podziału na grupy wydatków budżetu państwa.

Po pierwsze, w WFPF ujmuje się „wydatki na obsługę długu publicznego”, a w art. 124 ust. 1 posłużono się pojęciem „wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa”. Pojęcia ta nie są tożsame. W ramach wydatków na obsługę długu publicznego mieszczą się bowiem wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Dług Skarbu Państwa stanowi bowiem część długu publicznego. Dlatego należałoby wyraźnie wskazać, że w WFPF ujmuje się wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa.

Po drugie, w przypadku postanowień WFPF określonych w art. 104 ust. 3 pkt 1 u.f.p. posłużono się po raz pierwszy pojęciem „wydatków stałych”, które są związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem zadań administracji rządowej. Takie sformułowanie stanowi nawiązanie do art. 112 ust. 1 pkt 1-2 u.f.p., w którym wymieniono cele, na jakie są przeznaczane wydatki budżetowe, tj. funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów oraz wydatków na zadania wykonywane przez administrację rządową. Pojęcie „wydatków stałych” w stosunku do wydatków budżetu państwa występuje w u.f.p. tylko raz – w art. 104 ust. 3 pkt 1 u.f.p. Nie zostało ono także zdefiniowane w u.f.p. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010-2013¹⁷ powtórzono jedynie sformułowanie dotyczące wydatków stałych ujęte w tym przepisie u.f.p. W art. 104 ust. 3 pkt 1 u.f.p. określono jednak przeznaczenie wydatków stałych, co pozwala uznać, że są to wydatki związane z finansowaniem podstawowych funkcji państwa, warunkujących jego funkcjonowanie (np. na organy władzy publicznej). Niemniej jednak celowym jest normatywnie zdefiniowanie wydatków stałych w u.f.p., dla odróżnienia ich od pojęcia tzw. wydatków sztywnych, którymi są wydatki zdeterminowane ustawowo (pojęcie to również nie ma definicji legal-

¹⁷Uchwała Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M. P. Nr 57, poz. 773).

nej). W piśmiennictwie bowiem, w ramach jednego z rodzajów wydatków publicznych, wyodrębnia się m. in. wydatki stałe (zdeteminowane historycznie, ustawowo) i wydatki zmienne (dowolnie kształtowane w drodze polityki finansowej)¹⁸. Zatem, oprócz wydatków stałych w znaczeniu art. 104 ust. 3 pkt 1 u.f.p., tj. związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem zadań administracji rządowej, możliwe jest ponoszenie także innych wydatków z budżetu państwa, określanych pojęciem tzw. wydatków sztywnych.

Należy wskazać, że w u.f.p. poza wyodrębnieniem „wydatków stałych”, w art. 124 ust. 3 i 4 u.f.p. określono i zdefiniowano, w ramach grup wydatków budżetowych, wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Podobnie, w przypadku klasyfikacji wydatków w budżecie JST ustalono podział na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. W tym przypadku oba te rodzaje wydatków zostały również zdefiniowane w u.f.p. (art. 236 u.f.p.).

Po trzecie, w ramach dotacji w art. 104 ust. 3 pkt 4 u.f.p. wyodrębniono, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zabieg ten należy ocenić pozytywnie, ponieważ na ten cel z budżetu państwa przeznaczone są corocznie znaczne kwoty. Tytułem przykładu można wskazać, że w 2010 r. jest to, w przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wyodrębnionego w ZUS) kwota 37,92 mld zł, a w odniesieniu do Funduszu Emerytalno - Rentowego (wyodrębnionego w KRUS) kwota 15,44 mld zł¹⁹. Łącznie zatem dotacje z budżetu państwa dla obu tych funduszy opiewają w 2010 r. na kwotę 53,36 mld zł.

Po czwarte, równie pozytywnie należy ocenić ujęcie w art. 104 ust. 3 u.f.p. kategorii wydatków o charakterze inwestycyjnym, takich jak: wydatki na sfinansowanie zobowiązań wynikających z przyjętych programów wieloletnich²⁰, wydatków budżetu państwa, w tym na realizację działań rozwojowych kraju, innych wydatków rozwojowych, a także innych środków na realizację zadań uznanych przez Radę Ministrów za priorytetowe (którymi mogą być także wydatki na cele inwestycyjne). Wydatki inwestycyjne stanowią bowiem jeden z instrumentów,

¹⁸ C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 713.

¹⁹ *Ustawa budżetowa na 2010 r. z dnia 22 stycznia 2010 r.* (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

²⁰ Limity wydatków na programy wieloletnie są określane w ustawie budżetowej, w ramach limitów wydatków na dany rok budżetowy. Ich realizacja może być podzielona na etapy. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów wyłącznie na cele strategii przyjętych przez ten organ (m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa), zob. art. 136 u.f.p.

który jest wykorzystywany w ramach polityki fiskalnej do oddziaływania prorozwojowego na procesy gospodarcze.

Poza wyżej wymienionymi przepisami w u.f.p. ujęto również inne przepisy dotyczące wydatków (lub wydatków publicznych). Tytułem przykładu można wskazać na:

- art. 39 ust. 1-2 u.f.p., dotyczący klasyfikacji wydatków publicznych;
- art. 40 ust. 2 pkt 1-2 u.f.p., w którym ustalono zasady rachunkowości dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym także dotyczące wydatków;
- art. 44 ust. 1 u.f.p., w którym zastrzeżono, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych ustawie budżetowej, uchwale budżetowej JST, planie finansowych jednostki sektora finansów publicznych;
- art. 36 ust. 1 pkt 1 u.f.p., w którym nałożono na Ministra Finansów obowiązek podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujących m.in. wydatki;
- art. 51 ust. 1-2 u.f.p., w którym ustalono, że zamieszczenie w budżecie państwa m.in. wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa;
- art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., w którym określono, że ujęte w budżecie państwa, budżetach JST i planach finansowych jednostek budżetowych m.in. wydatki – stanowią nieprzekraczalny limit.

Niezależnie od wyżej wymienionych, przykładowych regulacji, w u.f.p. można wskazać unormowania odnoszące się bezpośrednio do wydatków budżetowych. Należą do nich m.in.:

- art. 110 pkt 2 u.f.p., w którym uregulowano, iż elementem budżetu państwa jest łączna kwota planowanych wydatków budżetu państwa;
- art. 113 ust. 1 u.f.p., w który ustalono, że różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu państwa albo deficyt budżetu państwa (z zastrzeżeniem art. 118 ust. 2 u.f.p.);
- art. 114 ust. 5 u.f.p., dotyczący zasad klasyfikacji m. in. wydatków budżetu państwa;
- art. 116 ust. 2 u.f.p., w którym ustalono, że wydatki budżetu państwa ujmują się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej oraz grupy wydatków wskazanych w tym przepisie.

Na szczeblu finansów samorządowych również unormowano zagadnienia dotyczące wydatków JST. Tytułem przykładu można wskazać na regulacje dotyczące określenia w uchwale budżetowej JST łącznej kwoty planowanych wydatków bu-

dżetu jednostki, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 2 u.f.p.), celów, na które są przeznaczone wydatki budżetu JST (art. 216 ust. 2 u.f.p.), ujmowaniu w wieloletniej prognozie finansowej JST wydatków bieżących i majątkowych jednostki (art. 226 ust. 1 pkt 1 – 2 i ust. 2 u.f.p.), określaniu w planie wydatków budżetu JST wydatków bieżących i majątkowych JST (art. 236 u.f.p.).

3. Regulacje dotyczące pojęcia „rozchodów publicznych”

W art. 6 ust. 1 u.f.p. określono, że środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne. W przepisie tym, w ramach rozchodów publicznych, ujęto m. in. rozchody budżetu państwa i budżetów JST. Pojęcie „rozchodów publicznych” zostało ustalone w art. 6 ust. 2 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem rozchodami publicznymi są następujące rodzaje operacji finansowych: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; wykup papierów wartościowych; udzielone pożyczki i kredyty; płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Pierwsza kategoria rozchodów publicznych odnosi się do środków przeznaczonych na spłatę otrzymanych kredytów i pożyczek. Otrzymane kredyty i pożyczki stanowią przychody budżetu państwa, budżetów JST lub innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d u.f.p.). Należy wskazać, że zobowiązania zaciągane w tej formie przez jednostki sektora finansów publicznych są zaliczane do długu publicznego (art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Zobowiązania te mogą być przeznaczone na sfinansowanie celów wskazanych w u.f.p. W przypadku Skarbu Państwa celem tym jest przede wszystkim sfinansowanie potrzeb pożyczkowych państwa (art. 81 – 81 u.f.p.). Natomiast JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki m. in. na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST (art. 89 ust. 1 u.f.p.).

Kolejnym rodzajem rozchodów publicznych są operacje finansowe związane z wykupem papierów wartościowych. Środki pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych stanowią przychody budżetu państwa, budżetów JST lub innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a u.f.p.). Zobowiązania zaciągnięte w tej formie przez jednostki sektora finansów publicznych są zaliczane do długu publicznego (art. 72 ust. 1 pkt 1 u.f.p.). Papiery wartościowe mogą być emitowane m. in. przez JST na cele wskazane w u.f.p. (art. 89 ust. 1

u.f.p.). Ponadto, emitentem skarbowych papierów wartościowych może być również Skarb Państwa (art. 95 – 102 u.f.p.).

Rozchodami publicznymi są także operacje finansowe dotyczące udzielonych pożyczek i kredytów. Środki publiczne mogą być bowiem przeznaczone także na udzielanie pożyczek i kredytów, a spłaty tych zobowiązań stanowią przychody budżetu państwa, budżetów JST oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. c u.f.p.). Tytułem przykładu można wskazać na pożyczkę udzielaną z budżetu państwa jednostce samorządu terytorialnego w związku z postępowaniem naprawczym. Pożyczka ta jest oprocentowana (art. 224 u.f.p.).

Następnym rodzajem operacji finansowych stanowiących rozchody publiczne są płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Tytułem przykładu można wskazać na art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²¹. Zgodnie z tym przepisem planowane kwoty oraz przeznaczenie przychodów z prywatyzacji określa co rok ustawa budżetowa, a z prywatyzacji tworzy się określone państwowe fundusze celowe (tj. Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej)²².

Rozchodami publicznymi są także inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością. Należą do nich m. in. operacje związane z finansowymi instrumentami pochodnymi²³. W art. 78 ust. 1 u.f.p. ustalono przykładowe sposoby realizowania przez Ministra Finansów zadań związanych z zarządzaniem długiem publicznym (m. in. zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa).

Ostatnim rodzajem operacji finansowych, które odnosi się do rozchodów publicznych, są płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Tytułem przykładu można wskazać, że w 2010 r., w ramach potrzeb pożyczkowych netto państwa, finansowane będzie ujemne saldo zagraniczne z tytułu udziałów w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 5,9 mln zł. Na kwotę tę składają się udziały w takich organizacjach finansowych i programach jak na przykład Międzynarodowe Stowarzyszenie Roz-

²¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

²² Zob. też np. art. 58 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.).

²³ Zob. art. 77 pkt 3 u.f.p.

woju i Wielostronna Inicjatywa Umorzenia Długów²⁴. Pierwsza z tych organizacji – Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (ang. *International Development Association*) jest organem Banku Światowego, który niesie pomoc finansową najbiedniejszym państwom świata²⁵. Natomiast program – Wielostronna Inicjatywa Umorzenia Długów – jest realizowany w związku z redukcją długów najuboższych państw świata wobec m.in. Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju. Polska, jako państwo – donator tej organizacji, jest zobowiązana do rekompensaty na jej rzecz strat wynikających z realizacji Wielostronnej Inicjatywy Umorzenia Długów²⁶.

W u.f.p. są również ujęte inne regulacje dotyczące rozchodów publicznych. Można wskazać m.in. na następujące przepisy dotyczące tej materii:

- art. 39 ust. 3 u.f.p. dotyczący klasyfikacji budżetowej rozchodów;
- art. 36 ust. 1 pkt 1 u.f.p., w którym nałożono na Ministra Finansów obowiązek podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych dotyczących m.in. rozchodów;
 - art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p., zgodnie z którym, ujęte w budżecie państwa, budżetach JST i planach finansowych jednostek budżetowych łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit;
 - art. 110 pkt 8 i 9 u.f.p., w którym ustalono, że w budżecie państwa określa się m.in. łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa oraz planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa;
 - art. 103 ust. 1 u.f.p., w którym ustalono definicję Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, jako planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na 4 lata budżetowej;

²⁴ *Ustawa budżetowa na rok 2010. Uzasadnienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2009, s. 97-100.

²⁵ Szerzej: *Informacje dostępne na stronie internetowej Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju*
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21206704~menuPK:83991~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (dostęp 17.09.2010r.).

²⁶ *Uzasadnienie do wniosku w sprawie dalszego udziału Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji Wielostronnej Inicjatywy Umorzenia Długów najuboższych państwa świata wobec Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju*, dostępne na stronie internetowej www.mofnet.gov.pl/_files/_bip/bip_projekty_aktow_prawnych/mz/8_10_projekt_uzasadnienia_mdri.pdf?PortalMF=adb69050...%3Fref%3DSevSev (dostęp 17.09.2010r.).

- art. 76 u.f.p., w którym określono, że rozchody budżetu państwa są jednym z powodów kreujących potrzeby pożyczkowe państwa (art. 76 u.f.p.);
- art. 114 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w którym unormowano, iż w odrębnych częściach budżetu państwa ujmuje się m. in. przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W u.f.p. ujęto także regulacje dotyczące rozchodów JST. Tytułem przykładu można wskazać na określenie w uchwale budżetowej JST łącznej kwoty planowanych rozchodów budżetu JST (art. 212 ust. 1 pkt 5 u.f.p.), a także ujmowanie rozchodów budżetu JST w wieloletniej prognozie finansowej jednostki (art. 226 ust. 1 pkt 5 u.f.p.).

4. Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej rozważania, dotyczące unormowań związanych z wydatkami publicznymi, wydatkami budżetu państwa i rozchodami publicznymi, pozwalają na poczynienie następujących uwag, dotyczących odmienności tych pojęć.

W u.f.p. brak jest definicji „wydatków publicznych”. Utrudnia to w pewnym stopniu jednoznaczne zaklasyfikowanie danych operacji finansowych jako wydatków publicznych, a nie jako rozchodów publicznych. W u.f.p. nie ma w ogóle definicji pojęcia „wydatków publicznych”. W akcie tym ustalono jednak zasady dokonywania wydatków publicznych (art. 44 u.f.p.). Natomiast w odniesieniu do wydatków budżetu państwa określono formy prawne tych wydatków oraz cele, na jakie są one przeznaczane (art. 112 i art. 124 u.f.p.). Pośrednio można więc, na podstawie tych regulacji, określić charakter pojęcia „wydatki budżetu państwa” na gruncie cytowanej ustawy. W ramach tej kategorii wydatków ujęto bowiem operacje finansowe dotyczące m. in. zapewnienia podstawowych funkcji państwa (np. funkcjonowanie organów władzy publicznej), wpływające na wiarygodność finansową państwa (obsługa długu Skarbu Państwa), transfery środków finansowych z budżetu państwa do budżetów JST (np. subwencje dla JST). Pozwala to przyjąć, że wydatki budżetu państwa są transferami o charakterze finalnym i bezzwrotnym, które służą zapewnieniu finansowania podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa. Pewną niekonsekwencją ustawodawcy jest posługiwanie się na gruncie u.f.p. jeszcze jednym pojęciem „wydatków stałych” w odniesieniu do prognozy wydatków budżetu państwa ujętych w WFPF, związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem, zadań administracji rządowej (art. 104 ust. 3 pkt 1 u.f.p.). Jeżeli bowiem ustawodawca posłużył się takim pojęciem, to powinny być przynajmniej wskazane przykładowe rodzaje wydatków stałych (nie jest wystarczające bowiem samo określenie ich celu, tj. funkcjonowa-

nia organów władzy publicznej). Brak dokładnego wyjaśnienia na gruncie u.f.p. pojęcia „wydatków stałych”, przy jednoczesnym braku w tym akcie prawnym definicji terminu „wydatki budżetu państwa”, wprowadza nieporządek pojęciowy. Dodatkowo ustalenie normatywnej definicji wydatków stałych budżetu państwa pozwoliłoby określić dokładny zakres tych tego rodzaju wydatków dokonywanych z budżetu państwa.

Niezależnie od konieczności doprecyzowania na gruncie u.f.p. pojęcia wydatków stałych z budżetu państwa, niezbędne jest także ustalenie treści normatywnej również innych pojęć związanych z wydatkami budżetu państwa – tj. wydatków tzw. sztywnych (zdeteminowanych ustawowo) i wydatków elastycznych. Jest to potrzebne choćby z uwagi na projektowane regulacje dotyczące tzw. dyscyplinującej reguły wydatkowej²⁷, która dotyczy ograniczenia wydatków z budżetu państwa na zadania publiczne do poziomu ubiegłorocznego, powiększonego o prognozę średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy zwiększonego o 1 punkt procentowy. W przypadku tej reguły również wskazuje się bowiem, że aby w ogóle możliwe było jednoznaczne jej stosowanie do określonych rodzajów wydatków budżetowych, potrzebne jest określenie normatywnych pojęć tzw. wydatków sztywnych i wydatków elastycznych budżetu państwa²⁸.

Z kolei pojęcie „rozchodów publicznych” zostało określone w u.f.p. poprzez wskazanie rodzajów operacji finansowych, które są zaliczane do tej kategorii (m. in. spłata kredytów i pożyczek). Ta grupa transferów obejmuje transakcje o charakterze zwrotnym. Można zatem uznać, że ujęcie w u.f.p., oprócz wydatków publicznych, również rozchodów publicznych, pozwala na wyodrębnienie dwóch rodzajów operacji finansowych w oparciu o ekonomiczne kryterium zwrotności środków. Transakcje o charakterze zwrotnym powinny być ujmowane, jako rozchody publiczne, a operacje ostatecznie zasilające dany fundusz publiczny, jako wydatki publiczne. Z jednej strony taki zabieg ustawodawcy jest uzasadniony, ponieważ pozwala na oddzielenie tych operacji finansowych, które nie mają charakteru definitywnego. Po upływie danego okresu powinien nastąpić ich zwrot. Z drugiej jednak strony rodzi niebezpieczeństwo ujmowania operacji finansowych,

²⁷ Projekt ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, dostępny na stronie Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl/_files/_bip/bip_projekty_aktow_prawnych/rf/10_06_2010_projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_finansach_publicznych.pdf (dostęp 14.09.2010r.).

²⁸ P. Szałamacha, *Komentarz Instytutu Sobieskiego nr 68: Słabości reguły wydatkowej z dnia 22.09.2010r.*, dostępny na stronie Instytut Sobieskiego, www.sobieski.org.pl/news.php?id=657 (dostęp 22.09.2010r.).

które w rzeczywistości mają charakter ostateczny i powinny być ujmowane jako wydatki – jako rozchodów publicznych. W rezultacie takie ostateczne transfery nie są uwzględniane w kwocie deficytu budżetowego, który jest ujemną różnicą między wydatkami a dochodami budżetu państwa. Powoduje to obniżenie wysokości deficytu budżetowego²⁹. Sytuacja taka występuje np. w przypadku refundacji, jaką otrzymuje z budżetu państwa Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, z tytułu przekazania składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych. W ustawie budżetowej na 2010 r. przeznaczono na ten cel kwotę w wysokości 22,50 mld zł³⁰. Kwota ta jest ujęta w Załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2010 r., dotyczącym przychodów i rozchodów w tym roku budżetowym. Przeznaczenie tych środków zostało określone jako „Reforma systemu ubezpieczeń społecznych”. Należy zatem podkreślić, że stosowana w przypadku refundacji składek przekazywanych do OFE procedura polegająca na przesunięciu ich pod tzw. kreskę, pozwala na rachunkowe zmniejszenie deficytu budżetowego (odpowiednio: w 2004 r. o 25,62%, a w 2005 r. o 44,34%)³¹.

W związku powyższymi uwagami postulować należy *de lege ferenda* uporządkowanie i doprecyzowanie pojęć normatywnych dotyczących wydatków publicznych i wydatków budżetu państwa. Brak bowiem jednoznacznych kryteriów prawnych klasyfikacji danej transakcji jako np. wydatków budżetu państwa, umożliwia rachunkowe zmniejszanie wartości deficytu budżetowego, poprzez ujmowanie ich „pod kreską”. Tymczasem w celu sfinansowania tych rozchodów zaciąga się zobowiązania publiczne, które powiększają potrzeby pożyczkowe państwa, a także dług publiczny. Transfery te nie są jednak ujmowane w ramach budżetu państwa. W ten sposób dochodzi również do istotnego ograniczenia przejrzystości finansów publicznych, ponieważ część zobowiązań kreujących zadłużenia publiczne nie jest ujmowana w ramach budżetu państwa. Ponadto, należy określić, jakie wydatki budżetu państwa na gruncie prawa finansowego są tzw. wydatkami sztywnymi, a jakie wydatkami elastycznymi. Przyczyni się to między innymi do wyodrębnienia z wydatków budżetowych ogółem tych wydatków, które mają charakter prorozwojowy (tj. głównie wydatków inwestycyjnych).

²⁹ Zob. E. Malinowska – Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa – Rzeszów 2006, s. 651.

³⁰ Załącznik nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r.

³¹ K. Piotrowska – Marczak, T. Uryszek, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Warszawa 2009, s. 55.

Analysis of notions “public expenditure”, “state budget expenditure” and “public interest expense” as defined in the act on public finances

S u m m a r y

The study analyses normative notions of “public interest expense”, “public expenditure” and “state budget expenditure” as they are used in the Act of 27 August 2009 on public finances. Deciding whether a given transfer constitutes expenditure or interest expense as defined by the law on public finances is important as it influences the extent of budget deficit as defined by the Act on the state budget, i.e. the debit difference between revenues and expenditures; thus its extent is only affected by the transfers recorded as expenditure. The transfers which were not recorded as expenditure but as interest expense are not taken into consideration when determining budget balance. It is therefore necessary to define the character of both legal institutions along the terms drawn by the Act on public finances, for which purpose its legal provisions, concerning expenditure and interest expense, were thus analysed.

Analyse der Begriffe „öffentliche Ausgaben“, „Ausgaben der Staatshaushalt“ und „öffentliche Ausgaben eines Darlehens- Kreditartcharakters“ im Lichte des Gesetzes über öffentliche Finanzen

Z u s a m m e n f a s s u n g

In der Bearbeitung wurden die normativen Begriffe der „öffentlichen Ausgaben eines Darlehens- und Kreditartcharakters“, „öffentlichen Ausgaben, die mit der Tätigkeit der Regierungsverwaltung und der territorialen Selbstverwaltung verbunden sind und mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“ sowie der „Ausgaben der Staatshaushalts“ im Lichte des Gesetzes über öffentliche Finanzen vom 27. August 2009 analysiert. Die vor dem Hintergrund des Rechts der öffentlichen Finanzen vorzunehmende Ermittlung des Charakters des gegebenen Transfers ist insofern wichtig, weil sie z.B. auf die Höhe des im Haushaltsgesetz bestimmten Defizits

Einfluss hat. Das Haushaltsdefizit wird nämlich als Differenz zwischen den Einnahmen und Haushaltsausgaben ermittelt. Über seine Höhe entscheiden also ausschließlich diejenigen Transfers, die als Ausgaben erfasst werden, die mit der Tätigkeit der Regierungsverwaltung und der territorialen Selbstverwaltung verbunden sind und mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Transfers, die als Ausgaben eines Darlehens- und Kreditartcharakters gelten, werden bei der Feststellung des Haushaltssaldos nicht berücksichtigt. Es ist somit erforderlich, den Charakter der beiden rechtlichen Institutionen vor dem Hintergrund des Gesetzes über öffentliche Finanzen festzulegen. In der Bearbeitung wurden somit die Regelungen dieser Rechtsakte analysiert, die sich auf die beiden Ausgabenarten beziehen.