

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu

Halina Rechul
Krzysztof Surówka
Katarzyna Peter-Bombik

Finanse publiczne w teorii i praktyce

Nowy Sącz 2023

Redaktor Wydania

prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

Recenzja

prof. dr hab. Maria Kosek-Wojnar

Redaktor Techniczny

dr Tamara Bolanowska-Bobrek

© Copyright by Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
Nowy Sącz 2023

ISBN 978-83-67661-10-2

Wydawca

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: sog@ans-ns.edu.pl
www.ans-ns.edu.pl

Adres redakcji

Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz
tel.: +48 18 443 45 45, e-mail: wn@ans-ns.edu.pl, tbolanowska@ans-ns.edu.pl
wydawnictwo.ans-ns.edu.pl

Druk

Wydawnictwo i drukarnia NOVA SANDEC s.c.
Mariusz Kałyniuk, Roman Kałyniuk
ul. Lwowska 14, 33-300 Nowy Sącz
tel.: +48 18 441 02 88, e-mail: biuro@novasandec.pl

Spis treści

WSTĘP	5
1. SEKTOR PUBLICZNY A SEKTOR PRYWATNY	
1.1. Teoria dóbr prywatnych, publicznych i społecznych	7
1.2. Sektor publiczny jako przedmiot nauki o finansach publicznych	12
1.3. Elementy składowe sektora finansów publicznych	13
1.4. Zakres i znaczenie finansów publicznych w gospodarce	14
2. BUDŻET JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI	
2.1. Pojęcie instytucji budżetu i jego funkcje	19
2.2. Charakterystyka zasad budżetowych	21
2.3. Najważniejsze podmioty sektora finansów publicznych	26
2.4. Metody planowania dochodów i wydatków budżetu – zagadnienia ogólne	33
3. PROBLEMATYKA DOCHODÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	
3.1. Źródła zasilania finansowego sektora finansów publicznych	35
3.2. Istota, cechy i funkcje podatku	37
3.3. Podstawowe zasady podatkowe	41
3.4. Wybrane klasyfikacje podatków	45
3.5. Elementy techniki podatkowej	48
3.6. Przyczyny i postacie ucieczki przed podatkiem	54
3.7. Podatki a inne daniny publiczne	59
4. POLSKI SYSTEM PODATKOWY	
4.1. Zagadnienia ogólne	63
4.2. Charakterystyka wybranych podatków centralnych	65
4.2.1. Podatek od wartości dodanej (w Polsce podatek od towarów i usług)	65
4.2.2. Podatek akcyzowy	69
4.2.3. Podatek od gier	71
4.2.4. Podatek od niektórych instytucji finansowych	72
4.2.5. Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	73
4.2.6. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	76
4.2.7. Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych	84
4.3. Charakterystyka podatków lokalnych	86
4.3.1. Podatek od nieruchomości	86
4.3.2. Podatek rolny	88
4.3.3. Podatek leśny	90
4.3.4. Podatek od spadków i darowizn	91
4.3.5. Podatek od czynności cywilnoprawnych	93
4.3.6. Podatek od środków transportowych	95

5. WYBRANE ZAGADNIENIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH	
5.1. Pojęcie i zakres wydatków publicznych.....	97
5.2. Klasyfikacja wydatków publicznych	100
5.3. Charakterystyka wydatków budżetu państwa w Polsce.....	104
5.4. Zakres wydatków JST w Polsce	109
5.5. Wydatki państwowych funduszy celowych	114
6. DEFICYT BUDŻETOWY I DŁUG SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	
6.1. Pojęcie równowagi sektora finansów publicznych	121
6.2. Metody równoważenia budżetu w Polsce	126
6.3. Pojęcie i klasyfikacja długu publicznego	128
6.4. Granice długu publicznego	133
7. KONTROLA ZARZĄDCZA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH	
7.1. Instytucja kontroli zarządczej w polskim sektorze publicznym.....	137
7.2. Standardy kontroli zarządczej – środowisko wewnętrzne	140
7.3. Standardy kontroli zarządczej – cele i zarządzanie ryzykiem	144
7.4. Standardy kontroli zarządczej – mechanizmy kontroli.....	147
7.5. Standardy kontroli zarządczej – informacja i komunikacja.....	150
7.6. Standardy kontroli zarządczej – monitorowanie i ocena	151
ZAKOŃCZENIE.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	155

WSTĘP

Niniejsza publikacja poświęcona jest finansom publicznym, czyli zagadnieniom dotyczącym gospodarowania środkami pieniężnymi przez podmioty sektora publicznego. Procesy i zjawiska zachodzące w sektorze publicznym istotnie różnią się od tych, które występują w sektorze prywatnym. Podstawowa różnica polega przede wszystkim na dostępie do środków pieniężnych. Podmioty sektora publicznego otrzymują środki na prowadzenie swojej działalności w sposób nieodpłatny i bezzwrotny. Wynika to z faktu, że większość dóbr wytwarzanych w tym sektorze oferowana jest społeczeństwu nieodpłatnie lub jedynie za niewielką odpłatnością, a tymczasem ich wytworzenie wymaga ponoszenia nakładów.

Z drugiej jednak strony otrzymywanie pieniędzy „za darmo” wiąże się na ogół z mniej racjonalnym ich wydatkowaniem niż w przypadku podmiotów, które muszą je wypracować samodzielnie, ponosząc niejednokrotnie duże koszty związane z ich pozyskaniem. Z tego też względu w sektorze publicznym muszą obowiązywać specjalne, zdecydowanie różne niż w sektorze prywatnym, zasady gospodarowania środkami pieniężnymi. Zasady te w sposób zasadniczy ograniczają samodzielność decyzyjną poszczególnych szczebli władz publicznych, a utożsamiane są z biurokracją i centralizacją zarządzania środkami pieniężnymi. Ogranicza to bowiem niejednokrotnie tym władzom podejmowanie samodzielnych decyzji. Wszystko to ma jednak na celu wymuszenie racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Z tego też względu niektóre podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki Skarbu Państwa, a także banki państwowe, nie są tymi rygorami objęte, gdyż wówczas nie byłyby one konkurencyjne w stosunku do podmiotów sektora prywatnego.

Zamierzeniem Autorów jest przedstawienie w sposób usystematyzowany podstawowej problematyki finansów publicznych. W pracy zwrócono w szczególności uwagę na rodzaj dóbr oferowanych przez sektor publiczny, a tym samym zakres jego działania w państwach demokratycznych. Scharakteryzowano również elementy składowe tego sektora, w tym samorząd terytorialny, który jest istotnym elementem demokratycznych państw.

Zasadniczą część opracowania poświęcona jest roli budżetu państwa jako narzędzia zarządzania finansami sektora publicznego z całą problematyką kształtowania jego dochodów, zakresem wydatków oraz problematyką deficytów budżetowych i długu publicznego. Istotnym zagadnieniem poruszonym w monografii jest także problematyka kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych, do której przywiązuje się w ostatnich latach duże znaczenie, gdyż sprzyja to właśnie racjonalności wydatkowania środków publicznych.

Monografia ma charakter uniwersalny, jeżeli chodzi o prezentację zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych. Ze względu na przyjętą metodologię, w opracowaniu nie zostały przedstawione rozwiązania systemu finansów publicznych w innych krajach, gdyż skoncentrowano się głównie na rozwiązaniach obowiązujących w Polsce. Tym niemniej w niektórych częściach monografii ukazano dane dotyczące także innych państw.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów kierunków ekonomicznych. Może ona jednak służyć także szerszemu gronu czytelników, w tym pracownikom administracji rządowej i samorządowej, jak również pracownikom aparatu skarbowego, a nawet politykom.

1. SEKTOR PUBLICZNY A SEKTOR PRYWATNY

1.1. Teoria dóbr prywatnych, publicznych i społecznych

Wytwarzanie dóbr i ich dystrybucja ściśle związane są z zaspokajaniem potrzeb człowieka. Potrzeba jest jedną z głównych kategorii ekonomicznych. Występowanie potrzeb – rozumiane jako subiektywnie odczuwana rozbieżność między *status quo* a stanem pożądanym – jest najważniejszym motywem podejmowania procesu gospodarowania, polegającego na przekształcaniu zasobów w dobra, które służą zaspokajaniu potrzeb.

Podstawową cechą potrzeb jest ich nieograniczoność, co oznacza, że zaspokojenie jednej potrzeby rodzi pojawienie się nowych potrzeb. Rozwój materialnego dobrobytu społeczeństwa spowodował wzrost znaczenia potrzeb wyższego rzędu, np. potrzeb kulturalnych (Owsiak, 2004). O ile potrzeby ludzkie są nieograniczone, to możliwości ich zaspokojenia są ograniczone. Pozostałe cechy potrzeb to m.in. różnorodność oraz zmienność w czasie i przestrzeni.

Istotny dla finansów publicznych – będących przedmiotem niniejszego opracowania – jest podział potrzeb na indywidualne i zbiorowe. Na szczególną uwagę zasługuje kategoria potrzeb zbiorowych. W celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych, władze publiczne zmuszone są do pozyskiwania środków od innych podmiotów, głównie gospodarstw domowych, a także przedsiębiorstw. Ważny zatem staje się zakres potrzeb zbiorowych, finansowanych ze środków publicznych. Oznacza to, że o sposobie zaspokajania części potrzeb decydują względy społeczne i ekonomiczne, a nie cechy naturalne tych potrzeb.

Kategoryzacja dóbr jest niezwykle ważnym zagadnieniem ekonomicznym. Ma znaczenie nie tylko teoretyczno-porządkujące, ale też niesie za sobą ważne implikacje praktyczne, odnoszące się do finansowania, wytwarzania i konsumpcji. W ekonomii dobrami określa się wszelkie środki zaspokajania potrzeb, a więc różnego rodzaju produkty i usługi, zasoby, nierynkowe wyroby oraz świadczenia niematerialne.

W teorii ekonomii dobra najczęściej analizowane są jako te, które można dzielić, sprzedawać po określonej cenie, a ich nabywcy mogą je kupować w ilości określonej przez siebie i w zależności od upodobań bądź możliwości finansowych. Nazywa się je dobrami prywatnymi. Istnieją także dobra wspólne, definiowane jako publiczne. Teoria dóbr publicznych sformułowana została przez P.A. Samuelsona, a następnie w latach 70. zmodyfikowana i rozwinięta przez P.B. i R.A. Musgrave'ów. Samuelson zdefiniował dobro publiczne, stwierdzając, że indywidualna konsumpcja tego dobra przez jedną osobę nie ogranicza w żadnym stopniu indywidualnej konsumpcji tego dobra przez kogoś innego.

Przyjęta typologia dóbr, zaproponowana przez Samuelsona oraz Musgrave'ów, opiera się na 2 kryteriach charakteryzujących konsumpcję, czyli:

- kryterium możliwości wyłączenia z konsumpcji;
- kryterium konieczności konkurowania w konsumpcji.

Na ich podstawie klasyfikuje się dobra jako publiczne bądź też prywatne. O te pierwsze trzeba rywalizować, można być wykluczonym z dostępu do nich, z kolei drugie nie wiążą się z potrzebą konkurencji i nie można być wykluczonym z dostępu do nich (Connoley, Munro, 1999).

Dobro prywatne to takie dobro, które konsumowane przez jedną osobę, nie może być jednocześnie konsumowane przez kogoś innego bez uszczerbku dla użyteczności osoby pierwszej (Begg, Fisher, Dornbusch, 2003). Każdego można wykluczyć z konsumpcji danego dobra, jeżeli za to dobro nie zapłaci. Zasada wykluczenia sprawia, że rynek funkcjonuje dobrze, gdy przedmiotem wymiany są dobra prywatne. Inną cechą dóbr prywatnych jest rywalizacja o ich konsumpcję. Oznacza to, że konsumenci, nie mogą wspólnie posiadać jednego dobra, muszą ze sobą współzawodniczyć o możliwość nabycia go do swego wyłącznego użytkowania (Golinowska, 1994). Mechanizm rynkowy zapewnia efektywną ekonomicznie alokację tych dóbr, gdyż konkurencja wymusza wytwarzanie tego, czego oczekują konsumenci, przy możliwie najniższych kosztach.

We wszystkich społeczeństwach gospodarujących występują dobra i usługi, które nie są przedmiotem konsumpcji indywidualnej poszczególnych jednostek, lecz są wykorzystywane wspólnie przez większą grupę ludzi. Dobra takie określa się nazwą publicznych.

Teoria dóbr publicznych zakłada, że zasadniczy dylemat gospodarczy: „co, jak i dla kogo produkować” zostaje przeniesiony na obszar społeczny. Jedno z najważniejszych założeń omawianej teorii głosi niesprawność rynku w dziedzinie sektora publicznego, implikując podział dóbr na prywatne i publiczne.

Dobro publiczne to takie dobro, które konsumowane przez jedną osobę może być jednocześnie konsumowane przez innych ludzi bez uszczerbku dla użyteczności osoby pierwszej (Begg i in., 2003). Porównanie dóbr prywatnych i publicznych przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1
Dobra prywatne a dobra publiczne

Dobra prywatne	Dobra publiczne
kryterium wykluczenia	
Konsument, który nabył dobro, ma prawo do jego konsumpcji, jest ono do jego wyłącznej dyspozycji.	Nie jest możliwa zasada wykluczenia. Charakteryzuje je niepodzielność. Występuje możliwość wspólnej konsumpcji.
kryterium rywalizacji	
Dwaj konsumenci nie mogą posiadać tego samego dobra. W celu nabycia muszą ze sobą współzawodniczyć.	Nie występuje rywalizacja o konsumpcję.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne* (s. 40-41), S. Golinowska, 1994, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

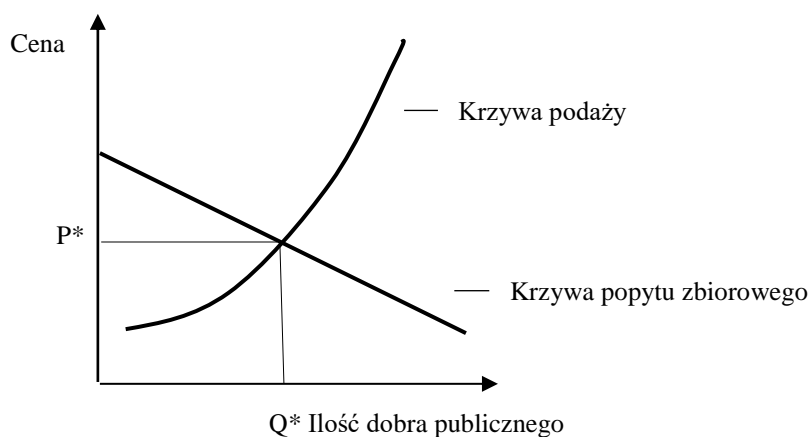
Kategoria dóbr publicznych definiowana jest poprzez 2 własności: nie występuje rywalizacja o ich konsumpcję, są niewykluczające, czyli wykluczenie poszczególnych jednostek z ich konsumpcji jest niemożliwe technicznie czy organizacyjnie, bądź też wysoce kosztowne.

Ponieważ możliwość wykluczenia w dużym stopniu niezależna jest od właściwości fizycznych samego dobra, lecz zależy głównie od istnienia i dostępności rozwiązań technicznych, dlatego niekiedy wyróżnia się dobra publiczne jedynie na podstawie kryterium braku rywalizacji w konsumpcji (Musgrave, Musgrave, 1989).

Dla odróżnienia dóbr publicznych od dóbr prywatnych S. Owsiak stosuje kryterium użyteczności, czyli społeczne, a także kryterium odpłatności, czyli ekonomiczne. Korzyści z dobra prywatnego ograniczone są najczęściej do jednej osoby, niekiedy do kilku osób, a dobra publiczne znoszą rywalizację w dostępie do nich. Według kryterium ekonomicznego, o charakterze dobra decyduje źródło odpłatności. Dobra publiczne finansowane są przez fundusze publiczne. Dla odbiorców oznacza to, że są one dostarczane bezpłatnie lub za częściową odpłatnością. Bezpłatność może powodować kontrowersje, gdyż często prowadzi do marnotrawstwa i nadużyć w gospodarowaniu tymi dobrami (Owsiak, 2004). Wybór ogólnej wielkości, struktury oraz poziomu świadczeń publicznych ma często charakter polityczny i dokonywany jest przez organy władzy, a świadczenie dóbr publicznych jest jednym z najważniejszych rodzajów wydatków publicznych (Dmowski, Sarnowski, Prokopowicz, 2005).

Publiczne wsparcie dla rozwoju dóbr publicznych jest uzasadnione. Nie przesądza jednak o całkowitej rezygnacji z mechanizmów rynkowych. Często problem polega na odpowiednich proporcjach w zastosowaniu różnych mechanizmów alokacji. Jeżeli dobro jest niewykluczające, racjonalność konsumenta sprawia, że korzysta on z dobra publicznego za darmo i nie ujawnia lub zaniża wartość, jaką przypisuje konsumpcji. Zagadnienie to znane jest w literaturze jako „problem gapowicza” (*free-rider problem*). Występowanie postawy gapowicza jest przejawem ważnego problemu, jaki powstaje w przypadku dóbr publicznych: jeżeli dane dobro zostanie wytworzone tak czy inaczej, to dlaczego ktoś miałby za nie płacić. Jest to jeden z ważnych argumentów na rzecz dostarczania tego rodzaju dóbr przez państwo, gdyż dysponuje ono władzą pozwalającą zmusić obywateli do płacenia (za pośrednictwem podatków) za produkcję tych dóbr (Stiglitz, 2004).

Jeżeli krzywa popytu zbiorowego (rysunek 1) określa społeczną użyteczność krańcową dobra publicznego, a krzywa podaży oznacza prywatny i społeczny koszt krańcowy wytworzenia tego dobra, to optymalną społecznie wielkością produkcji jest Q^* . W tym punkcie społeczna użyteczność krańcowa zrównuje się ze społecznym kosztem krańcowym (Begg i in., 2003). Decyzje dotyczące wielkości zaopatrzenia w dobra publiczne są jednak domeną władzy publicznej. Czynnikiem przesądzającym o tym, czy wielkość ich podaży znajdzie się w punkcie leżącym na przecięciu z krzywą popytu jest zatem charakter procesu politycznego w danym kraju (Stiglitz, 2004).



Rysunek 1. Optymalna wielkość produkcji dóbr publicznych.

Źródło: *Ekonomia. Mikroekonomia* (s. 469), D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, 2003, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Konsumpcja dóbr publicznych może powodować efekty zewnętrzne o charakterze pozytywnym lub negatywnym. Pozytywne efekty zewnętrzne występują wtedy, kiedy korzyści z konsumpcji czerpią nie tylko te osoby, które je nabyły lub sfinansowały ich wytworzenie. W przypadku negatywnych efektów zewnętrznych niekorzystne skutki konsumpcji danego dobra (lub jej braku) ponoszą ludzie niemający nic wspólnego z ich nabyciem lub sfinansowaniem. Z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej dobra publiczne to skrajny przypadek efektu zewnętrznego, ponieważ wywołują rozbieżność między kosztami i korzyściami generowanymi przez osoby prywatne i społeczeństwo (Maciejczak, 2009).

W kontekście dóbr publicznych istotne jest generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych. Jest to związane z faktem, że pozytywne efekty zewnętrzne prowadzą do uzyskania korzyści społecznych. Popularna definicja pozytywnych efektów zewnętrznych związana jest ze wskazaniem nieintencjonalnych korzyści dla konsumentów i/lub konsumpcji danego dobra. Przykładem pozytywnych efektów zewnętrznych jest wykształcenie – dobrze wykształcony człowiek zdobywa korzyści dla siebie, ponieważ ma szansę osiągnąć dobrą pozycję zawodową i wysoki status społeczny, a jednocześnie jego indywidualna korzyść jest dobrem ogółu, ponieważ korzyści z jego wykształcenia podnoszą jakość pracy, a także wpływają na kulturę i kształtują relacje między ludźmi (Golinowska, 1994).

Specyficznym rodzajem dobra publicznego są **dobra społeczne**. Są to dobra, które mogłyby być dobrami prywatnymi, ale z różnych powodów, zwykle na skutek prowadzonej przez władze polityki społecznej, są dostępne dla każdego obywatela i finansowane z funduszy publicznych (Begg i in., 2003).

Dobra społeczne wyróżniają się źródłem powstawania w wyniku działalności człowieka, co stanowi o ich miejscu w klasyfikacji jako dóbr prywatnych, ale – ze względu na swoje kluczowe znaczenie dla społeczeństwa – muszą być powszechnie dostępne, z tym, że poszczególne jednostki ze względu na swoje dochody mogą sobie zapewnić ich wyższy standard na poziomie komercyjnym.

Rozróżnienie między dobrem publicznym a dobrem społecznym jest także istotne z punktu widzenia korzyści odnoszonych przez obywateli. Przesłankami dostarczania dóbr społecznych jest umożliwienie ich konsumpcji obywatelom, których dochody indywidualne mogłyby uniemożliwiać lub ograniczać ich nabycie. Typowymi dobrami społecznymi są: ochrona zdrowia i edukacja. Analizując dobra publiczne i dobra społeczne z punktu widzenia zależności między poziomem dochodu obywatela a użytecznością tych dóbr, należy stwierdzić, że kształtują się one odmiennie. Porównanie dóbr publicznych i społecznych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2
Porównanie dóbr publicznych i dóbr społecznych

Dobra publiczne	Dobra społeczne
pojęcie	
Powstają z przyczyn naturalnych, mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu, tzw. klasyczne.	Ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela.
pochodzenie	
Dobrodziejstwo natury lub powstają w wyniku działalności człowieka.	Wytwarzane dzięki urządzeniom, które są własnością publiczną.
źródła finansowania	
Wyłącznie z funduszy publicznych, dobra <i>sensu stricte</i> .	Mogą być finansowane w całości lub w części z funduszy publicznych, dobra <i>sensu largo</i> .
przesłanki tworzenia	
Mają znaczenie dla egzystencji społeczeństwa, są chronione i tworzone niezależnie od tego, czy obywatele tego chcą i czy mogą ponosić ciężary podatkowe. Dostęp do dobra jest nieograniczony w ogólności, zaś dochodami w szczególności.	Mają umożliwić konsumpcję tym, dla których dochody indywidualne mogłyby stanowić barierę lub ograniczać możliwość ich nabycia. Nie wyklucza się istnienia prywatnego sektora, który może świadczyć usługi o wysokim standardzie na zasadach komercyjnych.
poziom dochodu a użyteczność	
Dochody indywidualne są neutralne względem użyteczności dobra.	Występuje zależność między dochodami a użytecznością. Przy wysokich dochodach użyteczność jest niska, ponieważ istnieje możliwość korzystania z prywatnych usług. Poziom obciążenia daninami podatkowymi jest wyższy dla osób z wyższymi dochodami ze względu na progresję podatkową. Wraz ze spadkiem poziomu dochodów, rośnie poziom użyteczności, dostęp do nich jest możliwy, gdyż są bezpłatne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Finanse publiczne teoria i praktyka* (s. 26-31), S. Owsiak, 2004, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Zdaniem wielu ekonomistów, zakres i ilość dóbr społecznych stanowi wyłącznie decyzję polityczną oraz społeczną. Teoria ta związana jest ze stosowaniem pewnych zasad, a mianowicie (Kleer, 2005):

- przejście przez władze państwowe i samorządowe odpowiedzialności za kluczowe dla obywateli dziedziny publiczne;
- przejściu odpowiedzialności towarzyszy wyraźne dążenie do odróżnienia odpowiedzialności formalnej za ich funkcjonowanie od odpowiedzialności materialnej;
- odpowiedzialność formalna polega na stworzeniu przez władze efektywnego systemu wytwarzającego i dostarczającego określonych dóbr;
- odpowiedzialność materialna oznacza przejście przez władze publiczne obowiązku bezpłatnego dostarczania określonych dóbr.

Należy także określić uniwersalny zestaw dostarczanych dóbr, który zapewni konieczny postęp ekonomiczno-społeczny, istotny dla nowoczesnej gospodarki oraz społeczeństwa. Zestaw ten składa się z kilku obszarów, w których kombinacja części publicznej z prywatną w poszczególnych państwach jest różna.

1.2. Sektor publiczny jako przedmiot nauki o finansach publicznych

W każdym państwie o określonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego mamy 2 sektory, czyli sektor prywatny i sektor publiczny, które w sposób zasadniczy różnią się między sobą. Sektor prywatny to ogół podmiotów gospodarki narodowej, grupujący własność prywatną krajową (osób fizycznych oraz pozostałych jednostek prywatnych), własność zagraniczną (osób zagranicznych) i własność mieszaną z przewagą kapitału podmiotów sektora prywatnego. Głównym celem podmiotów funkcjonujących w tym sektorze jest przetrwanie (istnienie) na rynku, co z kolei wiąże się z zapewnieniem trwałej zyskowności i posiadaniem płynności finansowej. Podmioty te działają na zasadach rozrachunku gospodarczego i zazwyczaj mają osobowość prawną oraz są samodzielne finansowo. Nie będą one w dalszej części przedmiotem naszych rozważaniach, a jeżeli tak, to o tyle, o ile są one powiązane z sektorem publicznym.

Sektor publiczny z kolei tworzą takie podmioty, które nie są rozliczane z osiąganego zysku. Ich podstawowym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb publicznych. Podmioty te zaspokajają potrzeby publiczne, świadcząc usługi. Są to usługi w zakresie administracji, obrony narodowej, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ale także oświaty, nauki, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę, wywozu śmieci itd. Usługi te charakteryzują się tym, że są świadczone nieodpłatnie bądź częściowo odpłatnie. Relacja pomiędzy przychodami ze świadczenia usług a kosztami ich wytworzenia może kształtować się od 0 do 100%. Celem nie jest jednak zarabianie na świadczeniu usług. Z drugiej strony podmioty te, aby wytworzyć usługi, generują koszty, wobec czego pojawia się pytanie, skąd one pozyskują środki pieniężne na wytworzenie usług, skoro nie pobierają opłat za ich świadczenie? Odpowiedź jest następująca: środki te pochodzą od sektora prywatnego.

Podmioty w sektorze publicznym funkcjonują na zupełnie innych zasadach organizacyjnych i finansowych niż podmioty w sektorze prywatnym. Zasady te zostaną szczegółowo przedstawione w kolejnych rozdziałach monografii, natomiast istotne jest określenie specyfiki i istotnych cech sektora publicznego, a tym samym przedmiotu nauki o finansach publicznych.

Przedmiotem tym są zjawiska i procesy związane z pozyskiwaniem, a także rozdzielaniem funduszy publicznych. Nauka o finansach publicznych zajmuje się więc gromadzeniem i tworzeniem popytu na pieniądź zgłaszanym przez władze publiczne, form pozyskiwania środków pieniężnych, określania kierunków wydatkowania środków pieniężnych, a także granic zadłużania się władz publicznych.

Nauki o finansach publicznych nie można jednak ograniczać do tego, że strona pieniężna gromadzenia i rozdziału środków pieniężnych jedynie odzwierciedla realne zjawiska, które zachodzą w sektorze publicznym. Wydaje się, że finanse publiczne i strona realna funkcjonowania podmiotów w sektorze publicznym powinny się przenikać. Oznacza to, że możliwości (granice) finansowania zadań publicznych powinny wpływać na kierunki funkcjonowania sektora publicznego. Sektor publiczny nie kreuje bowiem pieniądza, ale zakres jego działania jest wynikiem redystrybucji PKB. Przekroczenie granic wydatków

sektora publicznego wywoła negatywne skutki w całej gospodarce. Z tego też względu system finansów publicznych, wraz z instrumentami, takimi jak podatki, progresja podatkowa, ulgi podatkowe, dotacje, techniki wydatkowania środków publicznych, poziom deficytu budżetowego i wielkość długu publicznego, powinien aktywnie wpływać na politykę społeczną oraz ekonomiczną państwa. Przekroczenie zakresu wydatków publicznych przyczynia się bowiem do procesów inflacyjnych, a w konsekwencji do ograniczania możliwości rozwojowych państwa.

1.3. Elementy składowe sektora finansów publicznych

Analizując sektor finansów publicznych, okazuje się, że nie jest to monolit (1 podmiot), a wręcz odwrotnie – w sektorze tym, podobnie jak w sektorze prywatnym, funkcjonują dziesiątki tysięcy jednostek organizacyjnych. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w Polsce w sektorze publicznym funkcjonuje ok. 65 tys. jednostek organizacyjnych, które realizują różne zadania. To nie premier, minister, marszałek województwa czy starosta albo burmistrz zaspokajają potrzeby publiczne, tylko jednostki organizacyjne funkcjonujące w ramach gmin, powiatów, województw samorządowych czy poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych. Działają one w różnych formach organizacyjnych i w różny sposób są powiązane z budżetem bądź organami władzy centralnej. Najogólniej jednak sektor finansów publicznych możemy podzielić na 3 podsektory, czyli podsektor rządowy, podsektor samorządowy i podsektor funduszy celowych.

Do podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym należą państwowe jednostki budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, uczelnie publiczne, państwowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej lub państwowa uczelnia medyczna prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, parki narodowe, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, fundusze zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Krajowy Fundusz Kapitałowy SA, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, instytuty badawcze działające w zakresie opieki zdrowotnej, szpitale publiczne przekształcone w spółki kapitałowe oraz inne państwowe osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa publiczne, instytuty badawcze, fundacje Skarbu Państwa oraz jednostki non-profit, spełniające kryteria przynależności do sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z zasadami ESA2010.

Podsektor rządowy obejmuje te instytucje, które są podporządkowane organom władzy i administracji centralnej oraz wojewodom, a ich charakterystyczną cechą jest to, że są one finansowane bądź dofinansowywane z budżetu państwa albo budżetów wojewodów, które są częścią budżetu państwa.

Do podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym należą z kolei jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, samorządowe zakłady budżetowe, samorządowe instytucje kultury, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, szpitale publiczne przekształcone w spółki kapitałowe, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa publiczne w likwidacji, a także szkoły przekazane, w drodze umowy, do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, na podstawie Ustawy z dnia 7 września

1991 r. o systemie oświaty. Jednostki organizacyjne podsektora samorządowego są podporządkowane władzom gminnym, powiatowym i wojewódzkim, a finansowane są z budżetów gmin, powiatów i województw samorządowych.

Trzeci element sektora finansów publicznych stanowi podsektor ubezpieczeń społecznych.

Tabela 3 przedstawia strukturę dochodów i wydatków sektora finansów publicznych na podstawie wykonania budżetu państwa za rok 2020.

Tabela 3

Struktura dochodów i wydatków sektora finansów publicznych na koniec 2020 roku

Nazwa podsektora	Dochody (w %)	Wydatki (w %)
rządowy	55	33
samorządowy	15	33
ubezpieczeń społecznych	30	34

Źródło: opracowanie własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 3 wynika, że podsektor rządowy gromadzi ok. 55% wszystkich dochodów sektora publicznego, a finansuje 33% wszystkich zadań publicznych. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego partycypują w 15% w dochodach sektora publicznego, a świadczą 33% wszystkich usług publicznych w Polsce. Udział podsektora ubezpieczeń społecznych kształtuje się natomiast na poziomie 30% (dochody) i 34% (wydatki).

Wytłumaczenie takiej sytuacji jest proste. Tak, jak dokonuje się redystrybucja środków pieniężnych z sektora prywatnego do sektora publicznego w sposób nieodpłatny i bezzwrotny (poprzez opodatkowanie, dochodów, majątku i konsumpcji podmiotów tam funkcjonujących), tak również w ramach sektora finansów publicznych ma miejsce redystrybucja środków pieniężnych pomiędzy podsektorami.

Jedną z form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych są fundusze celowe. Są to fundusze tworzone w celu realizacji wyodrębnionych zadań, które należą do obowiązków państwa. Środki w funduszach pochodzą z budżetu państwa i przeznaczone są wyłącznie na wyznaczony cel, który jest zapisany w ustawach tworzących konkretny fundusz.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zlikwidowała wszystkie samorządowe fundusze celowe, a fundusze istniejące w ramach administracji centralnych utraciły osobowość prawną. Powodem tych zmian była mnogość funduszy i potrzeba poprawy kontroli nad finansami publicznymi. Państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej. Zarządza nimi wskazany w ustawie minister lub inny organ administracji publicznej. Środki pieniężne przechowywane są na specjalnie wyodrębnionym rachunku bankowym. Plany finansowe każdego funduszu muszą być umieszczane w ustawie budżetowej. Obsługą operacyjną państwowych funduszy celowych zajmuje się Bank Gospodarstwa Krajowego.

1.4. Zakres i znaczenie finansów publicznych w gospodarce

Dla zapewnienia przejrzystości procedur zarządzania finansami publicznymi niezbędne jest wyraźne określenie zakresu sektora finansów publicznych. Jest to jeden z podstawowych wymogów stawianych prawu finansowemu, który umożliwia sprawowanie przez obywateli i ich organizacje faktycznej kontroli nad sposobem zarządzania środkami publicznymi przez władze publiczne (Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2006).

Zakres sektora finansów publicznych i dziedziny, które on obejmuje, określane są przez dobra publiczne oraz dobra społeczne. Do czystych dóbr publicznych, które pozostają w gestii państwa i jego organów, które nie powinny być zlecane sektorowi prywatnemu, zalicza się takie sfery, jak (Kleer, 2005):

- obronność i suwerenność państwa;
- konstrukcja ładu prawno-instytucjonalnego, zapewniającego funkcjonowanie państwa – do tego obszaru zalicza się m.in.: jakość i przejrzystość prawa, sprawność oraz jakość systemu sądowego, profesjonalizm biurokracji zarządzającej państwem;
- obszar bezpieczeństwa wewnętrznego, którego zadaniem jest stworzenie warunków dla realizacji ładu instytucjonalno-prawnego;
- ochrona własności i wolności jednostek.

Biorąc pod uwagę dobra społeczne, wyróżnia się z kolei następujące sfery, którymi zajmuje się sektor finansów publicznych (Ibidem):

- edukacja;
- ochrona zdrowia;
- infrastruktura gospodarcza;
- ochrona środowiska;
- sektor badań i rozwoju;
- pomoc socjalna;
- sektor samorządowy.

Organizacja sektora finansów publicznych wymaga również ujęcia podmiotowego (Kosikowski, 2011). Zakres sektora finansów publicznych w ujęciu podmiotowym obejmuje oznaczenie podmiotów prawa finansowego ze względu na ich uprawnienia i obowiązki (podmioty bierny) lub kompetencje (podmioty czynne). Status prawnofinansowy podmiotów sektora finansów publicznych jest zróżnicowany głównie ze względu na odmienne oczekiwania, formułowane wobec podmiotów biernych i czynnych (Ibidem).

Finanse publiczne mają do spełnienia ważne funkcje ekonomiczne, społeczne i ustrojowe. W tym celu muszą być dobrze zorganizowane i zarządzane, a zakres sektora finansów publicznych oraz jego poszczególne elementy wynikają z potrzeb polityki społeczno-ekonomicznej, jaka jest wdrażana w danym kraju.

Sektor finansów publicznych odgrywa w gospodarce znaczącą rolę. Po pierwsze, wykonuje on zadania państwa jako podmiotu zobowiązanego do dostarczania pewnych szczególnych usług. I to jest jego podstawowe zadanie. Jednak, będąc „dostawcą” usług publicznych dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych, jednocześnie działa jak specyficzne przedsiębiorstwo, czyli zatrudnia pracowników, nabywa towary i usługi, zaciąga oraz spłaca kredyty finansujące jego działalność, a także inwestuje. Sektor finansów publicznych jest także instrumentem redystrybucji dochodów pomiędzy obywatelami i podmiotami gospodarczymi. Wszystkie te czynniki sprawiają, że sektor finansów publicznych ma znaczący wpływ na funkcjonowanie innych sektorów w gospodarce: gospodarstw domowych, przedsiębiorstw czy organizacji pozarządowych (Malinowska-Misiąg i in., 2006).

Najczęściej stosowaną miarą wielkości sektora finansów publicznych jest relacja wydatków publicznych do wartości produktu krajowego brutto (PKB). Wskaźnik ten stosowany jest jako miernik funkcji alokacyjnej finansów publicznych, której

odzwierciedleniem jest strona wydatkowa funduszy publicznych. Jest ona związana bezpośrednio z wytwarzaniem przez ten sektor określonych dóbr publicznych i społecznych (Markowska-Bzducha, 2009). Wielkość sektora publicznego, mierzona relacją globalnych wydatków publicznych do PKB, determinowana jest przyjętym w danym kraju modelem państwa. Model ten warunkuje zakres zadań publicznych i zapotrzebowanie na publiczne środki finansowe (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Ziolo, 2014). Jeżeli w danym kraju akcentuje się opiekuńcze funkcje państwa, wydatki publiczne w stosunku do wytworzonego produktu są duże. W sytuacji, kiedy państwo realizuje społeczno-ekonomiczne doktryny liberalne, akcentując swobodę gospodarowania, wówczas udział wydatków publicznych w PKB jest niższy (Kowalik, 2011). Udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB w krajach Unii Europejskiej przedstawia tabela 4.

Tabela 4

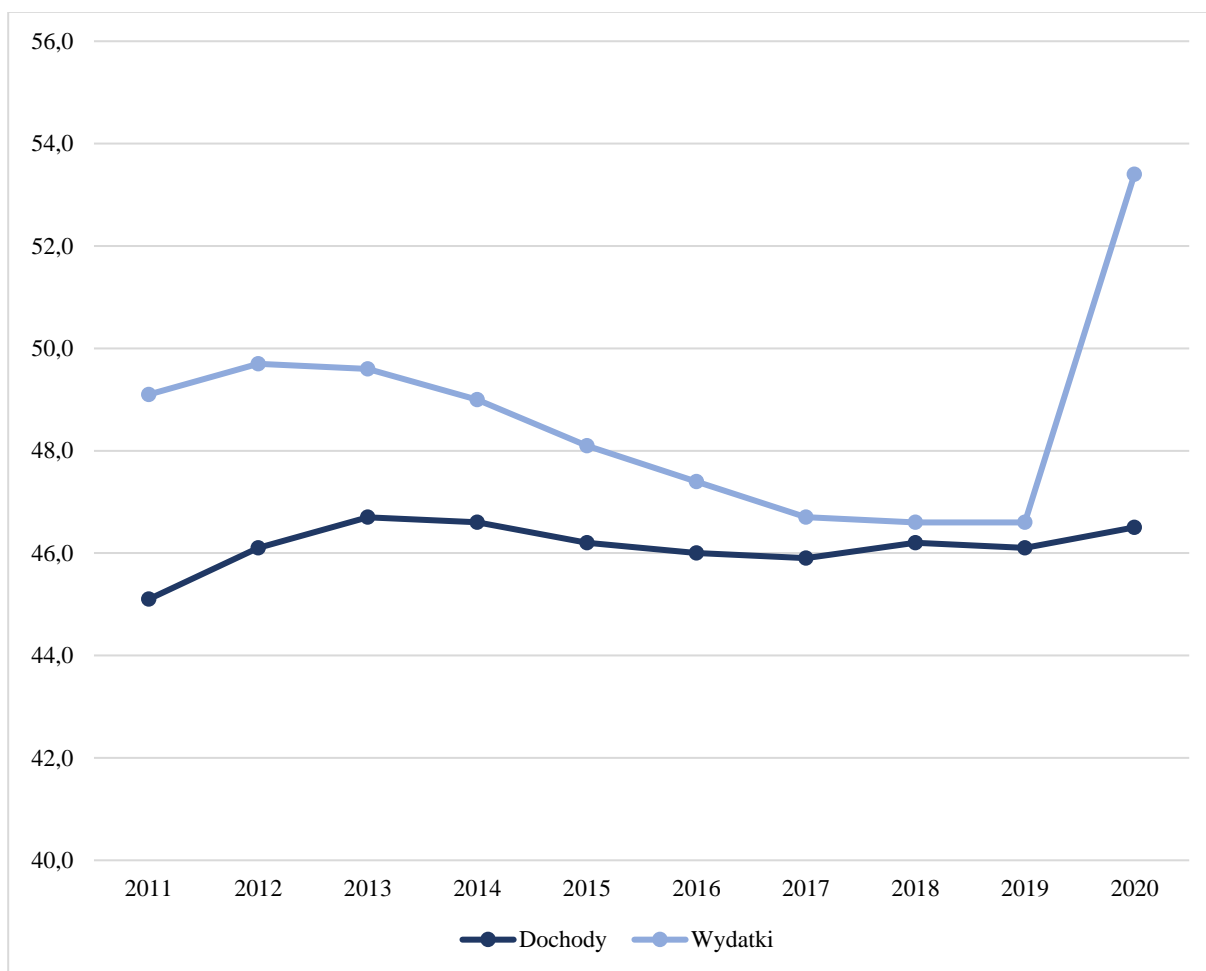
Udział globalnych wydatków sektora publicznego w PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 2011-2020 (w %)

Kraj/rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE-27	49,1	49,7	49,6	49,0	48,1	47,4	46,7	46,6	46,6	53,4
Belgia	55,3	56,5	56,1	55,6	53,7	53,1	52,0	52,2	52,1	60,0
Bułgaria	33,9	34,4	37,9	43,3	40,6	34,9	34,9	36,6	36,3	42,9
Czechy	43,2	44,7	42,7	42,6	41,9	39,8	39,0	40,6	41,4	47,5
Dania	56,4	58,0	55,8	55,2	54,5	52,5	50,5	50,5	49,2	54,0
Niemcy	45,2	44,9	44,9	44,3	44,1	44,4	44,2	44,5	45,2	51,1
Estonia	37,1	39,0	38,2	37,5	39,2	39,1	39,2	39,3	38,9	45,1
Irlandia	46,9	42,5	40,8	37,8	29,3	28,3	26,3	25,7	24,6	28,4
Grecja	55,1	56,7	62,9	50,7	54,1	50,0	48,5	48,5	47,9	60,7
Hiszpania	46,2	48,7	45,8	45,1	43,9	42,4	41,2	41,7	42,1	52,3
Francja	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5	55,6	55,4	62,1
Chorwacja	49,4	48,8	48,8	49,2	48,8	47,5	45,3	46,1	47,2	55,4
Włochy	49,2	50,6	51,0	50,9	50,3	49,1	48,8	48,4	48,6	57,3
Cypr	42,2	42,2	43,0	49,4	40,6	37,5	36,8	43,1	39,7	46,3
Łotwa	40,9	38,6	38,2	38,9	38,7	37,4	38,7	39,4	38,4	43,6
Litwa	42,5	36,1	35,5	34,7	35,1	34,2	33,2	33,8	34,6	43,5
Luxemburg	42,6	44,1	43,5	42,2	42,0	41,0	42,3	42,3	42,3	47,8
Węgry	49,1	49,2	50,2	50,1	50,4	46,8	46,5	45,9	45,7	51,6
Malta	40,8	41,7	40,5	40,0	38,3	35,9	34,8	36,4	36,8	46,6
Holandia	46,8	46,9	46,6	45,9	44,7	43,6	42,4	42,2	42,0	48,1
Austria	50,9	51,2	51,6	52,4	51,1	50,1	49,3	48,7	48,6	57,9
Polska	44,1	43,1	43,0	42,6	41,7	41,1	41,3	41,5	41,8	48,7
Portugalia	50,0	48,9	49,9	51,7	48,2	44,8	45,4	43,2	42,5	48,4
Rumunia	39,6	37,5	35,4	35,3	36,1	34,6	33,5	34,9	36,2	42,4
Słowenia	50,9	49,4	60,3	50,8	48,7	46,2	44,1	43,5	43,3	52,0
Słowacja	41,6	41,1	42,5	43,3	45,8	42,7	41,3	41,7	42,7	48,0
Finlandia	53,7	55,4	56,8	57,3	56,5	55,6	53,6	53,4	53,2	56,7
Szwecja	49,7	50,9	51,6	50,7	49,3	49,7	49,2	49,8	49,3	52,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Eurostatu.

Skala alokacji środków przez sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej jest zróżnicowana. Według danych za 2011 rok, najniższy poziom udziału wydatków publicznych w PKB widoczny był w Bułgarii – 33,9%, a najwyższy w Finlandii – 53,7%. W kolejnych latach udział wydatków sektora publicznego w PKB krajów Unii Europejskiej stopniowo się obniżał. W 2020 roku nastąpił gwałtowny wzrost wydatków publicznych wyrażonych jako procent PKB. We Francji wskaźnik ten w 2020 roku wynosił 62,1%. Wysoki poziom wydatków publicznych w relacji do PKB (ponad 55%) w 2020 roku miały także: Belgia, Grecja, Chorwacja, Włochy, Austria i Finlandia.

Wzrost rozmiarów finansów publicznych przynosi skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne. Pozytywnie ocenia się, z reguły, ograniczenie nierówności społecznych, stabilizację polityczną i łagodzenie cyklu koniunkturalnego. Do negatywnych skutków nadmiernego rozrostu finansów publicznych zalicza się z kolei wysoki deficyt finansów publicznych, wzrost długu publicznego, wzrost inflacji, ograniczenie wzrostu gospodarczego wywołane powyższymi zjawiskami i bezpośrednio negatywnym wpływem na gospodarkę wysokich podatków, niezbędnych dla pokrycia rosnących wydatków. Na rysunku 2 zestawiono poziom globalnych wydatków i dochodów sektora publicznego jako procent PKB w Unii Europejskiej.



Rysunek 2. Dochody i wydatki sektora publicznego w UE-27 jako procent PKB w latach 2011-2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Eurostatu.

W państwach Unii Europejskiej średni poziom wydatków sektora publicznego wyrażony jako procent PKB od 2012 roku stopniowo się obniżał aż do 2019 roku. W roku 2020 nastąpił znaczący wzrost średnich wydatków publicznych w UE do 53,4% PKB.

Kształtowanie się dochodów i wydatków zależne jest także w dużym stopniu od koniunktury gospodarczej, a wzrost wydatków publicznych, który z reguły wyprzedza wzrost dochodów publicznych, powoduje powstanie deficytu finansów publicznych (Kowalik, 2011).

Miarą wielkości sektora finansów publicznych jest również udział tego sektora w zatrudnieniu. W opracowaniach OECD odsetek osób zatrudnionych w sektorze finansów publicznych uznaje się za najbardziej miarodajny wskaźnik roli tego sektora w danym kraju (Karpiński, Paradysz, 2005). Należy jednak zaznaczyć, że w krajach UE występują istotne różnice w definicji sektora publicznego. Zróżnicowanie definicyjne wywiera znaczący wpływ na określenie wielkości i rozmiarów sektora publicznego. Wartość poznawczą przyjętych wskaźników należy zawsze poddać krytyce, jednak brak innych możliwości powoduje powszechność ich stosowania (Przygodzka, 2008).

2. BUDŻET JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

2.1. Pojęcie instytucji budżetu i jego funkcje

Słowo budżet pochodzi z języka łacińskiego i dosłownie oznacza teczkę, worek, sakiewkę. Z tego też względu zarówno w praktyce gospodarczej, jak i w literaturze ekonomicznej można się niekiedy spotkać z pojęciem „minister bez teki”, co oznacza urzędnika państwowego w randze ministra, który jednak nie jest dysponentem środków pieniężnych. Instytucja budżetu z tymi pojęciami ma jednak niewiele wspólnego.

Istotę instytucji budżetu najlepiej odzwierciedla trójczłonowa definicja analityczna, z której wynika, że budżet to:

- fundusz gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez państwo (budżet państwa) oraz JST (budżet JST);
- operatywny plan finansowy, w ramach którego są gromadzone i wydatkowane środki pieniężne;
- norma prawna.

Analizując pojęcie „budżet”, należy zwrócić uwagę na jego strumieniowy charakter i dynamikę przepływu środków pieniężnych. Na rachunek budżetu cały czas wpływają środki pieniężne i równocześnie następuje ich rozdysponowanie, w celu finansowania zadań publicznych (Alińska, Woźniak, 2019). Sprawia to, że budżet nie jest zasobem, ale właśnie funduszem.

Budżet jest również planem finansowym. Nie jest on jednak tylko zestawieniem dochodów i wydatków sporządzanych *ex post*, na zakończenie roku budżetowego. Budżet jest planowany na kolejne okresy, najczęściej na rok kalendarzowy. Jest więc on zestawieniem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów sporządzanym *ex ante*, tj. na przyszłość (Owsiak, 2017).

Ostatnia istotna cecha charakteryzuje budżet jako normę prawną. Świadczy ona o obligatoryjności zaplanowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu. Budżet uchwalany jest przez najwyższy organ przedstawicielski na danym szczeblu władzy publicznej i upoważnia organ wykonawczy do gromadzenia oraz wydatkowania środków pieniężnych.

W procedurze budżetowej uczestniczy władza zarówno ustawodawcza, jak też wykonawcza. Organ ustawodawczy (na szczeblu centralnym Sejm i Senat) uchwala budżet, a po zakończeniu roku budżetowego „zatwierdza” jego wykonanie poprzez instytucję absolutorium. Z kolei organ wykonawczy (na szczeblu centralnym rząd) przygotowuje projekt budżetu i jest odpowiedzialny za jego realizację, zgodnie z uchwaloną przez Parlament normą prawną. W sytuacjach związanych z naruszeniem prawa w procedurze budżetowej uczestniczy także organ sądowiczy. Tym samym można stwierdzić, że instytucja budżetu wiąże się ściśle z ustrojem parlamentarnym, jak również monteskiuszowskim podziałem władzy na ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowiczą.

Budżet pełni szereg funkcji, wśród których znajdują się m.in. funkcje polityczne, społeczne, socjologiczne i ekonomiczne. W dalszej części rozważań skoncentrujemy się głównie na tych ostatnich, do których zalicza się:

- funkcję alokacyjną, polegającą na finansowaniu potrzeb publicznych;
- funkcję wyrównawczą, polegającą na redystrybucji PKB;
- funkcję stabilizacyjną, mającą na celu zapewnienie równowagi gospodarczej i utrzymanie wzrostu gospodarczego.

Funkcja alokacyjna wynika z potrzeby istnienia państwa, jako tej instytucji, która powinna zapewnić co najmniej niezbędny ład wewnętrzny i szeroko rozumianą ochronę państwa przed otoczeniem zewnętrznym. Z tą funkcją budżetu wiąże się ściśle podział dóbr, zwłaszcza na dobra publiczne i dobra społeczne (zagadnienia te zostały omówione w poprzednim rozdziale książki). Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że te pierwsze (np. obrona narodowa, ochrona wewnętrzna obywateli itp.) w całości muszą być finansowane z budżetu, a drugie (np. oświata, pomoc społeczna czy kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) mogą być w wielu wypadkach, ale nie muszą, finansowane ze środków publicznych. Zainteresowane dostępem do tych dóbr osoby mogą bowiem finansować je z własnych funduszy, a ponadto w tym finansowaniu mogą uczestniczyć sponsorzy (np. organizacje pożytku publicznego). Należy też podkreślić, że w zależności od zakresu dóbr finansowanych z budżetu, jego wolumen musi być większy bądź też mniejszy. O tym, jakie dobra są finansowane z budżetu, decydują ustawy uchwalane przez parlamenty państw (patrz trzecia cecha budżetu). Problem polega jednak na tym, że rozszerzanie zakresu dóbr finansowanych z budżetu wiąże się również z koniecznością zwiększania dochodów budżetowych, czyli podnoszeniem podatków.

Funkcja wyrównawcza budżetu zasadniczo różni się od funkcji alokacyjnej. Wprawdzie wszystkie 3 funkcje budżetu wiążą się z korektą pierwotnego podziału PKB, tj. wynagrodzeń za pracę i zysków firm. Dokonuje się to poprzez ich „okrojenie”, czyli opodatkowanie wynagrodzeń, opodatkowanie zysków firm, a także poprzez podatki pośrednie, takie jak VAT czy akcyza. O ile jednak w przypadku funkcji alokacyjnej środki pieniężne są przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z wytwarzaniem i przekazywaniem społeczeństwu określonych dóbr (publicznych i społecznych), o tyle funkcja druga wiąże się z dokonywaniem z budżetu wydatków w formie transferów publicznych w celu sfinansowania zasiłków w ramach pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego i dofinansowywania ubezpieczeń społecznych. W ramach pierwszej funkcji budżetu państwo oferuje społeczeństwu usługi (dobra), a w ramach funkcji drugiej środki pieniężne na szeroko rozumiane zabezpieczenie społeczne (zasiłki pielęgnacyjne, 500+, zasiłki opiekuńcze, dofinansowanie ZUS, KRUS itp.).

Funkcja stabilizacyjna budżetu, choć również wiąże się z wydatkowaniem środków publicznych, zasadniczo różni się od 2 funkcji poprzednich. Jej znaczenie rozwinęło się w latach 30. XX wieku na podstawie teorii Keynesa i jest przejawem uznania potrzeby coraz silniejszego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. W praktyce funkcja ta polega przede wszystkim na wspieraniu podmiotów gospodarczych.

Zwolennicy tej funkcji budżetu twierdzą, że ze względu na niedoskonałości rynku potrzebna jest ingerencja państwa, która powinna polegać nie tylko na finansowaniu dóbr publicznych i społecznych czy wspieraniu osób potrzebujących, ale też podmiotów gospodarczych działających na rynku. Powinny w tym celu być wykorzystywane nie tylko instrumenty banku centralnego (stopa rezerw obowiązkowych, stopa redyskonta

weksli czy operacje otwartego rynku), lecz również instrumenty budżetowe (zwłaszcza subwencje i dotacje dla przedsiębiorstw). Te swoistego rodzaju tarcze antykryzysowe mają na celu takie oddziaływanie na gospodarkę, aby jak najbardziej ograniczyć skutki kryzysu gospodarczego i zapewnić utrzymanie wzrostu gospodarki. Zwolennicy tej funkcji budżetu uważają, że jest uzasadnione uchwalanie budżetów deficytowych i wzrost zadłużenia, jeżeli przyczyni się to do stabilizowania gospodarki.

2.2. Charakterystyka zasad budżetowych

Zasady budżetowe to reguły wynikające z ustawy o finansach publicznych, których przestrzeganie na etapie opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu powinno się przyczyniać do lepszej realizacji funkcji budżetu. Zasady budżetowe można rozpatrywać w 3 płaszczyznach:

- pierwsza grupa zasad budżetowych odnosi się do struktury organizacyjnej budżetu – mieści się tutaj **zasada jedności (formalnej i materialnej)**;
- druga grupa zasad budżetowych dotyczy organizacyjno-finansowych form funkcjonowania podmiotów w sektorze publicznym – mieści się tutaj m.in. **zasada zupełności** budżetu;
- trzecia grupa zasad budżetowych wiąże się z kolei z zagadnieniami techniki opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu – w tej grupie mieszczą się **zasady: roczności, równowagi i szczegółowości**.

Z **zasady jedności formalnej** wynika, że w państwie powinien funkcjonować jeden budżet (Miemieć, 2020). Zaprzeczeniem zasady jedności jest więc istnienie dużej liczby funduszy celowych (para budżetów), a w pewnym sensie również budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Struktura organizacyjna budżetu w każdym państwie jest dostosowana do struktury organizacyjnej aparatu władzy i administracji publicznej. W Polsce struktura organizacyjna budżetu jest czteroszczeblowa, czyli:

- na szczeblu centralnym funkcjonuje jeden budżet państwa;
- na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) funkcjonuje 16 budżetów województw samorządowych;
- na szczeblu powiatów ziemskich funkcjonuje 314 budżetów powiatowych;
- na szczeblu gmin funkcjonuje 2 477 budżetów gmin, w tym 66 budżetów miast na prawach powiatów.

Czysta zasada jedności w państwach demokratycznych zakłócona jest wskutek istnienia jednostek samorządu terytorialnego, do funkcjonowania których ma zastosowanie zasada subsydiarności (pomocniczości), zakładająca, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. A skoro tak, to każda władza samorządowa powinna samodzielnie decydować o konstrukcji budżetu na określonym poziomie organizacyjnym i budżety wyższych szczebli nie mogą obejmować budżetów uchwalanych przez władze na niższych poziomach organizacyjnych. Idea subsydiarności sięga swoimi korzeniami czasów starożytnych, a jako zasada jest także ważnym elementem katolickiej nauki społecznej.

Z kolei według **zasady jedności materialnej** w budżecie nie powinno się wiązać określonych dochodów z konkretnymi wydatkami (Ibidem). Budżet jest bowiem funduszem ogólnym, gdzie dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości, a wydatki oraz rozchody nieprzekraczalny limit. Nie można więc łączyć np. wpływów z podatku od towarów i usług z wielkością środków przeznaczonych na finansowanie administracji centralnej a dochodów, np. z podatku dochodowego od osób fizycznych, z wielkością wydatków na obronę narodową. Takie wiązanie dochodów z wydatkami występuje natomiast w przypadku funduszy celowych, np. funduszu emerytalnego, rentowego, chorobowego itp.

Zgodnie z **zasadą zupełności**, wszelkie przejawy działalności finansowej władzy publicznej powinny mieć swoje odzwierciedlenie w budżecie (Borodo, 2019). Początkowo zasada ta pojmowana była w sposób skrajny, co oznaczało, że każdy podmiot sektora finansów publicznych wszystkie swoje dochody powinien odprowadzać do budżetu, a całość jego wydatków powinna być finansowana z budżetu. Później jednak zasadę tę nieco zliberalizowano i aktualnie dopuszcza się możliwość, aby niektóre podmioty sektora finansów publicznych z własnych przychodów pokrywały swoje wydatki, a z budżetem rozliczały się wynikiem finansowym (Miemiec, 2020). Te 2 sposoby powiązania podmiotów sektora finansów publicznych z budżetem określa się niekiedy, dla rozróżnienia:

- budżetowaniem brutto;
- budżetowaniem netto.

Szczegółowo istota zasady zupełności budżetu będzie przedmiotem rozważań w kolejnym punkcie rozdziału, kiedy zostaną scharakteryzowane najważniejsze podmioty sektora finansów publicznych.

Ważną zasadą budżetową jest **zasada równowagi budżetowej**, zgodnie z którą budżet powinien być zrównoważony, tzn. że jego dochody powinny być równe albo większe od wydatków (Alińska, Woźniak, 2019).

$D = W$ lub $D > W$, jeżeli $D < W$, to budżet jest deficytowy.

Budżet deficytowy można uchwalić, ale należy wskazać źródła finansowania deficytu. Tymi źródłami finansowania deficytu są:

- kredyty zaciągane w bankach krajowych i zagranicznych, a także pożyczki, w tym sprzedaż skarbowych papierów wartościowych;
- wpływy z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
- nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych;
- nadwyżki budżetu środków europejskich.

Są to tzw. **przychody budżetu**. **Dochodami budżetu państwa** w Polsce są m.in.:

- podatki centralne i opłaty oraz cła;
- wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych, wpłaty z tytułu dywidend od spółek;
- wpłaty z zysku NBP;
- dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe;
- dochody z najmu i dzierżawy;
- odsetki od lokat, udzielonych z budżetu pożyczek, środków zgromadzonych na rachunkach jednostek budżetowych;
- spadki, zapisy, darowizny.

Wydatki budżetu państwa są przeznaczone natomiast na:

- funkcjonowanie organów władzy i administracji publicznej;
- zadania wykonywane przez administrację centralną;
- subwencje i dotacje dla JST;
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej;
- dotacje na zadania określone ustawami (dla ZUS, KRUS, instytucji kultury, NFZ);
- subwencje dla partii politycznych;
- obsługę długu publicznego;
- wkład krajowy na realizację przedsięwzięć z udziałem środków UE.

Z kolei do **rozchodów budżetu** zalicza się:

- spłatę rat kredytów i pożyczek;
- deficyt budżetu środków europejskich.

Można uchwalić budżet deficytowy, ale musi być spełniona równowaga, polegająca na tym, że: $D + P = W + R$, gdzie: **D** – dochody budżetu, **P** – przychody budżetu, **W** – wydatki budżetu, **R** – rozchody budżetu. Brak powyższej równowagi oznacza, że uchwalony budżet jest nieważny.

Z punktu widzenia zasady równowagi budżetowej istotne znaczenie ma wyodrębniany od 2010 roku w Polsce tzw. **budżet środków europejskich**, który jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W budżecie środków europejskich ujmuje się:

- dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
- wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Deficyt bądź nadwyżka budżetu środków europejskich nie są wliczane do deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych państwa (rozchody), a nadwyżka budżetu środków europejskich jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich (przychody budżetu państwa). Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej.

Istotną zasadą budżetową jest **zasada roczności**. Oznacza ona, że budżet jest opracowywany i uchwalany na okres 1 roku (Alińska, Woźniak, 2019). Rok budżetowy w większości państw pokrywa się z rokiem kalendarzowym. W Polsce procedura budżetowa wynika z zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, zaprezentowanych poniżej.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenci części budżetowych (tzn. poszczególni ministrowie, kierownicy urzędów centralnych) (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 138). Z kolei Minister Finansów określa szczegółowy sposób oraz terminy opracowania tych dokumentów i wzory formularzy.

Prace nad projektem budżetu w początkowym okresie koncentrują się w ministerstwach i urzędach centralnych, gdzie – w oparciu o wstępne projekty planów finansowych podległych jednostek – przygotowywane są projekty budżetów poszczególnych resortów (czyli tzw. części budżetowych – jest to nazwa wynikająca z obowiązującej klasyfikacji budżetowej). Poszczególne ministerstwa, przygotowując projekty części budżetu, koncentrują się przede wszystkim na wydatkach budżetowych. Dochody pozyskiwane przez poszczególne ministerstwa są bowiem niewielkie w stosunku do realizowanych przez nie wydatków (są to dochody od jednostek budżetowych, np. z opłat za świadczone usługi, dochody z mienia, kar mandatów, darowizn). Przeważająca część dochodów budżetu państwa (ponad 90%) pochodzi z podatków i ceł. Informacje o tych dochodach Minister Finansów otrzymuje od podległych jednostek organizacyjnych, czyli urzędów skarbowych i urzędów celnych. Projekty części budżetu poszczególnych resortów są przez Ministra Finansów unifikowane i tworzą projekt ustawy budżetowej, do którego dołącza się dochody oraz wydatki Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, NIK, Sądu Najwyższego, NSA, jak również pozostałych urzędów centralnych.

Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem (Ibidem, art. 139). Do projektu ustawy budżetowej dołącza się m.in. założenia makroekonomiczne na rok budżetowy i na 3 kolejne lata, zgodnie z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WFPF), dotyczące prognozy PKB, wielkości eksportu, popytu krajowego, poziomu cen, kursu walut, przeciętnego wynagrodzenia, poziomu zatrudnienia, kierunków polityki fiskalnej.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, projekt budżetu powinien być przygotowany do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (Konstytucja RP, art. 222). Sejm uchwała budżet w ciągu 3 miesięcy, a następnie przedstawia go Senatowi, który ma 20 dni, aby wnieść do niego uwagi. Z kolei Sejm w ciągu tygodnia powinien je przyjąć bądź odrzucić. Jeśli w ciągu 4 miesięcy budżet nie zostanie uchwalony, to Prezydentowi przysługuje prawo skrócenia kadencji Parlamentu (występuje to np. w przypadku kohabitacji, gdy prezydent jest z innego ugrupowania politycznego niż rząd i Parlament). Po uchwaleniu budżetu przez Parlament Prezydent podpisuje ustawę budżetową w ciągu 7 dni, chyba że jest ona niezgodna z Konstytucją. Zgodność bądź niezgodność budżetu z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny jest zobligowany stwierdzić w ciągu 2 miesięcy.

Jeżeli rząd nie jest w stanie przygotować projektu budżetu, to wówczas za zgodą Parlamentu powinien przygotować projekt prowizorium budżetowego. Prowizorium budżetowe przygotowuje się w takim samym zakresie szczegółowości jak budżet, ale na okres krótszy niż rok budżetowy. Najczęściej sporządza się prowizorium na 3 miesiące, a następnie w ciągu I kwartału roku budżetowego sporządza się budżet na kolejne 9 miesięcy. Instytucja ta stosowana jest wówczas, gdy jest w trudna sytuacja gospodarcza, wysoka inflacja i trudności w oszacowaniu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu w perspektywie kilkunastu miesięcy (prace nad projektem budżetu rozpoczynają się już w drugim kwartale roku poprzedzającego rok bok budżetowy). Perspektywa krótsza planowania dochodów i wydatków pozwala na bardziej realistyczne sporządzenie budżetu.

W ciągu 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej dysponenti części budżetowych przekazują podległym jednostkom informacje o kwotach dochodów i wydatków, a jednostki odpowiedzialne za wykonywanie zadań określonych w budżecie sporządzają plany finansowe, zgodne z ustawą budżetową. W oparciu o sporządzone plany finansowe jednostki realizują zadania zaplanowane w budżecie. Wydatki na te zadania nie mogą przekraczać planu wydatków i muszą być realizowane zgodnie z harmonogramem realizacji budżetu państwa, który obejmuje dochody i wydatki, planowane w poszczególnych miesiącach.

Ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość dokonywania zmian w budżecie w trakcie jego realizacji. Zmiany te zawsze muszą być poprzedzone zmianą budżetu. Dotyczy to w szczególności zwiększenia wydatków czy zaciągania zobowiązań ponad plan budżetowy. Zmiany mogą polegać na:

- wykorzystywaniu rezerw budżetowych – w budżecie państwa planuje się rezerwę ogólną w wysokości 0,2% wydatków budżetu i rezerwy celowe do 3% wydatków budżetu (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 140);
- tzw. virement budżetowym, czyli zwiększeniu planu w jednej podziałce klasyfikacji budżetowej i o tę samą kwotę zmniejszeniu planu wydatków w innej pozycji klasyfikacji budżetowej;
- zwiększeniu planu wydatków, jeśli pojawią się ponadplanowe dochody.

Uprawnienia do dokonywania zmian w budżecie na etapie jego realizacji ustawa o finansach publicznych przyznaje poszczególnym podmiotom, odpowiedzialnym za realizację budżetu (dysponentom środków budżetowych). Do podmiotów mogących dokonywać zmian w budżecie (oczywiście w zakresie kompetencji ustalonych w ustawie o finansach publicznych) należą Minister Finansów, poszczególni ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz kierownicy jednostek budżetowych (ci ostatni w bardzo ograniczonym zakresie i zawsze w odniesieniu do swoich planów finansowych).

Wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli w terminie do 31 maja następnego roku sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej (Ibidem, art. 182). Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na 4 lata budżetowe. Określa on:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne;
- kierunki polityki fiskalnej;
- prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa oraz kwotę deficytu;
- prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich oraz wynik tego budżetu;
- kwotę państwowego długu publicznego.

Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt WFPF. Rada Ministrów uchwała WFPF i ogłasza go w Monitorze Polskim. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest aktualizowany przez Radę Ministrów corocznie w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej i uwzględnia prognozę na kolejne 3 lata. Aktualizacja polega na doprowadzeniu danych zawartych w dotychczasowym WFPF do zgodności z ustawą budżetową na dany rok (planowanie kroczące).

Zgodnie z zasadą roczności w przypadku **budżetów jednostek samorządu terytorialnego**, w procedurze budżetowej uczestniczy zarówno władza stanowiąca, jak również władza wykonawcza. Organ wykonawczy, czyli wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa, przygotowuje projekt budżetu, a następnie odpowiada za prawidłową jego realizację. Natomiast organ uchwałodawczy, czyli rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa uchwała budżet oraz kontroluje prawidłowość jego wykonania, poprzez udzielenie bądź też nieudzielenie organowi wykonawczemu absolutorium.

Projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego organ wykonawczy powinien przedłożyć organowi stanowiącemu najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (Ibidem, art. 238). Budżet każdej jednostki samorządu terytorialnego powinien zostać uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż w ustawach regulujących funkcjonowanie gmin, powiatów i województw znajduje się zapis, że do czasu uchwalenia budżetu – jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest projekt budżetu (Ibidem, art. 240). Jeżeli jednak organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie uchwali budżetu do dnia 31 stycznia roku budżetowego, to wtedy w ciągu miesiąca (do końca lutego) budżet dla danej jednostki – w zakresie zadań własnych i zadań zleconych – ustala właściwa regionalna izba obrachunkowa.

Po zakończeniu roku budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego, podobnie jak w przypadku budżetu państwa, obowiązuje zasada udzielenia bądź też nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu realizacji budżetu. Absolutorium powinno być udzielone (lub nieudzielone) do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym (Ibidem, art. 270).

Ważną zasadą budżetową jest także **zasada szczegółowości budżetu**. Wiąże się ona z tym, że z jednej strony budżet powinien być dokumentem przejrzystym, zrozumiałym dla ogółu społeczeństwa, ponieważ finanse publiczne są jawne, ale z drugiej w budżecie są ujmowane szczegółowe kwoty dochodów oraz wydatków wszystkich podmiotów powiązanych z nim metodą brutto, a także kwoty dotacji i wielkość wpłat do budżetu podmiotów powiązanych z budżetem wynikiem, co wymaga daleko idącej szczegółowości w ujmowaniu dochodów i wydatków budżetu. Jest to realizowane przez wykorzystanie klasyfikacji budżetowej i całej procedury uszczegółowiania budżetu po jego uchwaleniu przez Parlament (Alińska, Woźniak, 2019). Problematyka ta będzie analizowana w podrozdziale książki, traktującym o metodach planowania budżetu.

2.3. Najważniejsze podmioty sektora finansów publicznych

Do podmiotów funkcjonujących w sektorze finansów publicznych należą:

- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;

- uczelnie publiczne oraz Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jednostki budżetowe to takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, których dochody są dochodami budżetu, a wydatki są wydatkami budżetu. Jednostki budżetowe funkcjonują w oświacie, administracji publicznej, obronie narodowej, policji, pomocy społecznej. Są one tworzone i likwidowane odpowiednio przez ministrów, wojewodów oraz organy uchwałodawcze JST. Działają na podstawie rocznego planu finansowego w którym ujmowane są ich dochody i wydatki. Z uzyskiwanych dochodów nie mogą one jednak pokrywać swoich wydatków (Miemiec, 2020). Muszą je w całości odprowadzać do budżetu. Wyjątek pozostawiono jedynie dla jednostek oświatowych. W ramach szkół mogą bowiem funkcjonować dodatkowe rachunki bankowe (za zgodą rady gminy lub powiatu), które stanowią ograniczoną postać występującego do końca 2010 roku przy jednostkach budżetowych tzw. rachunku dochodów własnych. Rada gminy może utworzyć taki rachunek przy szkole, ustalając dochody, które mogą być na nim gromadzone. Przykładowo, dyrektor szkoły może zbierać środki z darowizn, odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie, wynajmu hali sportowej i pokrywać z nich określone wydatki. Tak jak w przypadku innych form publicznej gospodarki finansowej, podstawą do pozyskiwania i wydatkowania pieniędzy jest plan finansowy (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 11.3). Jest to jednak wyjątek. Do podstawowych cech jednostek budżetowych należy zaliczyć to, że:

- rozliczają się z budżetem metodą brutto;
- ich wydatki są niezależne od dochodów własnych;
- ich wyniki finansowe nie mają wpływu na wynagrodzenia oraz premie dla pracowników;
- środki finansowe niewykorzystane do końca roku nie przechodzą na rok następny.

Samorządowe zakłady budżetowe (SZB) odpłatnie wykonują zadania i pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych (Ibidem, art. 15.1). Samorządowe zakłady budżetowe funkcjonują wyłącznie w sektorze samorządowym, realizując zadania w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej. Są to więc instytucje świadczące usługi w zakresie: gospodarki mieszkaniowej, dróg, mostów, placów, wodociągów i kanalizacji, wysypisk, zaopatrzenia w energię elektryczną oraz ciepłą, lokalnego transportu, targowisk, utrzymania zieleni w gminie, kultury fizycznej oraz cmentarzy komunalnych. Instytucje te działają na podstawie rocznego planu finansowego, który obejmuje ich przychody, w tym dotacje z budżetu JST, koszty, stan środków obrotowych oraz stan należności i zobowiązań na początek oraz koniec roku, a także rozliczenie z budżetem JST, przy której działają. Samorządowe zakłady budżetowe mogą otrzymywać z budżetu JST dotacje przedmiotowe i dotacje celowe, jednak wyłącznie na inwestycje i na finansowanie zadań z udziałem środków UE (jako wkład własny). Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego (z wyjątkiem dotacji celowych) nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności bieżącej (Ibidem, art. 15.3 i 15.6). Oznacza to, że w 50% musi on pokrywać wydatki bieżące z przychodów własnych.

W planie finansowym SZB mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku, bez konieczności zmiany planu, pod warunkiem, że nie zmieni się wysokość dotacji z budżetu JST dla samorządowego zakładu budżetowego bądź nie zmieni się wielkość wpłaty nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy do budżetu JST (Ibidem, art. 15.8). Zmiana wysokości dotacji z budżetu JST dla zakładu lub zmiana kwoty wpłaty nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy do budżetu JST oznacza konieczność zmiany budżetu JST. W takiej sytuacji musi również być zmieniony plan finansowy SZB. Do podstawowych cech samorządowych zakładów budżetowych zalicza się to, że:

- rozliczają się z budżetem metodą netto;
- ich wydatki są uzależnione od dochodów własnych;
- środki finansowe nie wykorzystane do końca roku mogą przechodzić na rok następny.

Do podmiotów sektora finansów publicznych należą również **agencje wykonawcze**. Są to państwowe osoby prawne, tworzone na podstawie ustawy w celu realizacji zadań państwa. Formę organizacji i finansowania agencji wykonawczych określa jednak również ustawa o finansach publicznych. Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej jest roczny plan finansowy, który obejmuje jej przychody, dotacje z budżetu, zestawienie kosztów funkcjonowania agencji i kosztów realizacji zadań ustawowych z wyszczególnieniem wynagrodzeń, składek ZUS, płatności odsetkowych z tytułu zaciągniętych zobowiązań (Ibidem, art. 21.1). W planie musi być też ujęty wynik finansowy agencji wykonawczej, środki na inwestycje, środki przyznane innym podmiotom, a także stan należności i zobowiązań i stan środków obrotowych na początek oraz koniec roku. Projekt planu finansowego ustala jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad agencją wykonawczą. Projekt ten następnie jest przekazywany Ministrowi Finansów. W planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od dochodów, chyba że zgodę na to wyrazi minister sprawujący nadzór nad agencją, w porozumieniu z Ministrem Finansów. W planie finansowym agencji mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów po uzyskaniu zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją, wydanej po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji ds. budżetu. Zmiany planu finansowego nie mogą jednak powodować zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia planowanego wyniku finansowego. W szczególnych sytuacjach agencja wykonawcza może otrzymywać z budżetu państwa dotacje, a także zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania, przekraczający rok budżetowy. Agencje wykonawcze są zobowiązane corocznie wpłacać do budżetu państwa, na rachunek państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad agencją, nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec roku, po uregulowaniu zobowiązań podatkowych (Ibidem, art. 22.1). W wyjątkowych sytuacjach agencja może być jednak z tej wpłaty zwolniona.

Od 2012 roku w Polsce działa 9 agencji wykonawczych, a są to: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rezerw Materiałowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju i Narodowe Centrum Nauki.

Podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych są też (od 2010 roku) **instytucje gospodarki budżetowej (IGB)**. Instytucje te odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania i pokrywają koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Są one tworzone przez ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na wniosek organu założycielskiego, (którym jest minister, kierownik organu władzy centralnej, np. Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, NIK itd.). We wniosku należy określić organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego, przedmiot działalności podstawowej, źródła przychodów, przeznaczenie zysku (Ibidem, art. 23). Po utworzeniu instytucja gospodarki finansowej zyskuje osobowość prawną.

Podstawą gospodarki finansowej IGB jest roczny plan finansowy, obejmujący przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów realizacji wyodrębnionych zadań, w tym wynagrodzeń i składek na ZUS, a także stan należności i zobowiązań i stan środków obrotowych na początek i koniec roku. W planie tym należy również wyodrębnić wynik finansowy i środki na wydatki majątkowe. Koszty instytucji finansowych mogą być ponoszone wyłącznie w ramach posiadanych środków osiągniętych z prowadzonej działalności, z tym, że instytucjom tym mogą być przyznane jednorazowe dotacje na pierwsze wyposażenie (Ibidem, art. 24).

W planie finansowym IGB mogą być dokonywane w ciągu roku zmiany przychodów i kosztów bez konieczności zmiany planu, pod warunkiem, że nie zmieni się wysokość dotacji z budżetu państwa i nie nastąpi pogorszenie planowanego wyniku finansowego. O dokonanych zmianach należy powiadomić Ministra Finansów. IGB działają na podstawie statutu, nadanego przez organ założycielski, który określa: nazwę i siedzibę instytucji, przedmiot działalności, źródła uzyskiwanych przychodów, tryb i zasady dokonywania zmian w statucie, stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe. Dyrektora IGB powołuje oraz odwołuje organ wykonujący funkcje organu założycielskiego (którym jest organ administracji rządowej, określony we wniosku powołującym IGB). IGF samodzielnie gospodarują mieniem, jak również mogą zbywać środki trwałe. Wartość majątku IGF odzwierciedla fundusz IGF, który może być zwiększany lub zmniejszany o aktualizacje wyceny majątku, nieodpłatne otrzymanie lub przekazanie środków trwałych, łączenie bądź też podział instytucji. Wypracowany przez instytucje gospodarki finansowej zysk pozostaje do ich wyłącznej dyspozycji.

Państwowe fundusze celowe to kolejne podmioty należące do sektora finansów publicznych. Przychody funduszu pochodzą ze środków publicznych, a koszty ponoszone są na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej, ale stanowią jedynie wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz (Ibidem, art. 29). Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Koszty funduszu mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych, które obejmują bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa oraz pozostałości środków z lat ubiegłych. W planie finansowym funduszu mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu prognozowanych przychodów lub kosztów. Zmiany te nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa (Ibidem, art. 29).

Podmiotami należącymi do SFP są również **samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ)**. Utworzenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego. Tworząc samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, uwzględnia się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli oraz racjonalnej organizacji opieki zdrowotnej. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Z chwilą wpisania do tego rejestru samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną (Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r., art. 50a). Rejestrując publiczny zakład opieki zdrowotnej, należy określić jego nazwę i siedzibę, rodzaj działalności leczniczej oraz mienie, w które wyposaża się tę placówkę.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o działalności leczniczej. SPZOZ pokrywa z posiadanych środków oraz uzyskiwanych przychodów koszty działalności i reguluje zobowiązania. Podstawą gospodarki samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest plan finansowy ustalany przez kierownika. Kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej każdego roku sporządza i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej raport o sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w terminie 2 miesięcy od dnia upływu terminu do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego. Raport jest przygotowywany na podstawie sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy i zawiera w szczególności analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej za poprzedni rok obrotowy, prognozę sytuacji ekonomiczno-finansowej na kolejne 3 lata obrotowe wraz z opisem przyjętych założeń oraz informację o istotnych zdarzeniach mających wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje posiadaniem mieniem. Zbycie aktywów trwałych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, oddanie ich w dzierżawę, najem, użytkowanie oraz użyczenie, może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez podmiot tworzący (Ibidem, art. 51-54).

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może uzyskiwać środki finansowe z odpłatnej działalności leczniczej, z wydzielonej działalności, jeżeli statut przewiduje prowadzenie takiej działalności, z odsetek od lokat, z darowizn, zapisów, spadków oraz ofiarności publicznej. Wartość majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej określają:

- fundusz założycielski;
- fundusz zakładu.

Fundusz założycielski zakładu stanowi wartość wydzielonej samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej części mienia Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub uczelni medycznej, w tym przekazanego w nieodpłatne użytkowanie. Fundusz zakładu stanowi wartość majątku samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po odliczeniu funduszu założycielskiego. Fundusz zakładu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej zwiększa się o zysk netto, kwoty zwiększenia wartości aktywów trwałych, będącego skutkiem ustawowego przeszacowania tych aktywów, kwoty środków pieniężnych przekazane na pokrycie straty netto. Z kolei fundusz zakładu SPZOZ zmniejsza się o stratę netto oraz o kwoty zmniejszenia wartości aktywów trwałych (Ibidem, art. 55-57).

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej samodzielnie decyduje o podziale zysku i pokrywa we własnym zakresie stratę netto. Likwidacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej następuje w drodze rozporządzenia, zarządzenia albo uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego. Zobowiązania oraz należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa, uczelni medycznej lub właściwej JST (Ibidem, art. 59-61).

Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r., art. 96.1). Organami Funduszu są: Rada Funduszu, Prezes Funduszu, rady oddziałów wojewódzkich Funduszu, dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Funduszu (Ibidem, art. 98.1). Do głównych zadań NFZ należy m.in.:

- określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, a także refundacja kosztów świadczeń udzielonych ubezpieczonym;
- przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie ich realizacji i rozliczanie;
- wdrażanie, realizowanie, finansowanie, monitorowanie, nadzorowanie oraz kontrolowanie programów zdrowotnych;
- wykonywanie zadań zleconych, w tym finansowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia;
- prowadzenie Centralnego Wykazu Ubezpieczonych;
- koordynacja i refundacja kosztów świadczeń udzielonych ubezpieczonym w granicach Unii Europejskiej.

Podstawowym dokumentem Narodowego Funduszu Zdrowia jest roczny plan finansowy. Podstawą opracowania planu finansowego NFZ są 3-letnie prognozy przychodów i kosztów (sporządzane przez Prezesa NFZ w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Ministrem Finansów).

NFZ dysponuje środkami pochodzącymi z przychodów i realizuje zadania wynikające z zapisów ustawowych. Plan finansowy funduszu koncentruje się głównie na przychodach i kosztach. Do przychodów funduszu zalicza się należne składki na ubezpieczenie zdrowotne, odsetki od nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne, darowizny i zapisy, środki przekazane na realizację zadań zleconych w zakresie określonym w ustawie, dotacje, środki uzyskane z tytułu roszczeń regresowych, przychody z lokat. Kosztami Funduszu są natomiast koszty świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, koszty świadczeń opieki zdrowotnej dla osób uprawnionych do tych świadczeń na podstawie przepisów o koordynacji, koszty refundacji, koszty działalności funduszu (w szczególności koszty amortyzacji, koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, koszty poboru oraz ewidencji składek na ubezpieczenie zdrowotne, koszt wypłaty odszkodowań) (Ibidem, art. 116-117).

Podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych są także **państwowe i samorządowe instytucje kultury**. Posiadają one osobowość prawną. Państwowe jednostki kultury są tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych. Samorządowe instytucje kultury tworzone są z kolei przez organy uchwałodawcze JST, dla których prowadzenie działalności kulturalnej jest podstawowym celem statutowym i zadaniem o charakterze obowiązkowym (Ustawa z dnia 25 października 1991 r., art. 8-9). Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności

teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Instytucje kultury gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Instytucja kultury może zbywać środki trwałe. Przy zbywaniu środków trwałych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Instytucja kultury sporządza plan finansowy, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i pokrywa koszty bieżącej działalności oraz reguluje zobowiązania z uzyskiwanych przychodów (Ibidem, art. 27). Instytucja kultury tworzy:

- fundusz instytucji kultury;
- fundusz rezerwowy.

Fundusz instytucji kultury odzwierciedla wartość mienia wydzielonego dla instytucji kultury w momencie jej utworzenia i ulega zwiększeniu o wartość niepodlegających amortyzacji aktywów trwałych sfinansowanych z dotacji lub otrzymanych nieodpłatnie oraz zmniejszeniu o wartość niepokrytej straty netto. Fundusz rezerwowy tworzy się z zysku netto za poprzedni rok obrotowy i przeznaczana się na pokrycie strat instytucji kultury. W przypadku, gdy strata netto jest wyższa niż fundusz rezerwowy, pozostałą jej część pokrywa się z funduszu instytucji kultury (Ibidem, art. 29). Przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie:

- dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- dotacji celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Roczne sprawozdanie finansowe instytucji kultury zatwierdza organizator. W przypadku samorządowej instytucji kultury roczne sprawozdanie finansowe zatwierdza organ wykonawczy JST (Ibidem, art. 29).

Do podmiotów funkcjonujących w sektorze finansów publicznych należą również **uczelnie publiczne** oraz **instytuty naukowe (funkcjonujące w ramach Polskiej Akademii Naukowej i Polskiej Akademii Umiejętności)**. Działają one na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., art. 7), posiadając osobowość prawną. Instytucje te prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie planu rzeczowo-finansowego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę przyznaje się w formie subwencji i dotacji. Jedna subwencja przyznawana jest dla każdej instytucji na utrzymanie potencjału naukowego i dydaktycznego, a dotacje celowe przyznawane są głównie na inwestycje oraz na pomoc materialną dla studentów. Środki finansowe z subwencji i dotacji gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym, którego obsługę bankową prowadzi BGK. O przeznaczeniu środków finansowych przyznanych w formie subwencji decyduje

podmiot, który ją otrzymał. Uczelnia publiczna posiada: fundusz zasadniczy oraz inne fundusze, których utworzenie przewidują odrębne przepisy lub statut, a także fundusz stypendialny oraz fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych. Fundusz zasadniczy odzwierciedla wartość mienia uczelni publicznej. W uczelni publicznej środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne podlegają amortyzacji. Zysk netto uczelni publicznej przeznaczony jest na fundusz zasadniczy, a stratę netto pokrywa się z funduszu zasadniczego. Roczne sprawozdanie finansowe uczelni publicznej podlega badaniu przez firmę audytorską, której wyboru dokonuje rada uczelni.

2.4. Metody planowania dochodów i wydatków budżetu – zagadnienia ogólne

Istotnym zagadnieniem przy konstruowaniu budżetu są metody planowania dochodów i wydatków. Można w tym zakresie wyróżnić różne metody sporządzania budżetów (Owsiak, Kosek-Wojnar, Surówka, 1993):

- budżet w układzie tradycyjnym (budżet pozycji);
- budżet działalności;
- budżet programów;
- budżet rezultatów.

Budżet w układzie tradycyjnym to najbardziej powszechna postać budżetu. Struktura dochodów i wydatków budżetowych opiera się na obowiązującej klasyfikacji budżetowej. Takie podejście do planowania budżetowego nie zapewnia racjonalnego alokowania środków finansowych, gdyż nie jest wyposażone w mechanizm weryfikujący kierunki wydatkowanych środków z przyjętymi założeniami wynikającymi z długofalowej polityki państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Często ta metoda planowania nawiązująca do wykonania budżetów z lat poprzednich (tzw. metoda historyczna), obciążona jest błędami planowania z poprzednich okresów.

Inną metodą planowania budżetowego jest tzw. **budżet działalności**. W tym przypadku w procesie tworzenia budżetu stawiane są pytania, co będzie zakupione ze środków budżetowych. Przy stosowaniu tej metody uwaga skupia się też na działalności zorganizowanych jednostek, wydzielonych oraz na przedmiocie ich działalności (ile wydają pieniędzy), jednak nie analizuje się rezultatów. Bardzo rzadko zdarza się, aby do poszczególnych grup wydatków były dołączone informacje o celach, na które wydatki są ponoszone. Przy tej metodzie pomija się zupełnie badanie wyników.

Budżet programów to kolejna metoda planowania budżetu. Przy tym podejściu do konstruowania budżetu działalność dzielona jest na programy, dla których planuje się wydatki. Konstrukcja budżetu umożliwia odpowiedź na pytanie, jaki efekt ma być osiągnięty. Głównymi jego cechami jest określenie programów uznanych za priorytetowe, jako podstawa alokacji środków, kalkulacja kosztu całkowitego programu, uwzględnienie faktu, że niektóre programy mogą wychodzić poza zakres organizacyjny wydziału bądź jednostki (Owsiak i in., 1993). Przy zastosowaniu tej metody planowania budżetowego decydenci mają wystarczający zakres informacji finansowych o celach uznanych za priorytetowe oraz o możliwościach ich realizacji. Każdy program ma swojego menedżera, który odpowiada za jego realizację.

Budżet rezultatów to metoda planowania wydatków, w której szczególną rolę przypisuje się badaniu efektywności i wydajności, poprzez porównywanie nakładów z efektami. Pytania podstawowe, które są zadawane przy tej metodzie planowania budżetowego, to: co powinno być zrobione oraz czego oczekuje społeczność lokalna.

W budżecie rezultatów definiowane są usługi wykonywane w ramach programów, którym przypisuje się mierzalne parametry (nakład, rezultat, miara efektywności, wynik końcowy).

W Polsce od połowy lat 90. ubiegłego stulecia, dostrzegając korzyści, jakie można uzyskać, stosując nowe metody planowania budżetowego, sięga się po te rozwiązania. W realiach polskich ta nowa metoda planowania budżetowego przybrała nazwę **budżetu zadaniowego** i jest stosowana w różnym zakresie w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, a także w planowaniu wydatków budżetu państwa. Opiera się na koncepcji zarówno budżetu programów, jak i budżetu rezultatów (Owsiak, 2002; Lubińska, 2010). Doceniając jej rolę w racjonalizacji wydatkowania środków publicznych, należy wymienić podstawowe bariery, jakie napotyka: prawne, polityczne, ekonomiczne, jak również psychologiczne.

Bariery prawne wiążą się z niedostosowaniem procedury planowania budżetu, zwłaszcza zakresu jego szczegółowości (w tym obowiązującej klasyfikacji budżetowej), do zasad obowiązujących przy konstrukcji budżetu metodą zadaniową (określenie priorytetów, oparcie systemu księgowego na kalkulacji kosztów, wprowadzenie narzędzi służących obiektywizacji procesu zarządzania itd.). Ograniczeniem wdrażania budżetu zadaniowego są również bariery polityczne. W przypadku sektora publicznego ostateczne decyzje co do alokacji środków finansowych podejmowane są w demokratycznym głosowaniu, gdzie nie zawsze liczy się wyłącznie rachunek ekonomiczny. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że budżet zadaniowy jest narzędziem konstruowania (planowania) budżetu, a nie jego uchwalania, czynniki polityczne mogą zburzyć racjonalne alokowanie środków finansowych.

Istotnym ograniczeniem wdrażania budżetu zadaniowego są czynniki ekonomiczne. Wiążą się one z charakterem dóbr społecznych i publicznych, zwłaszcza z trudnościami ich pomiaru, a tym samym oceny efektywności. Ponadto znaczna część zadań publicznych ma charakter obligatoryjny (np. zadania zlecone w przypadku JST), co przy ograniczonych w zasobach finansowych może stawiać pod znakiem zapytania możliwość skonstruowania właściwego budżetu. W tym przypadku racjonalizacja może w konsekwencji prowadzić do oszczędzania i ograniczania świadczonych usług. Psychologiczne bariery wdrażania budżetu zadaniowego wynikają z zachowania osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań. Problem polega na tym, że realizatorzy zadań nie zawsze identyfikują się z budżetem zadaniowym, który w wielu wypadkach ogranicza ich swobodę działań.

Reasumując, należy stwierdzić, że wszystkie te bariery sprawiają, iż budżet zadaniowy w czystej postaci praktycznie nie jest stosowany ani w przypadku planowania budżetu państwa, ani w polskich samorządach terytorialnych. Są natomiast wykorzystywane w różnym zakresie niektóre elementy tej metody planowania budżetu, z całą pewnością sprzyjając racjonalizacji wydatkowania środków publicznych.

3. PROBLEMATYKA DOCHODÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

3.1. Źródła zasilania finansowego sektora finansów publicznych

Środki, którymi dysponuje władza publiczna, określane są mianem **środków publicznych**. Zgodnie z zapisami Konstytucji RP, są one traktowane jako środki finansowe na cele publiczne (art. 216). W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na ich charakter pieniężny (Nowak-Far, 2017), gromadzenie na rachunkach władz publicznych (Ziółkowska, 2012) oraz możliwość dysponowania nimi, co finalnie pozwala uznać za środki publiczne „wszelkie środki pieniężne będące na podstawie ustawy w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, pozyskiwane przez te jednostki w trakcie operacji polegających – najogólniej – na ich gromadzeniu oraz rozdysponowywaniu w celu realizacji publicznych zadań służących zaspokojeniu potrzeb społecznych” (Miemiec, 2020, s. 53). Warto pamiętać, że środki, którymi dysponuje władza publiczna, w przeważającej części pochodzą z sektora prywatnego. Wynika to z faktu, że państwo nie jest w stanie samo wytwarzać dochodów, w związku z czym musi je pozyskiwać od podmiotów, które je wypracowują (Owsiak, 2017). Charakter publiczny środki te nabywają więc w momencie przechodzenia z sektora prywatnego do sektora publicznego.

Środki publiczne – zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 5 ust. 1) – obejmują kilka podstawowych kategorii finansowych:

- dochody publiczne;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi;
- przychody jednostek sektora finansów publicznych związane z prowadzoną przez nie działalnością;
- przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze zwrotnym.

Analizując charakter prawny środków publicznych, warto zwrócić uwagę na to, czy są one zwrotne czy nie. Kluczowa część środków publicznych, zwłaszcza budżetowych, to środki o charakterze bezzwrotnym, które określane są mianem **dochodów publicznych**. Ich cechą charakterystyczną jest brak konieczności zwrotu pierwotnemu właścicielowi, a także przeniesienie własności. Stanowią one ostateczne, czyli definitywne, zasilenie finansowe władzy publicznej. Oznacza to, że w momencie, gdy środki te wpływają na rachunek tej władzy (np. zasilając budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego), stają się jej własnością. W literaturze przedmiotu dochody publiczne traktowane są jako „świadczenia pieniężne ustanowione przez organy władzy publicznej, pobierane i gromadzone przez administrację publiczną na rachunkach właściwych budżetów lub publicznych funduszy celowych” (Błaszko, 2017, s. 28). Zasadniczo pochodzą one z 3 głównych źródeł, którymi są (Denek, Sobiech, Wolniak, 2001):

- **własna działalność podmiotów publicznych**, w tym związana z wykorzystywaniem własności publicznej;
- **opodatkowanie innych podmiotów**, przede wszystkim gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych;
- **opłaty i różnego rodzaju składki** pobierane na mocy prawa przez władze publiczne.

Kategoryzację dochodów publicznych wprowadza ustawa o finansach publicznych, na mocy której można wyróżnić aż 8 typów dochodów, czyli: daniny publiczne, inne dochody należne, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług, dochody z mienia, spadki, zapisy i darowizny, odszkodowania, kwoty uzyskane z tytułu gwarancji i poręczeń oraz dochody ze sprzedaży majątku (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 5 ust. 2). W tej grupie kluczową rolę odgrywają **daniny publiczne**, w związku z czym przyjęło się dzielić dochody publiczne na 2 grupy, którymi są daniny publiczne i pozostałe dochody, mające dość zróżnicowany charakter (Alińska, Woźniak, 2019).

Daniny publiczne uznawane są za klasyczne obciążenie nakładane przez władzę publiczną zarówno na gospodarstwa domowe, jak i podmioty gospodarcze, które cechuje bezzwrotność, przymusowość i charakter pieniężny (Kosek-Wojnar, 2017). Nie zostały one zdefiniowane w przepisach polskiego prawa i funkcjonują jako tzw. pojęcie zastane (Dębowska-Romanowska, 2010). Obejmują przede wszystkim takie kategorie środków, jak: podatki, opłaty, cła, składki, wpłaty z zysku przedsiębiorstw i banków państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Używając terminu „daniny publiczne”, warto pamiętać, że na przestrzeni lat przyjmowały one różny, nie tylko pieniężny, charakter. Historycznie można bowiem mówić o:

- daninach w naturze, nazywanych również daninami rzeczowymi, które polegały na przekazywaniu na rzecz władzy części majątku w jego pierwotnej formie;
- daninach w postaci świadczeń osobistych, nazywanych daninami osobistymi, które związane były ze świadczeniem określonych usług i wykonywaniem pracy na rzecz danej władzy;
- daninach pieniężnych, obecnie najpopularniejszych, do których zaliczyć można np. podatki, opłaty i cła.

Część autorów, definiując dochody publiczne, stosuje pewne zawężenie, uznając, że stanowią je tylko dochody pochodzące od podmiotów spoza sektora finansów publicznych (Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2020). Dochody te – przy zastosowaniu jako kryterium podziału charakteru strumienia finansowego – określane są mianem dochodów rzeczywistych, w przeciwieństwie do dochodów rozliczeniowych, które mają charakter przepływów wewnątrzsektorowych (Marecki, 2008).

Dochody publiczne można podzielić również ze względu na ich przeznaczenie, którym w przypadku dochodów *sensu stricto*, stanowiących główną część dochodów publicznych, jest finansowanie wydatków publicznych. Drugą kategorię tworzą dochody *sensu largo*, które nie wykazują takiej cechy i z reguły – jako wpływy – mają charakter przejściowy (Ruśkowski, 2000). Literatura przedmiotu proponuje także inne kryteria podziału dochodów publicznych. Wśród nich wskazać można m.in. (Kosikowski, 2001; Borodo, 2019; Ruśkowski, 2000; Alińska i in., 2019; Marecki, 2008):

- kryterium ekonomiczne, pozwalające wyróżnić dochody powstałe w efekcie pierwotnego i wtórnego podziału dochodu narodowego;
- kryterium tytułu prawnego, w ramach którego można wyróżnić dochody publicznoprawne i dochody prywatnoprawne, co związane jest z odmienną rolą władzy publicznej (*imperium i dominium*);
- kryterium funduszu, w ramach którego dochody są gromadzone, co pozwala wyodrębnić dochody budżetowe i pozabudżetowe;
- kryterium formy prawnej stanowienia dochodu, zgodnie z którym wyróżnia się dochody podatkowe i niepodatkowe;

- kryterium obligatoryjności, związane ze stosowaniem (lub nie) przymusu egzekucyjnego, w efekcie czego można mówić o dochodach przymusowych i dobrowolnych;
- kryterium ekwiwalentności, związane z występowaniem (lub nie) świadczenia wzajemnego, które dzieli ogół dochodów na dochody odpłatne i nieodpłatne;
- kryterium regularności/stałości wpływów, które pozwala na wyodrębnienie dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych;
- kryterium miejsca pozyskania, co oznacza funkcjonowanie dochodów krajowych i zagranicznych;
- kryterium celu, z którym związane są dochody, pozwalające na wyróżnienie dochodów zasadniczych i ubocznych;
- kryterium czasu, zgodnie z którym dochody można podzielić na dochody bieżące i kapitałowe.

W przypadku zastosowania do podziału środków publicznych kryterium zwrotności, oprócz dochodów pojawiają się też przychody. Literatura przedmiotu z reguły wskazuje, że bezzwrotność jest kluczową cechą dochodów, jednak z drugiej strony funkcjonują również środki publiczne o charakterze zwrotnym, które nazywane są **przychodami publicznymi**. Są to zasadniczo środki, które w danym momencie są pozostawione do dyspozycji władzy publicznej, ale po określonym czasie (np. roku, 5 lat) muszą zostać zwrócone właścicielowi. Mają one z reguły charakter nadzwyczajny, ale są wykorzystywane w praktyce finansowej praktycznie wszystkich państw. Do podstawowych źródeł przychodów publicznych można zaliczyć przede wszystkim:

- kredyty i pożyczki o charakterze krajowym;
- kredyty i pożyczki o charakterze zagranicznym;
- papiery wartościowe emitowane przez władze publiczne (państwowe oraz samorządowe).

Dokonując podziału wpływów publicznych na dochody i przychody, trzeba mieć świadomość, że w obszarze definicyjnym, zwłaszcza kategorii przychodów, nie ma jednoznaczności. Pojęcie „przychody” przez wielu autorów traktowane jest szerzej i odnoszone do „wszelkich wpływów do sektora finansów publicznych” (Alińska i in., 2019, s. 66), bez konieczności posiadania cechy zwrotności (np. środki pochodzące z prywatyzacji majątku publicznego).

3.2. Istota, cechy i funkcje podatku

Podstawowym rodzajem daniny publicznej jest **podatek**, którego historia związana jest nierozdzielnie z kształtowaniem się organizmów państwowych i pojawianiem się różnego rodzaju obciążeń nakładanych przez władze publiczne na obywateli i rozmaite formy aktywności. Opodatkowanie oznacza bowiem „przejęcie części dochodów (a skrajnie nawet majątku) powstałych w wyniku działalności” (Denek i in., 2001, s. 46) różnych uczestników rynku.

Podatek w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej, będącej swoistą „konstytucją podatkową”, czyli w ujęciu prawnym, traktowany jest jako „publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 6). W literaturze przedmiotu można spotkać się też z definicjami wskazującymi, że podatek to świadczenie nakładane na obywateli w celu pokrycia wydatków

publicznych, do płacenia którego zobowiązani są członkowie zorganizowanych wspólnot (Bouvier, 2000). Zwraca się uwagę także na jednostronność ustalania, powszechność, ogólność czy zasadniczość (Ziółkowska, 2012).

Odnosząc się do zaprezentowanych definicji, warto zwrócić uwagę na kilka elementów, które wskazują na podstawowe cechy podatku. Po pierwsze, **podatek jest wprowadzany na mocy ustawy**, co oznacza, że – w przypadku Polski – jedynym źródłem prawa szczegółowego w zakresie poszczególnych podatków są ustawy podatkowe. Oczywiście nie wyklucza to funkcjonowania innych źródeł prawa podatkowego – o charakterze krajowym (np. ustawa zasadnicza, ordynacja podatkowa, akty prawne wydawane przez upoważnione organy), jak i międzynarodowym (np. dyrektywy unijne w sprawach podatkowych i międzynarodowe umowy podatkowe).

Po drugie, **podatek jest świadczeniem publicznoprawnym**. Oznacza to, że podmiotem nakładającym jest państwo. Władza publiczna, działając poprzez organy podatkowe, w relacjach z podatnikami występuje zarówno w roli wierzyciela, jak też poborcy (Borodo, 2019). Z tym wiąże się **jednostronność ustalania podatku**, ponieważ podatek jest „przejawem władztwa państwa” (Gaudemet, Molinier, 2000, s. 407). W związku z tym podatek wymierza się i pobiera na podstawie jednostronnej decyzji, a ustalony podatek nie stanowi elementu relacji rynkowych na linii – państwo – podatnik i nie podlega negocjacjom (w grę wchodzi jedynie działania pośrednie, np. o charakterze lobbingsowym) (Brzeziński, Matuszewski, Morawski, Olesińska, Zalasiński, 2006).

Pieniężny charakter podatku powiązany jest ściśle z tym, że podatek jest kategorią finansową. Oznacza to, że obecnie nie ma innej możliwości uiszczenia podatku jak tylko w pieniądzu, co wynika przede wszystkim z uniwersalności pieniądza jako środka rozliczeniowego. Warto jednak pamiętać, że historycznie istniały możliwości płacenia podatków w naturze (np. w Polsce jeszcze kilkadziesiąt lat temu dotyczyło to podatku gruntowego), niemniej współcześnie takie rozwiązania nie są stosowane. Ordynacja podatkowa przewiduje co prawda możliwość przeniesienia przez podatnika własności rzeczy lub praw majątkowych na wierzyciela (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego) (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 66), jednak odnosi się to wyłącznie do zaległości podatkowych.

Przymusowość podatku oznacza, że płatność podatku nie jest uzależniona od chęci bądź też dobrej woli podatnika. Relacja pomiędzy podatnikiem a wierzycielem podatkowym ma charakter stosunku podporządkowania i jest zabezpieczona przymusem administracyjnym. Podatki stanowią podstawę finansowania, a tym samym funkcjonowania, państwa, w związku z czym przyjmuje się, że podatnik nie ma możliwości uchylecia się od zapłaty podatku, o czym mówi tzw. zasada konieczności podatku. Władza publiczna, działając przez swoje organy, dysponuje szerokim spektrum środków egzekucyjnych przewidzianych przez prawo (np. grzywna, karna stawka podatku, postępowanie komornicze, pozbawienie wolności).

Podatek jest świadczeniem bezzwrotnym, co oznacza, że po zapłaceniu przez podatnika nie podlega on już zwrotowi. Jest to związane z faktem, że podatki są dochodami publicznymi, czyli mają charakter wpływów ostatecznych. Są one również instrumentami redystrybucyjnymi, w związku z czym ich pobranie jest równoznaczne z definitywnym przesunięciem środków finansowych od podatnika do władzy publicznej (Osiatyński, 2006). Pewien wyjątek stanowią zwroty związane z korektami, błędami, naruszeniami prawa czy nadpłatami zobowiązań, ale nie stanowią właściwych zobowiązań.

Kolejna cecha podatku to **nieodpłatność**, inaczej nazywana **nieekwiwalentnością**. Uiszczenie podatku przez podatnika nie stanowi bowiem jakiegokolwiek zobowiązania władzy publicznej do świadczenia wzajemnego (bezpośredniego) na jego rzecz. Oznacza to, że podatnik z tytułu zapłacenia konkretnego podatku nie może domagać się określonych świadczeń, czyli ekwiwalentu. W przypadku podatków nie występuje bowiem odpłatność indywidualna (Borodo, 2019), jak ma to miejsce np. w przypadku opłat, czyli podatku w ujęciu prawnym nie można traktować jako „ceny za świadczoną usługę” (Bouvier, 2000, s. 25). Funkcjonuje natomiast odpłatność ogólna, która polega na tym, że z ogólnych wpływów podatkowych władza publiczna finansuje działania i świadczenia (np. takie jak ochrona zdrowia, bezpieczeństwo, edukacja), które kierowane są do ogółu społeczeństwa. W efekcie podatnicy, jako członkowie społeczeństwa, korzystają z określonych dóbr publicznych, jednak nie istnieje żadna zależność pomiędzy faktem płacenia podatków czy ich wysokością a możliwością lub zakresem korzystania ze świadczeń oferowanych przez państwo.

Charakterystyczną cechą podatku jest też **ogólność**. Rozumiana jest ona zasadniczo jako stosowanie tych samych zasad dla wszystkich podmiotów i jednostek objętych opodatkowaniem (Wolański, 2007). Z drugiej jednak strony charakter ogólny podatków związany jest z ich określoną funkcją jako dochodów publicznych. Otóż, podatki – wpływając do budżetu (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – nie są przeznaczone na finansowanie określonych zadań, a tworzą fundusz ogólny, z którego dopiero te zadania są finansowane.

Podatki, będąc najważniejszą daniną publiczną, pełnią w gospodarce liczne funkcje, chociaż ich liczba i zakres, w zależności od szkoły lub koncepcji ekonomicznej, wykazują duże zróżnicowanie. Równocześnie trzeba mieć na uwadze, że część funkcji podatkowych ma charakter uniwersalny, czyli jest spełniana przez wszystkie bez wyjątku podatki tworzące systemy podatkowe, a część odnosi się do wybranych podatków i ma charakter zindywidualizowany.

Podstawową i niepodlegającą dyskusji funkcją podatku, jak też każdej innej daniny publicznej, jest **funkcja fiskalna**, określana także mianem **funkcji dochodowej**. Ma ona charakter powszechny i od zawsze stanowiła najważniejszy motyw nakładania obciążeń podatkowych. W najogólniejszym ujęciu sprowadza się do zapewnienia wpływów potrzebnych do finansowania działalności władzy publicznej. Oznacza to, że w przypadku gdy podatek nie dostarcza odpowiednich dochodów, powinien podlegać modyfikacji lub w ogóle eliminacji (Ruśkowski, 2000). Z drugiej strony niezmiernie ważne jest również dopasowanie wielkości obciążeń podatkowych, czyli wielkości wpływów, do koniecznych potrzeb państwa. Chodzi tutaj głównie o ograniczenie tzw. „fiskalizmu podatkowego” (Ciak, Kołosowska, Piotrowska-Marczak, 2019), który – zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasowym – znacząco zmniejsza aktywność podatników i przyszłe potencjalne wpływy budżetowe.

Funkcja fiskalna – według koncepcji liberalnych – powinna de facto być jedyną funkcją podatku, gdyż podatki nie powinny, oprócz generowania dochodów, wpływać w jakikolwiek inny sposób na gospodarkę (Gaudemet i in., 2000). Związane jest to z koncepcją **neutralności podatku**, zgodnie z którą podatki nie wpływają na alokację zasobów, jak również nie ingerują w stosunki na rynku, prowadząc do dyskryminacji określonych podmiotów lub rodzajów działalności. W rzeczywistości gospodarczej niemożliwy jest jednak brak oddziaływania na gospodarkę i życie społeczne przez

instrumenty o charakterze redystrybucyjnym, jakimi są podatki. Powoduje to – na gruncie teorii – odchodzenie od wymogu radykalnej neutralności (Krajewska, 2010) i dopuszczenie możliwości realizacji przez podatki także celów o charakterze gospodarczym i społecznym. W efekcie – oprócz funkcji fiskalnej – funkcjonują też inne funkcje podatków, które najogólniej określić można mianem **funkcji pozafiskalnych**. Jak wskazują liczni autorzy, „przypisywanie podatkom funkcji pozafiskalnych zakłada nie tylko aktywną rolę państwa (i innych związków publicznoprawnych) w gospodarce i życiu społecznym, ale także świadome i celowe wykorzystanie podatków do wypełniania tych funkcji” (Denek i in., 2001, s. 120). Funkcje pozafiskalne są analogiczne do podstawowych funkcji finansów publicznych i obejmują:

- **funkcję alokacyjną**, w ramach której podatki są istotnym elementem oddziaływania na strukturę czynników produkcji (Szczodrowski, 2007), jak i finalnie strukturę PKB;
- **funkcję redystrybucyjną**, rozumianą jako wtórny – w stosunku do rynkowego – podział dochodów i majątku, który dokonywany jest przede wszystkim za pomocą podatków;
- **funkcję stabilizacyjną**, w ramach której podatki są ważnym instrumentem oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą w zakresie pobudzania i utrzymywania długofalowego wzrostu gospodarczego, pełnego zatrudnienia, czy też określonego poziomu cen w gospodarce.

Mówiąc o podatkach jako jednym z kluczowych instrumentów redystrybucji, warto zwrócić uwagę na rolę, jaką odgrywają w procesach zmniejszania nierówności, zwłaszcza takich, które nie są akceptowane społecznie. Punktem wyjścia jest wyjaśnienie pojęcia „**równość**”, określanej często mianem **sprawiedliwości społecznej**. W ujęciu ekonomii można mówić o 2 rodzajach tej równości, a mianowicie: **równości poziomej i równości pionowej**. Równość pozioma rozumiana jako takie samo traktowanie osób i podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji. Z kolei równość pionowa ukierunkowana jest na różnicowanie podejścia w celu niwelowania różnic występujących pomiędzy podmiotami (Krajewska, 2010). W praktyce podatkowej, aby zmniejszyć istniejące różnice ograniczyć tempo ich wzrostu, stosuje się np. zróżnicowane stawki podatkowe, jak i system ulg oraz zwolnień.

W przypadku funkcji stabilizacyjnej istotną rolę przypisuje się w obszarze podatkowym tzw. **automatycznym stabilizatorom koniunktury**. Rozumiane są one – w odniesieniu do podatków – jako takie konstrukcje podatkowe, które w sytuacji zmiany sytuacji gospodarczej niejako „automatycznie” pozwalają na przeciwdziałanie wahaniom koniunkturalnym i dzięki temu – bez konieczności podejmowania dodatkowych decyzji administracyjnych – poprzez swoją naturalną elastyczność umożliwiają stabilizację i utrzymanie równowagi. Sztandarowym przykładem tego rodzaju stabilizatorów są podatki dochodowe od osób fizycznych, zwłaszcza o charakterze progresywnym, które utrzymują gwałtowny wzrost, przeciwdziałając tym samym przegrzaniu gospodarki.

Typologie funkcji podatkowych, proponowane przez innych autorów, utożsamiają je często z celami, które przypisuje się podatkom, w konsekwencji czego można mówić o (Ruśkowski, 2000):

- **funkcjach finansowych** – związanych z dostarczaniem środków finansowych podmiotom publicznoprawnym;
- **funkcjach gospodarczych** – znajdujących swój wyraz w oddziaływaniu na gospodarkę – zarówno w sposób globalny (np. pobudzanie lub hamowanie wzrostu gospodarczego), jak i selektywny (np. aktywizowanie lub tłumienie działalności poszczególnych podmiotów lub branż poprzez system ulg lub wyższych stawek podatkowych);
- **funkcjach społecznych** – zmierzających do zmniejszania nierówności społecznych i ochrony określonych osób, grup społecznych lub podmiotów gospodarczych.

3.3. Podstawowe zasady podatkowe

Podatki stanowią integralną część życia i działalności człowieka, co zauważył już dawno temu B. Franklin, który jest autorem jednego z popularniejszych stwierdzeń dotyczących podatków, wskazującego, że na tym świecie nie ma nic pewnego oprócz śmierci i podatków. Nieuniknioność podatków oznacza z jednej strony konieczność zaakceptowania i przyzwyczajania się podatników do tego typu obciążeń, ale z drugiej strony stawia przez władzę publiczną wyzwanie kreowania takich konstrukcji i rozwiązań podatkowych, aby były one w jak najmniejszym stopniu uciążliwe dla podatników. Służyć temu mają w pewnym stopniu **zasady podatkowe**, które można rozumieć jako „zestaw zaleceń formułowanych przez teorię ekonomii i finansów pod adresem państwa, tzn. rządu, parlamentu, partii politycznych itd.” (Owsiak, 2017, s. 247). Podobnie jak w przypadku zasad budżetowych, nie istnieje zamknięty katalog zasad podatkowych, ale można wskazać pewne grupy zasad przypisywane określonym autorom. Część zasad odnosi się do całego systemu podatkowego, a część do poszczególnych podatków i w praktyce nie jest możliwa realizacja wszystkich, nawet tych najważniejszych, zasad w całości. Niemniej jednak przyjmuje się, że im większa liczba zasad jest realizowana, tym dany system podatkowy można ocenić jako „lepszy”, przede wszystkim z punktu widzenia podatnika.

Za twórcę pierwszego zestawu zasad podatkowych uznaje się A. Smitha, który – będąc przedstawicielem klasycznej szkoły ekonomii – był przekonany, że gospodarką rządzą obiektywne prawa. Dotyczyło to także sfery podatkowej, zwłaszcza w odniesieniu do władzy publicznej, która powinna tych praw przestrzegać (Wolański, 2007). W efekcie A. Smith sformułował 4 podstawowe zasady, którymi są:

- zasada równości;
- zasada pewności;
- zasada taniaści;
- zasada dogodności.

Zasada równości, nazywana również **zasadą sprawiedliwości podatkowej**, to podstawowa zasada wprowadzona przez Smitha. Odnosi się ona przede wszystkim do uznania konieczności obciążania podatników przez władze publiczne, gdyż zgodnie z koncepcją Smitha wszyscy, którzy korzystają ze świadczeń oferowanych przez państwo, powinni też mieć udział w ich finansowaniu. Kluczową kwestią jest jednak określenie wysokości tego udziału, który zgodnie z omawianą zasadą winien być dostosowany (według Smitha – proporcjonalny) do zdolności płatniczej podatnika (Raczkowski,

Schneider, Węgrzyn, 2020). Oznacza to uwzględnienie przy ustaleniu wysokości obciążenia sytuacji ekonomicznej podatnika i równe traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji (równość pozioma). Problemem w realizacji tej zasady, która do dnia dzisiejszego uznawana jest za jedną z bardziej kontrowersyjnych, jest niejednoznaczność rozumienia równości w zakresie obciążenia podatników (Rosiński, 2008), czyli wspomnianego już wcześniej „jednakowego traktowania jednakowych”. Zarówno literatura przedmiotu, jak i praktyka podatkowa dostarczają wiele rozwiązań w tym zakresie, które nie są jednak rozumiane w identyczny sposób. Przykładowo, można mówić o podejściu uwzględniającym równą zdolność do płacenia przez podatników, równą „uciążliwość” obciążeń dla podatników, równość „korzyści” osiąganych przez podatników ze strony państwa czy też równą kwotę podatku (Sommer, 2009).

Pozostałe 3 zasady podatkowe sformułowane przez A. Smitha mają charakter zasad „technicznych” i odnoszą się techniki podatkowej, czyli elementów konstrukcji podatków oraz procedur związanych z ich nakładaniem i poborem. **Zasada pewności opodatkowania** może być rozumiana z dwójaki sposób – po pierwsze, przez pryzmat indywidualnego podatnika, a po drugie, w odniesieniu do całego systemu podatkowego. Z punktu widzenia podatnika pewność opodatkowania wyraża się przede wszystkim poprzez jego wiedzę dotyczącą zarówno wysokości podatku, terminów płatności, możliwości zastosowania odliczeń, jak i innych warunków związanych z regulowaniem zobowiązania podatkowego. Oznacza to w praktyce eliminację bądź też znaczące ograniczenia uznaniowości (np. uniezależnienie wysokości obciążenia od decyzji urzędnika) i ochronę podatnika przed dowolnością działań aparatu skarbowego (Rosiński, 2008). Z drugiej strony – biorąc pod uwagę cały system podatkowy – pewność opodatkowania wiąże się z postulatem zachowania pewnej niezmienności i ograniczenia nadmiernych zmian podatkowych, które wpływają hamująco na działalność podatników, a tym samym mogą spowodować spadek przyszłych wpływów budżetowych.

Zasada taniości opodatkowania odnosi się do kosztów poboru podatków, postulując, żeby były one możliwie jak najniższe. Zasada ta nie dotyczy wysokości samego podatku, tylko obciążeń dodatkowych, które mogą się pojawić np. w związku z regulowaniem zobowiązania przez podatnika. Dodatkowo zwraca się też uwagę na ograniczenie komplikacji związanych ze ściągalnością podatków (Ziółkowska, 2012). W zamyśle A. Smitha, realizacja zasady taniości wymaga spełnienia takich warunków, jak: ograniczenie liczebności pracowników aparatu skarbowego, ograniczenia kontroli skarbowych i wysokości kar nakładanych na podatników, a także zagwarantowanie nienaruszalności ich źródeł dochodu.

Z kolei **zasada dogodności** to zasada, której główne przesłanie polega na takim ustaleniu zasad i warunków płacenia podatku, aby podatnikowi było jak najłatwiej ów obowiązek wypełnić. Podejście takie wynika z założenia, że podatnicy zasadniczo są skłonni płacić podatki, jednak w różnych momentach czasowych mogą mieć z tym mniejsze lub większe trudności. W efekcie zadaniem państwa jest stworzenie takich warunków, aby podatnik był w stanie wybrać dogodną formę lub termin (oczywiście w ustalonych granicach) i faktycznie zapłacił podatek, a tym samym zasilił finansowo rachunek właściwego związku publicznoprawnego.

Oprócz A. Smitha, twórcami zasad podatkowych byli także inni przedstawiciele klasycznej szkoły ekonomii, wśród których warto wyróżnić D. Ricardo, któremu przypisuje się autorstwo zasady neutralności podatku oraz tzw. „reguły edynburskiej”, dotyczącej

niezmienności sytuacji podatnika po opodatkowaniu, J.S. Milla, który stworzył zasadę „równości ofiar”, a także J.-B. Saya, autora „zasady moralności” podatku, wskazującej na potrzebę zgodności podatków z obowiązującymi wartościami i zwyczajami.

Warto w tym miejscu podkreślić, że o ile „moralne” aspekty funkcjonowania podatków pojawiły się już u klasyków, o tyle kwestie społeczne i nefiskalne podatków zostały wyartykułowane dopiero w ramach zasad sformułowanych przez A. Wagnera, które pojawiły się w 2 poł. XIX wieku. Tak jak A. Smith, formułując zasady, starał się uwzględniać głównie korzyści podatnika (Krajewska, 2010), tak Wagner dążył do skonstruowania rozwiązań atrakcyjnych zarówno dla podatnika, jak i władzy publicznej (Wolański, 2007). W efekcie znacząco rozbudował on propozycję A. Smitha i podzielił ogół zasad na 4 grupy:

- zasady fiskalne;
- zasady gospodarcze (ekonomiczne);
- zasady sprawiedliwości (moralno-polityczne);
- zasady techniczne.

Zasady fiskalne, zaproponowane przez A. Wagnera, odnoszą się głównie do wydajności i elastyczności podatków jako takich, jak i całego systemu podatkowego. Oznacza to, że podatki powinny stanowić wydajne źródło finansowania państwa, a tym samym należy nakładać tylko takie obciążenia, które gwarantują odpowiednie wpływy, równocześnie rezygnując z podatków przynoszących niewielkie wpływy lub – co gorsza – generujących koszty. Z zasadą tą wiąże się stworzona w latach 70. XX wieku przez A. Laffera koncepcja, graficznie przedstawiana za pomocą tzw. **krzywej Laffera**, pokazująca zależność pomiędzy wysokością podatków a dochodami, które otrzymuje z tego tytułu władza publiczna. Koncepcja ta obecnie jest jednak krytykowana, przede wszystkim ze względu na swój wyłącznie teoretyczny charakter.

Mówiąc o wydajności, warto zwrócić uwagę, że ma ona ścisły związek z fiskalną funkcją podatków. **Wydajność fiskalna** może być rozumiana zarówno w sposób wąski (porównanie wielkości dochodów z tytułu podatków z istniejącym popytem na środki pieniężne), jak i szeroki, który uwzględnia również aspekt jakościowy (m.in. taniość i stałość). W każdym jednak przypadku „ocena wydajności fiskalnej podatków stanowi równocześnie ocenę realizacji przez nie funkcji fiskalnej” (Famulska, 2021, s. 15). Według Wagnera podatki powinny cechować się też elastycznością, czyli powinny móc w miarę szybko i w odpowiedni sposób (np. przez automatyczną zmianę stawki podatku) reagować na zmianę sytuacji konkretnego podatnika i całej gospodarki. Równocześnie ważne jest zapewnienie stałości podatków, czyli maksymalne ograniczenia zmian. I nie chodzi tylko o zmiany w istniejących podatkach, ale także np. o wprowadzanie nowych obciążeń.

Zasady ekonomiczne, określane też mianem **zasad gospodarczych**, koncentrują się głównie na zagwarantowaniu nienaruszalności majątku podatnika. Oznacza to, że wszelkie zobowiązania podatkowe powinny być pokrywane z bieżących dochodów podatnika, bez konieczności sięgania do posiadanych przez niego już wcześniej zasobów (np. majątku lub oszczędności). Z drugiej strony zasady te zwracają uwagę także na zjawisko przerzucalności podatków (o czym będzie mowa przy omawianiu podatków pośrednich). A. Wagner zwraca tym samym uwagę nie tylko na pojedyncze podatki, ale ich ogół, czyli system podatkowy, jak też na ekonomiczne i społeczne efekty nakładania podatków.

Kolejną grupę stanowią **zasady sprawiedliwości**, nazywane także **zasadami moralno-politycznymi**, które zwracają uwagę przede wszystkim na aspekt społeczny, a tym samym niefiskalne cele opodatkowania. Do zasad tych zalicza się zasadę powszechności, równości (nawiązującą do zasady sprawiedliwości Smitha), jak i zasadę uwzględniania zdolności płatniczej podatnika. Ze względu na uwzględnienie elementu społecznego, zasady te wywołują liczne kontrowersje dotyczące ich praktycznego zastosowania.

Ostatnią grupę zasad sformułowanych przez A. Wagnera tworzą **zasady techniczne**, które zasadniczo są powieleniem zasad pewności, taniaści i dogodności zaproponowanych przez Smitha.

Spośród autorów zasad podatkowych XX wieku często przywołuje się również F. Neumarkę, który zaproponował wyróżnienie takich grup zasad, jak (Kosikowski, 2001):

- **zasady fiskalno-budżetowe**, które obejmowały wystarczalność wpływów z tytułu podatków oraz zdolność przystosowawczą podatków;
- **zasady etyczno-społeczne**, które koncentrowały się na takich kwestiach, jak sprawiedliwość i podatkowa redystrybucja dochodu i majątku;
- **zasady ekonomiczne**, obejmujące elastyczność opodatkowania, minimalizację ingerencji w obszar własności prywatnej i działalności gospodarczej, jak też adekwatność polityki podatkowej i poziomu wzrostu gospodarczego;
- **zasady związane z techniką podatkową**, które zasadniczo koncentrowały się na niezmienności prawa podatkowego, przejrzystości, taniaści i dogodności podatków, jak i wewnętrznej spójności systemów podatkowych.

Oprócz zasad, które przypisane są konkretnym autorom, w przestrzeni podatkowej funkcjonuje także sporo innych zasad. Można wśród nich wymienić przede wszystkim **zasadę legalności podatku**, która sprowadza się do stwierdzenia, że podatek nie może zostać ani nałożony, ani tym bardziej pobrany, jeśli nie został usankcjonowany prawnie. W praktyce oznacza to konieczność przyjęcia odpowiedniego aktu prawnego przez organ do tego upoważniony (w Polsce jest to Parlament, który przepisy podatkowe wprowadza w drodze ustawowej). Kolejną jest, wspomniana już we wcześniejszej części rozdziału, **zasada konieczności podatku**, która ze względu na fakt, że podatek jest niezbędny do funkcjonowania państwa i innych związków publicznoprawnych, ogranicza jakąkolwiek możliwość odmowy bądź też uchylania się przed płaceniem podatku.

Do zasad podatkowych związanych z wymierzaniem podatku należą także: **zasada terytorialności podatku** i **zasada rocznego wymiaru podatku**. Pierwsza z przywołanych zasad wskazuje na możliwość stosowania prawa podatkowego i działania organów podatkowych wyłącznie na określonym obszarze, ograniczonym z reguły do terytorium danego państwa. Druga zasada z kolei wskazuje na możliwość poboru podatku wyłącznie w okresie **roku podatkowego**, co nie stoi w sprzeczności z ważnością aktów prawnych dotyczących podatków.

Jedną z istotnych zasad, powstałą na gruncie prawa cywilnego, ale znajdującą jak najbardziej zastosowanie w sferze podatkowej, jest **zasada niedziałania prawa wstecz** (*lex retro non agit*). Oznacza ona, w odniesieniu do podatków, że w przeciągu roku podatkowego ustawodawca nie może pogorszyć sytuacji podatnika. Wynika to po części ze wspomnianej wcześniej zasady rocznego wymiaru podatku, ponieważ oznacza, że

przyjęte na dany rok podatkowy rozwiązania i rozstrzygnięcia muszą obowiązywać do końca roku podatkowego. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy np. ustawodawca, wprowadzając określone przepisy, pomylił się na niekorzyść podatnika.

Literatura przedmiotu proponuje także 2 przeciwstawne zasady dotyczące poboru podatków: **zasadę ekwiwalentności** (nazywaną zasadą korzyści) i **zasadę zdolności płatniczej** (lub podatkowej). W pierwszym przypadku zakłada się, że wysokość podatku powinna być uzależniona od korzyści, jakie podatnicy osiągają z tytułu usług i dóbr dostarczanych im przez państwo. W drugim przypadku kluczową kwestią przy ustalaniu wysokości obciążenia powinna być faktyczna zdolność finansowa (Krajewska, 2010). Czyli im wyższa zdolność podatkowa, tym wyższy podatek, przy równoczesnym, z reguły znacznie niższym, korzystaniu z usług publicznych.

3.4. Wybrane klasyfikacje podatków

Duża ilość podatków, jak i ich różnorodność, powoduje, że stosuje się rozmaite ich typologie. Oparte są one o różnorodne kryteria, spośród których literatura przedmiotu najczęściej wymienia:

- kryterium ekonomiczne;
- kryterium przedmiotowe;
- kryterium społeczne;
- kryterium podmiotowe;
- kryterium podmiotowych źródeł pochodzenia;
- kryterium władztwa podatkowego;
- kryterium miejsca przeznaczenia;
- kryterium prawne.

Jednym z podstawowych kryteriów podziału podatków jest kryterium ekonomiczne, które przyjmuje jako punkt wyjścia założenie, że „podstawą opodatkowania jest zawsze bogactwo, lecz nie zawsze musi mieć ono taką samą postać” (Gaudemet i in., 2000, s. 463). Oznacza to, że podatki zawsze płaci się od majątku, ale ten majątek funkcjonuje w różnej formie – można go już posiadać, nabywać lub wydatkować. W efekcie zastosowania omawianego kryterium, ogół podatków można podzielić na **podatki od kapitału**, które związane są z majątkiem będącym w dyspozycji podatnika, **podatki od dochodu**, które dotyczą majątku nabywanego (niezależnie od sposobu nabycia), jak również **podatki od wydatków**, które pojawiają się w sytuacjach, gdy majątek jest wydatkowany.

Podobnym do kryterium ekonomicznego jest kryterium przedmiotowe, które koncentruje się na przedmiocie opodatkowania i pozwala wyróżnić takie grupy podatków, jak: **podatki majątkowe**, **podatki dochodowe**, **podatki przychodowe** oraz **podatki konsumpcyjne**. Ponieważ – jak podkreślone zostało przy omawianiu wcześniejszego kryterium – majątek może występować w różnej postaci, to **podatki majątkowe** wykazują stosunkowo duże zróżnicowanie. Zasadniczo związane są z sytuacją, gdy podatnik posiada majątek (np. podatek od nieruchomości), ma miejsce jego przyrost (np. w drodze opodatkowania dywidendy) lub zmiana praw majątkowych (np. podatek od spadków i darowizn) (Wolański, 2007). Historycznie podatki majątkowe traktowane są jako jedne z najstarszych podatków, lecz obecnie pełnią w systemach podatkowych rolę uzupełniającą, stanowiąc głównie źródło zasilania jednostek samorządu terytorialnego. **Podatki dochodowe** to podatki, których przedmiotem są osiągnięte przez podatnika dochody, rozumiane jako różnica pomiędzy przychodami a kosztami (np. podatek dochodowy od

osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych). Warto zauważyć, że w przypadku niektórych przychodów kategoria kosztów w ogóle się nie pojawia (np. emerytury, dywidendy), co powoduje, że charakter podatków z nimi związanych staje się dyskusyjny i kieruje się w stronę podatków przychodowych (Ruśkowski, 2000). **Podatki przychodowe** są bowiem nakładane na wszystkie przychody, określane mianem przychodów brutto, osiągnane przez podatników z prowadzonej przez nich działalności (np. podatek od towarów i usług, podatek leśny). Podatki te pobierane z reguły w momencie uzyskania przychodów, w związku z czym ewentualne koszty nie są brane pod uwagę. Konstrukcyjnie podatki przychodowe traktowane są jako jedne z prostszych form opodatkowania. Do ich podstawowych cech można zaliczyć: pobór uniezależniony od wyników działalności, charakter cenotwórczy oraz istotne znaczenie fiskalne dla władzy publicznej (Owsiak, 2017). Ostatnią wyróżnioną przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego kategorią podatków są **podatki konsumpcyjne**, określane też jako **podatki od wydatków**. Dotyczą one sytuacji, w których podatnik ponosi określone wydatki i z reguły stanowią część ceny nabywanych towarów i usług (np. podatek akcyzowy).

W ujęciu przedmiotowym możliwy jest także podział na podatki majątkowe, podatki dochodowe, podatki przychodowe i podatki obrotowe. Ostatnia kategoria, czyli **podatki obrotowe**, to podatki związane z obrotem, co oznacza, że przedmiotem podatku staje się wartość obrotu (sprzedaż towarów, świadczenie usług) (Wolański, 2007). Przy zastosowaniu takiego podziału w grupie tej pojawiają się takie podatki, jak np. podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

Nieco inny podział podatków związany jest z kryterium społecznym, które pozwala wyróżnić **podatki rzeczowe** i **podatki osobiste**. **Podatki rzeczowe**, nazywane także **podatkami realnymi**, to podatki, które obciążają podatników bez uwzględnienia ich sytuacji indywidualnej. Oznacza to w praktyce, że podatnicy, którzy dysponują takim samym przedmiotem opodatkowania (np. nabywając taki sam towar lub będąc właścicielem takiego samego środka transportu), zapłacą dokładnie taki sam podatek. Z kolei **podatki osobiste**, nazywane **podatkami personalnymi**, biorą pod uwagę sytuację podatnika (np. finansową, rodzinną lub status zawodowy). W efekcie podatnicy, dysponując takim samym przedmiotem opodatkowania (np. dochodem), mogą zapłacić różne podatki, ze względu na fakt skorzystania przez jednego z nich z ulg podatkowych.

Podział podatków może także nieco inaczej uwzględniać aspekt podmiotowy, wskazując na to, kto płaci podatek. Zastosowanie w takim podejściu znajdują 2 kryteria, a mianowicie kryterium podmiotowe i kryterium podmiotowych źródeł pochodzenia. W pierwszym przypadku podatki można podzielić na **podatki od osób fizycznych** oraz **podatki od osób prawnych**, przy czym z reguły osoby fizyczne różnicuje się dodatkowo w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. W efekcie można więc wyróżnić 3 rodzaje podatków, czyli: **podatki od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej**, **podatki od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą** oraz **podatki od osób prawnych**. Termin „osoby prawne” obejmuje także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W przypadku kryterium podmiotowych źródeł pochodzenia, które jest dość rzadko stosowane, zwraca się uwagę na typ podmiotów, czy też branżę lub sektor, które są obciążone podatkami. Można więc mówić np. o **podatkach płaconych przez gospodarstwa domowe**, **podatkach płaconych przez sektor przedsiębiorstw**, **podatkach płaconych przez instytucje finansowe** czy **podatkach płaconych przez inne sektory** w zależności od przyjętego poziomu szczegółowości.

Kolejne kryterium podziału podatków to kryterium władztwa podatkowego, które pozwala wyróżnić **podatki nakładane przez państwo** i **podatki nakładane przez władze samorządowe**. Pojęcie „władztwo podatkowe” rozumiane jest zasadniczo jako ogół kompetencji danej władzy, obejmujący m.in. stanowienie podatków, kształtowanie elementów konstrukcji podatków, pobór podatków, przeciwdziałanie przestępczości podatkowej, jak też dysponowanie wpływami podatkowymi (Kulicki, 2018). W Polsce, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, władztwo ma charakter ograniczony i wyraża się jedynie w możliwości wpływania na część elementów techniki podatkowej (np. obniżanie stawek maksymalnych, wprowadzanie innych niż ustawowe ulg i zwolnień). Jednostki samorządu w Polsce nie mogą stanowić podatków, co oznacza, że wszystkie podatki funkcjonujące w Polsce mają charakter podatków nakładanych przez państwo.

Inaczej prezentuje się podział podatków uwzględniający miejsce przeznaczenia, czyli budżet, który jest zasilany wpływami podatkowymi. Zastosowanie tego kryterium dzieli podatki na **podatki państwowe**, **podatki samorządowe** oraz **podatki mieszane**. **Podatki państwowe**, w literaturze określane czasem mianem **podatków centralnych**, to podatki, które w całości zasilają budżet państwa. W przypadku Polski są to np. takie podatki, jak podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy czy podatek od gier. Drugą grupę tworzą **podatki samorządowe**, które wpływają w całości do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w warunkach polskich dotyczy to tylko budżetów gminnych). Jako przykład mogą posłużyć takie podatki, jak podatek od nieruchomości, podatek leśny czy karta podatkowa. Ze względu na fakt, że funkcjonują też podatki, z których wpływy zasilają zarówno budżet centralny, jak i budżety samorządowe (np. podatek dochodowy od osób fizycznych), można mówić także o trzeciej grupie podatków, którymi są **podatki mieszane**.

Do zaprezentowanego podziału zbliżony jest podział uwzględniający typ organu pobierającego podatki, co pozwala dokonać rozróżnienia na **podatki pobierane przez urzędy skarbowe** (np. podatek od towarów i usług, podatek od spadków i darowizn) oraz **podatki pobierane przez samorządowe organy podatkowe** (np. podatek od nieruchomości, podatek rolny) (Ruśkowski, 2000), które w przypadku Polski funkcjonują de facto tylko na szczeblu gminnym.

Prawdopodobnie najpopularniejszym podziałem podatków jest jednak podział związany z kryterium prawnym, nazywanym też kryterium nominalnego źródła podatku, w efekcie którego można mówić o **podatkach pośrednich** i **podatkach bezpośrednich**.

Podatki bezpośrednie, jak wskazuje nazwa, są podatkami obciążającymi w sposób bezpośredni dany podmiot i sięgającymi do źródła, jakim jest jego dochód lub majątek, co powoduje, że podstawowymi podatkami bezpośrednimi są podatki dochodowe i majątkowe. W przypadku tych podatków „istnieje precyzyjnie określona zależność między płaconym podatkiem, tzn. rodzajem podatku, jego wysokością, trybem płacenia, a podatnikiem” (Owsiak, 2017, s. 231). Cechą podatków bezpośrednich jest zatem relatywnie wysoka świadomość podatników dotycząca faktu obciążenia podatkiem. Podatnik wie, że płaci podatek, z reguły wie, dlaczego płaci, kiedy i ile. Wśród zalet podatków bezpośrednich wymienia się przede wszystkim sprawiedliwość (uwzględnienie zdolności płatniczej podatnika), stałą wydajność, dużą elastyczność, a także stosunkowo niskie koszty poboru. Za główną wadę podatków bezpośrednich uznać należy niesystematyczność wpływów z tego tytułu i opóźnienia w poborze (Gaudemet i in., 2000).

Podatki pośrednie, nazywane czasami **podatkami anonimowymi** lub **podatkami ukrytymi**, są podatkami, które nie pozostają w ścisłym związku z sytuacją dochodową i majątkową podatnika (Ziółkowska, 2012), z czego wynika ich nazwa. Wśród istotnych zalet tych podatków należy wymienić m.in. stosunkowo niski poziom świadomości faktu obciążenia podatkiem przez podmioty, które realnie ponoszą jego ciężar (np. finalni nabywcy w przypadku podatku od towarów i usług). Oznacza to, że podmioty te reagują relatywnie wolno, albo w ogóle, na zmiany podatków, zwłaszcza na ich wzrost. Jako zaletę podkreśla się także dużą wydajność podatków pośrednich (wpływy z tych podatków stanowią główny element wpływów podatkowych państwa), jak również systematyczność i łatwość poboru. Z drugiej jednak strony podatki pośrednie są często postrzegane jako podatki niesprawiedliwe, ze względu na obciążenie przede wszystkim konsumpcji podstawowej, która cechuje się w miarę sztywnym popytem (Rosiński, 2008).

Zagadnieniem, które ściśle wiąże się z podziałem podatków na pośrednie oraz bezpośrednie, jest **przerzucalność podatków**. Rozumiana jest ona jako „możliwość przeniesienia przez podatnika ekonomicznego ciężaru podatku na osobę trzecią” (Ruśkowski, 2000, s. 24). Warto pamiętać, że przerwuceniu może podlegać całość obciążenia (przerzucalność zupełna) bądź też jego część (przerzucalność częściowa) (Kosikowski, 2001), jak również „kierunek przesunięcia” podatku może być różny, w związku z czym można wyróżnić:

- przerwucalność „w przód”, która oznacza przesunięcie ekonomicznego ciężaru podatku na podmioty będące odbiorcami podmiotu obciążonego (np. w cenie sprzedawanych towarów i usług) (Rosiński, 2008);
- przerwucalność „wstecz”, która rozumiana jest jako oddziaływanie na podmioty znajdujące się w „łańcuchu” obrotowym przed podmiotem obciążonym podatkiem, np. w postaci obniżek cen nabywanych towarów lub obniżek wynagrodzeń własnych pracowników (Owsiak, 2017).

Przerwucenie podatku na inny podmiot może dokonywać się z inicjatywy podmiotu pierwotnie obciążonego podatkiem (przerwucalność rzeczywista lub faktyczna) lub być efektem takiej, a nie innej konstrukcji systemu i przyjętych rozwiązań o charakterze technicznym – wówczas jest przejawem intencjonalnego działania prawodawcy. W takiej sytuacji podmiot obciążony podatkiem nie musi podejmować żadnych działań, gdyż ma świadomość, że jego obciążenia zostaną przesunięte na inne podmioty. Ten rodzaj przerwucalności określa się mianem przerwucalności pozornej albo ustawowej.

3.5. Elementy techniki podatkowej

Aby opisać, nałożyć i pobrać jakikolwiek podatek, konieczne jest określenie elementów jego konstrukcji, które odróżniają go od pozostałych podatków. Noszą one nazwę **elementów techniki podatkowej** (lub **elementów prawnych konstrukcji podatku**) i traktowane są – w odróżnieniu od cech wynikających z definicji (jak np. przymusowość i nieodpłatność) – jako **cechy zmienne podatku**, które umożliwiają rozróżnienie podatków (Chojna-Duch, 2017). Z racji ich ważności dla funkcjonowania poszczególnych podatków, są też określane mianem istotnych elementów podatku (Ruśkowski, 2020) i obejmują przede wszystkim:

- podmiot opodatkowania;
- przedmiot opodatkowania;

- podstawę opodatkowania;
- stawki i skale podatkowe;
- ulgi i zwolnienia podatkowe;
- tryb i zasady płatności podatku.

Warto zaznaczyć, że dokonując analizy elementów konstrukcji podatków – z punktu widzenia materialnoprawnego – istotne jest rozróżnienie 2 ich rodzajów, którymi są (Modzelewski, 2020, s. 35-36):

- elementy niezbędne, które wynikają z istoty podatku i są konieczne dla realizacji jego celu fiskalnego (obejmujące podmiot, przedmiot, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe i zasady płatności);
- elementy fakultatywne, których brak nie powoduje zakwestionowania istoty podatku, a które obejmują wszystkie inne elementy i z reguły są częścią konstrukcji prawnej konkretnego podatku.

Podmiot opodatkowania jest to najogólniejsze określenie każdej ze stron relacji prawno-podatkowej, przy czym – ze względu na istotną różnicę w statusie tych stron – należy dokonać rozróżnienia na **podmiot czynny** i **podmiot bierny**. **Podmiot czynny** to związek publicznoprawny (władza publiczna), który działając przez właściwe organy – w związku z realizowaną przez siebie polityką podatkową – nakłada określone obciążenia. Jest to tzw. podmiot uprawniony, który dysponuje władztwem podatkowym (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ograniczonym), zabezpieczonym przymusem administracyjnym.

Podmiot bierny jest z kolei tzw. podmiotem zobowiązanym do zapłacenia podatku, czyli adresatem obowiązku podatkowego. W zależności od zakresu tego obowiązku, podmiot bierny może występować jako:

- podatnik;
- płatnik;
- inkasent.

Podatnikiem – zgodnie z ordynacją podatkową – jest „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 7 § 1). Jest to osoba, która jest zobowiązana do zapłacenia podatku lub innymi słowy – to z jej dochodu lub majątku zostanie pobrany podatek. Ustalenie, kto jest podatnikiem, wynika z podmiotowego zakresu podatku, a „bycie podatnikiem jest stanem obiektywnym, niezależnym od woli, a nawet wiedzy podatnika” (Olesińska, 2007, s. 31). Oznacza to równocześnie, że nie ma możliwości scedowania tego obowiązku na inne podmioty, czyli podatnik ponosi pełną odpowiedzialność za ciężące na nim zobowiązanie.

W niektórych przypadkach obok podatnika występuje również instytucja płatnika, której działalność nie ma charakteru fakultatywnego, lecz wynika z mocy prawa. **Płatnik** w rozumieniu ustawowym to „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 8). W praktyce, w roli płatnika najczęściej występuje pracodawca lub organ rentowy (w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych), jak również notariusz (w przypadku podatku od czynności cywilnoprawnych lub podatku od spadków i darowizn). Warto podkreślić, że

czynności podejmowane przez płatnika mają charakter materialno-rachunkowy, a jego działalność może być traktowana jako pełnienie funkcji publicznej (Olesińska, 2007). Równocześnie płatnik – podobnie jak podatnik – odpowiada całym swoim majątkiem za brak realizacji przypisanych mu zadań we właściwych terminach i trybie.

Z kolei **inkasentem** jest „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 9). Funkcję inkasenta w warunkach polskich najczęściej pełni sołtys w odniesieniu do takich podatków jak podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Podobnie jak w przypadku podatnika i płatnika, na inkasencie ciąży odpowiedzialność – przede wszystkim związana z nieprzekazaniem w terminie właściwemu organowi pobranych podatków.

Przedmiot opodatkowania to sytuacja, zjawisko, działalność, stan prawny lub faktyczny, który zgodnie z przepisami powoduje konieczność zapłacenia (przez określony podmiot) podatku. Przedmiot ten z reguły zasygnalizowany jest w nazwie podatku. I tak, przedmiotem np. może być osiągnięcie dochodu przez osobę fizyczną (podatek dochodowy od osób fizycznych), otrzymanie spadku (podatek od spadków i darowizn), fakt posiadania i władania nieruchomością (podatek od nieruchomości). Warto podkreślić, że przedmiot opodatkowania jest „bardzo często sprowadzany jedynie do jego rzeczowego ujęcia” (Ruśkowski, 2000, s. 18), co nie jest prawidłowe. Przykładowo bowiem, przedmiotem podatku od spadków i darowizn nie jest darowizna (rozumiana jako rzecz), ale nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze darowizny (czyli stan).

Podstawa opodatkowania to wartościowe albo ilościowe ujęcie przedmiotu opodatkowania. Oznacza to określenie wartości przedmiotu opodatkowania w walucie danego kraju (w przypadku Polski w złotych) lub ilości przedmiotu w takich jednostkach, jak metry kwadratowe, hektary, hektary przeliczeniowe, sztuki. W pierwszym przypadku pojawia się podstawa wartościowa, a w drugim – podstawa ilościowa.

Z zagadnieniem podstawy opodatkowania związane jest **minimum wolne od opodatkowania** i zjawisko określane mianem **kumulacji podatkowej**. **Minimum wolne od podatku**, nazywane również **kwotą wolną od podatku**, to ustalona część lub wysokość podstawy opodatkowania, od której nie trzeba płacić podatku (Wolański, 2007). Wysokość minimum ustalana jest w sposób bezpośredni (np. podanie kwoty limitu w przypadku podatku od spadków i darowizn) albo w sposób pośredni (np. jako pomniejszenie wysokości podatku w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych). Literatura przedmiotu przypisuje minimum wolnemu od opodatkowania 2 główne funkcje, czyli funkcję socjalnego wymiaru opodatkowania, jak też czynnika wpływającego na zwiększenie taniości (obniżenie kosztów) systemu podatkowego (Wasilewski, Werner, Kimla, Kostrzewa, 2018). Z kolei **kumulacja podatkowa** rozumiana jest jako łączenie różnych podstaw i traktowanie ich jako jedną całość. W praktyce podatkowej – np. w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych – można wskazać 4 typy kumulacji podatkowej, którymi są: kumulacja podmiotowa, kumulacja przedmiotowa, kumulacja czasowa oraz kumulacja terytorialna (Wolański, 2007).

W momencie, gdy wiadomo już, kto płaci podatek i z jakiego powodu, kluczową kwestią, zwłaszcza dla podatnika, okazuje się jego wysokość. Wpływ na to ma **stawka podatkowa**, którą można rozumieć jako liczbowy stosunek zachodzący pomiędzy daną podstawą opodatkowania a wysokością podatku.

Stawki podatkowe wykazują duże zróżnicowanie, w związku z czym można wyróżnić kilka ich rodzajów. Podstawowy podział stawek podatkowych to podział na **stawki kwotowe** i **stawki procentowe**. **Stawki kwotowe** określają bezpośrednio kwotę, którą – przy danej podstawie – należy uiścić w formie podatku. Są one właściwe dla podstaw ilościowych, czyli podstaw wyrażonych w innej jednostce niż jednostka pieniężna (Drwiłło, 2018). Stawki takie występują np. w podatku od nieruchomości (w odniesieniu do budynków i gruntów), w podatku od środków transportowych czy w podatku leśnym. **Stawki procentowe**, właściwe dla podstaw wartościowych, określają natomiast wielkość udziału podstawy opodatkowania, która powinna zostać zapłacona. Stawki te występują m.in. w podatku od towarów i usług, podatku od spadków i darowizn, jak i w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych. Literatura przedmiotu wskazuje też na dodatkowy typ stawek, którym są **stawki mieszane**, w przypadku których występuje zarówno element kwotowy, jak i procentowy (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych), choć z reguły stawki te traktowane są jako procentowe.

Drugi z kluczowych podziałów stawek podatkowych pozwala wyróżnić **stawki stałe** i **stawki zmienne**, umożliwiając w przypadku tych drugich dalszą kategoryzację. **Stawki stałe**, nazywane też **stawkami proporcjonalnymi** lub **stawkami liniowymi**, charakteryzują się tym, że stanowią stałą (procentową) część podstawy, niezależnie od kierunku i charakteru jej zmiany. Oznacza to, że wysokość podatku zmienia się w taki sam sposób jak wysokość podstawy, czyli np. dwukrotny wzrost podstawy opodatkowania pociąga za sobą dwukrotny wzrost podatku. Z kolei w przypadku **stawek zmiennych** stawki zmieniają się wraz ze zmianą podstawy opodatkowania, a tempo zmiany wysokości podatku jest inne (mniejsze lub większe) niż tempo zmiany podstawy opodatkowania. W praktyce podatkowej stawki zmienne występują zasadniczo w formie **stawek progresywnych** (stosowanych z reguły przy opodatkowaniu dochodów osobistych), które oznaczają wzrost stawek wraz ze wzrostem podstawy, a tym samym szybszy wzrost wysokości podatku niż podstawy opodatkowania. Oznacza to np., że przy dwukrotnym wzroście wysokości podstawy następuje trzykrotny wzrost wysokości podatku. Progresja podatkowa może mieć charakter globalny lub szczeblowany. **Progresja globalna**, nazywana **progresją skokową**, charakteryzuje się przypisywaniem stawki właściwej dla danego progu do całej podstawy opodatkowania. Powoduje to znaczące zmiany w wysokości podatku przy przechodzeniu pomiędzy progami podatkowymi. W efekcie uznawana jest ona za niesprawiedliwą dla podatnika, w związku z czym w praktyce stosuje się raczej **progresję szczeblowaną** (Ruśkowski, 2000), nazywaną **progresją ciągłą** lub **odcinkową**. Nie powoduje ona gwałtownych skoków wysokości podatku w momencie zmiany progu podatkowego, ponieważ wyższa stawka stosowana jest tylko w odniesieniu do nadwyżki ponad wartość progową. Oprócz stawek progresywnych teoria podatku wskazuje także na inne stawki, a mianowicie **stawki regresywne** (wzrost podstawy opodatkowania powoduje zmniejszenie stawki) oraz **stawki degresywne** (kombinacja stawki progresywnej i jednolitej stawki podatku po przekroczeniu określonej wysokości podstawy), które jednak nie są stosowane w praktyce.

Jeżeli w przypadku podatku występuje większa ilość stawek, można mówić o **skali** lub **taryfie podatkowej**, która stanowi zbiór uporządkowanych stawek właściwych dla danego podatku. Kwoty, przekroczenie których wiąże się ze zmianą stawki, nazywane są **progami podatkowymi**.

Podatki są świadczeniami powszechnymi oraz przymusowymi, co znaczy, że zobowiązane do ich płacenia są wszystkie osoby, które spełniają określone warunki wynikające z przepisów prawa. Jeśli jednak – zgodnie z prawem – podmioty te nie płacą podatków albo wysokość obciążeń jest niższa, oznacza to, że zastosowanie znalazły kolejne elementy techniki podatkowej, którymi są **zwolnienia i ulgi podatkowe**.

Zwolnienie podatkowe to zniesienie obowiązku podatkowego, czyli „całkowite odstąpienie od poboru podatku od kogoś lub czegoś” (Ruśkowski, 2000, s. 20). Oznacza to, że w określonych przez prawo przypadkach zwalnia się podatnika z obowiązku zapłacenia podatku lub zwalnia się przedmiot objęty podatkiem z konieczności zapłacenia tego zobowiązania. Pierwsza sytuacja to **zwolnienie podmiotowe**, a druga – **zwolnienie przedmiotowe**, przy czym funkcjonują także **zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe**. Warto podkreślić, że zwolnienie ma charakter niejako „wyprzedzający”, czyli z góry wiadomo, że w danej sytuacji nie trzeba będzie zapłacić podatku, czym np. ten element konstrukcji podatku różni się od zaniechania poboru podatku.

Z kolei **ulga podatkowa**, nazywana w literaturze „częściowym zwolnieniem” (Ruśkowski, 2000, s. 20), zgodnie z przepisami ordynacji podatkowej, oznacza odliczenie, obniżkę albo zmniejszenie, którego zastosowania skutkuje obniżeniem podstawy opodatkowania albo wysokości podatku (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 3). Ulga to każda sytuacja związana z obniżeniem podatku, który jednak (w niższej kwocie) musi zostać zapłacony. Warto wskazać kilka cech ulg podatkowych, na które zwraca uwagę literatura przedmiotu. Po pierwsze, mają one charakter dobrowolny, co oznacza, że to, czy ulga zostanie zastosowana, czy nie, zależy od decyzji podatnika. Innymi słowy, podatnik nie musi skorzystać z dopuszczalnych prawem ulg i nikt go do tego nie może zmusić. Z drugiej jednak strony ulga podatkowa traktowana jest jako prawo podatnika do zmniejszenia wysokości należnego podatku, co może zostać uzależnione od spełnienia określonych warunków. Ulgom podatkowym przypisuje się często funkcje o charakterze społecznym, np. stymulacyjnym, co oznacza, że są one skierowane do określonych grup podatników znajdujących się w trudniejszej sytuacji. W takim przypadku ulgi można traktować jako element polityki społecznej realizowanej przez władzę publiczną (Brzeziński i in., 2006).

Kluczowa różnica pomiędzy ulgą a zwolnieniem podatkowym sprowadza się więc do tego, że zwolnienie oznacza całkowite zniesienie obowiązku podatkowego, co nie ma miejsca w przypadku ulgi. Warto jednak mieć na uwadze, że zarówno zwolnienia, jak i ulgi podatkowe są elementem konstrukcji wielu podatków i na mocy Konstytucji zasadniczo wynikają z ustaw (Konstytucja RP, art. 217). Są to tzw. **zwolnienia i ulgi systemowe**, nazywane **ustawowymi**, które obowiązują na terenie całego kraju i dotyczą bez wyjątku wszystkich. Funkcjonują także **zwolnienia i ulgi zindywidualizowane (uznaniowe)**, inne niż ustawowe, wprowadzane przez odpowiednie organy podatkowe. Są one efektem decyzji organów skarbowych (np. w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych) lub uchwał organów stanowiących JST w ramach przysługującego im władztwa podatkowego w odniesieniu do określonej grupy podatków (np. podatku od nieruchomości czy podatku rolnego). Ze względu jednak na swoją uznaniowość budzą pewne kontrowersje, dotyczące m.in. transparentności, sprawiedliwości i równego traktowania podatników. Literatura przedmiotu wskazuje także na możliwość podziału zwolnień i ulg podatkowych ze względu na horyzont czasowy, w jakim obowiązują. Pozwala to wyodrębnić **zwolnienia i ulgi przyznane na czas nieokreślony**, które

obowiązują bezterminowo oraz **zwolnienia i ulgi przyznane na czas określony**, w przypadku których okres obowiązywania jest ograniczony (np. do jednego roku podatkowego) (Wolański, 2007).

Tryb i zasady płatności podatku regulują „terminy, sposoby oraz zasady wykonywania zobowiązań podatkowych z tytułu danego podatku przez podatników albo inne podmioty obowiązane” (Modzelewski, 2020, s. 36). Jeżeli chodzi o **termin płatności**, czyli „ostatni dzień, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, powinna nastąpić wpłata należności z tytułu podatku” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 47 § 4), to jest on uzależniony od sposobu powstania zobowiązania podatkowego. W przypadku zobowiązań powstających z mocy prawa, termin płatności wynika z przepisów i ma charakter kalendarzowy, czyli wskazana jest konkretna data (np. 15 marca) bądź też dzień danej jednostki czasu (np. 7 dzień miesiąca lub 25 dzień kwartału). Z kolei dla zobowiązań powstających w drodze doręczenia decyzji termin płatności wynosi 14 dni. **Płatność podatku** może odbywać się w sposób **jednorazowy** bądź też **ratalny** (np. w przypadku podatku od nieruchomości). Stosowaną formą płatności w przypadku niektórych podatków (np. podatku dochodowego od osób fizycznych) są **zaliczki na poczet podatku**, rozliczane po zakończeniu roku podatkowego.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, omawiając elementy techniki podatkowej, jest **wygasanie zobowiązań podatkowych**. Jest to sytuacja, w następstwie której „podatnik zostaje zwolniony z głównego, ciężącego na nim obowiązku. Nie jest on dłużej zobowiązany do zapłaty podatku ani też związek publicznoprawny nie jest uprawniony do jego poboru” (Drwiłło, 2018, s. 522). Zgodnie z regulacją ustawową, istnieje kilka sposobów wygasania (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 59 § 1), które mają dwójaki charakter: **efektywny** oraz **nieefektywny**. **Efektywne wygasanie zobowiązań** oznacza zaspokojenie wierzyciela podatkowego i może nastąpić m.in. poprzez:

- zapłatę podatku, która stanowi najprostszy, najpopularniejszy i najtańszy (ze względu na ograniczenie dodatkowych kosztów) sposób wygasania zobowiązań;
- potrącenie, stosowane zarówno do bieżących zobowiązań, jak również zaległości podatkowych, które polega na „potrąceniu z wzajemnych, bezspornych i wymagalnych wierzytelności podatnika wobec Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego” (Brzeziński i in., 2006, s. 224) i może nastąpić na wniosek podatnika lub z urzędu;
- przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na wierzyciela podatkowego, które stosowane jest wyłącznie w odniesieniu do zaległości podatkowych i następuje na wniosek podatnika, na podstawie umowy zawartej między podatnikiem a właściwym organem podatkowym.

Z kolei **nieefektywne wygasanie zobowiązań** oznacza sytuację, w której – mimo, że wierzyciel podatkowy nie został zaspokojony – zobowiązanie wygasa z mocy prawa. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku m.in.:

- umorzenia zaległości podatkowej, które może mieć charakter częściowy lub całościowy i następuje na wniosek podatnika w drodze indywidualnej decyzji organu podatkowego;

- zaniechania poboru podatku, oznaczającego całkowitą lub też częściową rezygnację wierzyciela podatkowego z przysługujących mu należności, które stosowane jest (na mocy rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych) w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatnika (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 22 § 1);
- przedawnienia zobowiązania podatkowego, związanego z upływem czasu (w większości przypadków jest to 5 lat) od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

3.6. Przyczyny i postacie ucieczki przed podatkiem

Podatki – z racji swej przymusowości, jak również ze względu na fakt sięgania do majątku i dochodów podatników – nie są przyjmowane przez nich pozytywnie. Wynika to z określonych konsekwencji, które wiążą się z opodatkowaniem, a do których zaliczyć można przede wszystkim (Dorozik, Stanielewicz, Walczak, 2008):

- wzrost kosztów prowadzonej działalności, co wpływa na zmniejszenie dochodów;
- wzrost cen, co powoduje spadek konsumpcji lub ograniczenie zakresu prowadzonej działalności;
- bezpośrednie obciążenie dochodu będącego w dyspozycji podatnika, co pociąga za sobą zmniejszenie realizowanych przez niego wydatków (zarówno konsumpcyjnych, jak i inwestycyjnych);
- bezpośrednie obciążenie majątku podatnika.

W związku z tym „podatki wpływają na zachowania uczestników życia gospodarczego i efekty, jakie wywołuje opodatkowanie, przekładają się efektywność alokacji zasobów” (Kuchciak, 2012, s. 14). Z jednej strony podatnicy przystosowują się do funkcjonujących obciążeń, a z drugiej obciążenia te powodują ich sprzeciw. Zgodnie z psychologiczną szkołą podatkową, przystosowanie podatników do obciążeń podatkowych może przyjmować formę ulegania (pozornego, zewnętrznego przystosowania, które wiąże się ze świadomością istniejących sankcji), internalizacji (połączenia wymagań podatkowych z wartościami właściwymi dla podatnika) lub identyfikacji (wpływającej na zmianę przekonań podatnika) (Nowak-Far, 2017). Niemniej jednak tendencją naturalną, właściwą wszystkim podmiotom obciążonym podatkami, jest dążenie do ich ograniczenia – w najprostszym ujęciu przez obniżenie ich wysokości.

Mówiąc o wysokości obciążeń podatkowych, warto nawiązać do pojęcia „**granice opodatkowania**”, które rozumiane jest jako „ustalenie określonego zasięgu obowiązku podatkowego, co determinuje zachowania zarówno ustawodawcy podatkowego, jak i podmiotu zobowiązanego w tym zakresie” (Ibidem, s. 366). Jest to zagadnienie obecne w literaturze przedmiotu już od czasów klasyków ekonomii, bowiem już A. Smith wskazywał na konieczność dopasowania wysokości obciążeń zarówno do możliwości podatników, jak też do potrzeb finansowych państwa. Inaczej mówiąc, przekroczenie granic opodatkowania będzie skutkowało zawsze konfliktem na linii podatek-państwo i znajdowało swój wyraz w konsekwencjach natury gospodarczej, społecznej czy politycznej, np. w postaci ograniczenia działalności podmiotów czy spadku dochodów budżetowych. Optymalnym wydawałoby się ustalenie poziomu granic opodatkowania (teoretycznie

próbuję prezentować to krzywa Laffera), jednak jest to niezwykle skomplikowane i w rzeczywistości gospodarczej praktycznie niemożliwe. Wynika to przede wszystkim ze zróżnicowania samych podatków (np. inaczej funkcjonują podatki majątkowe i obrotowe), specyfiki danego państwa i prowadzonej polityki fiskalnej, a także wielu innych zmiennych.

Opodatkowanie mieszkańców, jak też podmiotów gospodarczych – stanowiące przejaw aktywności, jak też władztwa, państwa – wywołuje zawsze sprzeciw i reakcję podatników, którą można określić mianem **oporu podatkowego**. Jest to naturalny element opodatkowania, mający swoje źródło przede wszystkim w przymusowości podatków, przy czym istniejąca zależność ma charakter liniowy, czyli im większe obciążenia, tym większy opór podatkowy. Ludzie bowiem „pracują nie po to, żeby płacić podatki, lecz z myślą o tym, co pozostaje po ich zapłaceniu” (Dorozik i in., 2008, s. 192). Opór podatkowy przejawia się więc podejmowaniem różnego rodzaju działań mających na celu redukcję obciążeń, co prowadzi do unikania, jak i w dalszej kolejności uchylania się od podatków, obchodzenia prawa podatkowego i innych oszustw w tym obszarze. Działania te można łącznie określić mianem **ucieczek przed podatkiem**. Zjawisko to ma charakter powszechny, jednak jest trudne do ustalenia i zmierzenia (Gaudemet i in., 2000).

Mówiąc o **przyczynach ucieczek przed podatkiem**, warto mieć na uwadze, że nie wynikają one wyłącznie z wysokości obciążeń podatkowych. Jest to bardzo istotny element, niemniej czynniki wpływające na unikanie opodatkowania są znacznie bardziej rozbudowane i mogą występować m.in. jako przyczyny ekonomiczne, polityczne, moralne, a także techniczne.

Przyczyny ekonomiczne ucieczek przed podatkami związane są m.in. z prowadzoną przez władze publiczne polityką podatkową, której elementem mogą być oczywiście wysokie stawki podatkowe, jak też sytuacją indywidualnego podatnika, w tym wpływem, jaki na tę sytuację mają obciążenia podatkowe i panującą w danym momencie koniunkturą. Jak pokazuje literatura przedmiotu, okoliczności ekonomiczne uzasadniające ucieczki przed podatkami są właściwe dla liberalnej polityki prowadzonej przez władze publiczne (Dorozik i in., 2008). Wśród ekonomicznych przesłanek ucieczek wymienia się także brak możliwości przerzucenia podatków na inne podmioty oraz funkcjonowanie tzw. szarej strefy (Owsiak, 2017).

Mówiąc o polityce podatkowej prowadzonej przez władze publiczne, często wskazuje się na zjawisko zwane **fiskalizmem**, z którym łączy się polityczne przyczyny ucieczek przed podatkami. Związany jest on z dążeniem państwa do uzyskania jak największych dochodów, bez uwzględnienia faktycznych potrzeb. W takiej sytuacji „klasa społeczna obciążona podatkami jest skłonna uważać się za uciskaną (...) ucieczka przed podatkiem wydaje się jej formą oporu przed wyzyskiem” (Gaudemet i in., 2000, s. 579). Przyczyny polityczne to także brak akceptacji polityki prowadzonej przez władze publiczne, w tym polityki finansowej, jak też obowiązującego w państwie ustroju politycznego. W takiej sytuacji nie ma znaczenia, czy z ekonomicznego punktu widzenia podatnik mógłby zapłacić podatek, czy nie – kluczowe znaczenie mają jego przekonania i preferencje polityczne. Do przyczyn o charakterze politycznym zaliczyć można też kwestie związane z międzynarodowymi aspektami funkcjonowania podatków i wynikającymi z nich konsekwencjami dla podatników. Główny problem, który pojawia się w tym obszarze, to niebezpieczeństwo **podwójnego opodatkowania** (zarówno w odniesieniu do dochodów,

jak i różnego rodzaju transakcji), co związane jest z przenikaniem się niezależnych jurysdykcji podatkowych. Sytuacja taka ma miejsce, gdy „dwa państwa nakładają na danego podatnika tego samego typu podatki, z jednakowych źródeł i za ten sam okres” (Wolański, 2007, s. 53).

Drugi element to **międzynarodowa konkurencja podatkowa**, związana z działaniami poszczególnych władz publicznych, mającymi na celu redukcję obciążeń podatkowych i zwiększenie konkurencyjności działalności gospodarczej na własnym terenie, np. poprzez pozyskanie inwestycji zagranicznych. W efekcie, działania jednego państwa, polegające na obniżeniu podatków, automatycznie prowadzą do zainteresowania tym krajem podatników z innych państw – z reguły z okolicznych, którzy np. są skłonni przenieść tam swoje centra interesów.

Przyczyny moralne ucieczki przed podatkami to z kolei przede wszystkim przyczyny związane z niską świadomością podatkową (Dorozik i in., 2008), różnymi rodzajami moralności, jak i występującym w rozmaitych grupach społecznych zjawiskiem nieposłuszeństwa wobec władzy (Kuzińska, 2018). Brak podstawowej wiedzy dotyczącej funkcjonowania podatków i działania władz publicznych wprowadzających częste zmiany przepisów, nierzadko niezrozumiałych dla dużej grupy podatników, z jednej strony wprowadzają pewien chaos informacyjny, zaś z drugiej powodują narastanie poczucia niesprawiedliwości w odniesieniu do siebie i uprzywilejowania innych podatników. Pozwala to więc podatnikowi usprawiedliwić działania w zakresie ucieczki przed podatkiem. Równocześnie, świadomość podatkowa jest często znacznie mniejsza niż świadomość moralna (Gaudemet i in., 2000). Oznacza to, że umniejszanie dochodów państwa w efekcie niepłacenia podatków nie jest traktowane przez wielu podatników w kategoriach kradzieży, lecz np. jako przejaw własnej pomysłowości czy przezorności. Jest to często związane z abstrakcyjnym postrzeganiem państwa i społeczeństwa, co pozwala podatnikowi zakładać, że podejmowane przez niego działania w rzeczywistości nikogo nie krzywdzą (Kuzińska, 2018).

Technicznych przyczyn ucieczek przez podatkami upatrywać należy natomiast głównie w organizacji całego systemu podatkowego, w tym jego skomplikowaniu, a także konstrukcji poszczególnych podatków, które go tworzą. Związane jest to np. z możliwościami stosowania ulg i zwolnień, też o charakterze uznaniowym, stosowaniem zróżnicowanych stawek etc.

Wśród innych przesłanek ucieczek przed podatkami literatura przedmiotu wymienia także przyczyny kulturowe (związane z wartościami, w tym z poczuciem uczciwości wobec państwa i innych podatników) (Ibidem), a także powody demograficzne oraz sytuacyjne (związane z takimi zmiennymi, jak wiek, płeć, wykształcenie i wyznanie) (Sowiński, 2009).

Odnosząc się do sposobów redukcji obciążeń podatkowych stosowanych przez podatników, należy przede wszystkim odróżnić działania, które są dopuszczane przez prawo, jak też te, które noszą znamiona czynów zabronionych. Pozwala to dokonać podstawowego podziału na takie formy, jak (Dorozik i in., 2008):

- unikanie podatku;
- uchylanie się od podatku.

Zaprezentowane rozróżnienie zostało oparte o kryterium legalności, w związku z czym **unikanie podatku** (*tax avoidance*), czyli **legalna optymalizacja podatkowa**, ma miejsce w przypadku wykorzystania metod i środków dozwolonych przez prawo,

a **uchylanie się opodatkowania** (*tax evasion*) oparte jest na metodach nielegalnych (Kuchciak, 2012) i określane często mianem **oszustw podatkowych**. Problem jednak pojawia się w odniesieniu do form niejako pośrednich, których nie da się zakwalifikować w sposób jednoznaczny do żadnej z wymienionych kategorii (Nalikowski, 2016).

Równocześnie należy podkreślić, że literatura przedmiotu w różny sposób podchodzi do unikania podatku. Z jednej strony traktuje go tak, jak zostało to zaprezentowane powyżej, zaś z drugiej wprowadza rozumienie szersze i węższe tego terminu. Unikanie opodatkowania w ujęciu szerszym traktowane jest wówczas jako każdy, czyli zarówno legalny, jak i nielegalny, sposób pozwalający na eliminację bądź ograniczenie obciążeń podatkowych. Z kolei unikanie opodatkowania w ujęciu węższym traktowane jest jako metoda o charakterze pośrednim (Nowak-Far, 2017). W piśmiennictwie można spotkać się więc z podejściem, które pozwala wyróżnić takie formy, jak (Nowak-Far, 2017):

- oszczędzanie podatkowe (*tax saving*);
- planowanie podatkowe (*tax planning*);
- unikanie opodatkowania (*tax avoidance*);
- uchylanie się od opodatkowania (*tax evasion*).

Ucieczki przed podatkami wywołują liczne skutki, które mają charakter zarówno prawny, ekonomiczny, jak też społeczny. Wśród **skutków ucieczek przed podatkami** wymienić należy przede wszystkim zakłócenia funkcjonowania systemu podatkowego (Dorozik i in., 2008), a z racji znaczenia podatków jako dochodów publicznych – także zakłócenia funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego. Brak wpływów podatkowych oznacza dla państwa ograniczenie możliwości realizacji funkcji pozafiskalnych oraz przeniesienie części aktywności do tzw. szarej strefy (Kuchciak, 2012). Równocześnie z reguły oznacza zwiększenie deficytu budżetowego, wzrost zadłużenia, obniżenie wydatków publicznych, a tym samym pogorszenie jakości publicznych dóbr i usług (Sowiński, 2009). Ograniczenie wpływów z podatków pociąga za sobą zmniejszenie wydajności systemu podatkowego i staje się przesłanką do nakładania nowych podatków lub podwyższania już istniejących, czego skutki uderzają przede wszystkim w uczciwych podatników. To z kolei może powodować naruszenie ich poczucia sprawiedliwości, zwiększenie oporu i podjęcie działań zmierzających do redukcji własnych obciążeń. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadkach braku sankcji w stosunku do osób unikających podatków, co powoduje, że w społeczeństwie panuje przekonanie o bezkarności, co może stać się wręcz zachętą do podejmowania działań zabronionych.

Obowiązek podatkowy jest szczególnym dobrem prawnym, co wynika z założenia, że „czyny godzące w obowiązek podatkowy stanowią (...) naruszenie określonych reguł postępowania” (Nalikowski, 2016, s. 61-62). Jako taki podlega więc ochronie, co oznacza, że władze publiczne podejmują szerokie działania mające na celu eliminację lub ograniczenie ucieczek przed podatkami. Działania te można podzielić na 2 główne kategorie (Dorozik i in., 2008):

- działania prewencyjne;
- działania represyjne.

Jednym z podstawowych **prewencyjnych sposobów ograniczania ucieczek** przed podatkami jest doskonalenie systemu podatkowego i kontroli podatkowej. Często bowiem możliwości obchodzenia prawa podatkowego wynikają z dużego poziomu złożoności systemu, co też utrudnia należytą kontrolę. Uproszczenie sprzyja więc zwiększeniu

sprawności systemu (Kuchciak, 2012). Do działań prewencyjnych zaliczyć można także doskonalenie prawa podatkowego (jednoznaczność i precyzyjność przepisów, ograniczenie dowolnej interpretacji oraz uznaniowości), ustalanie wysokości obciążeń na poziomie akceptowanym przez podatników oraz prowadzenie działań kontrolnych (Dorozik i in., 2008). Warto mieć na uwadze, że kontrole podatkowe mogą ograniczyć zjawisko ucieczek przed podatkami w przypadku podatników podejmujących takie działania zarówno w sposób świadomy, jak i nieświadomy (Bernal, 2008).

Kolejny element działań prewencyjnych to współpraca, która może przebiegać dwutorowo. Z jednej strony jest to oczywiście współpraca właściwych organów i służb – tak na poziomie danego kraju, jak też w skali międzynarodowej, obejmująca m.in. wymianę informacji, wspólne doskonalenie prawa podatkowego, w tym harmonizację niektórych podatków, a także wspólne działania – np. o charakterze kontrolnym, egzekucyjnym i karnym (Sowiński, 2009). Głównym celem współpracy administracji skarbowych różnych państw jest „wzajemna pomoc w zwalczaniu oszustw podatkowych oraz odzyskiwaniu wierzytelności fiskalnych” (Kulicki, 2014, s. 64). Ramy prawne współpracy tworzą umowy zawierane pomiędzy poszczególnymi państwami, które dotyczą unikania podwójnego opodatkowania, jak również różne konwencje, dyrektywy czy rozporządzenia regulujące m.in. wzajemną pomoc administracyjną w sprawach skarbowych, współpracę państw Unii Europejskiej, a także kooperację w ramach określonych kategorii podatkowych. Z drugiej jednak strony chodzi o współpracę władz fiskalnych z podatnikami, ponieważ „czyniąc podatnika swym pomocnikiem, władze podatkowe starają się z kolei zostać pomocnikiem podatnika” (Gaudemet i in., 2000, s. 594). Oznacza to takie ułożenie relacji pomiędzy organami podatkowymi a podatnikami, by podatnicy nie czuli się wyłącznie stroną gnębią przez aparat skarbowy, ale mieli poczucie sprawiedliwości podatkowej oraz świadomość skutków, które pociąga za sobą niepłacenie podatków. Wymaga to usprawnienia narzędzi komunikacyjnych oraz informacyjnych, nieustannego podnoszenia świadomości podatkowej i promowania określonych postaw podatników (Bernal, 2008), a także podmiotów uczestniczących w rozliczaniu podatków poza administracją skarbową (np. doradców podatkowych lub płatników) (Kudła, 2004).

Działania represyjne stosowane są głównie w celu zwalczania przestępstw i wykroczeń skarbowych (Nalikowski, 2016). Wynikają one w przypadku Polski z prawa karnego skarbowego i obejmują m.in. – w zależności od tego, czy miało miejsce wykroczenie czy przestępstwo skarbowe – karę grzywny, a także karę ograniczenia lub pozbawienia wolności, przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych czy też zakaz prowadzenia określonej działalności (Ustawa z dnia 10 września 1999 r., art. 22 § 1 i art. 47). Mówiąc o karach związanych z uchylaniem się od opodatkowania, trzeba mieć na uwadze, że aby były one skuteczne, muszą spełniać kilka warunków. Zaliczyć do nich można przede wszystkim odpowiednią wysokość ograniczającą opłacalność ucieczek, duże zróżnicowanie stosowanych środków (instrumenty karne powinny mieć charakter ostateczny), adekwatność kar w stosunku do konkretnych sytuacji i działań podejmowanych przez podatników, jak też obejmowanie swoim zakresem wszystkich związanych z danym przypadkiem uchylania się od podatku (Sowiński, 2009). Dodatkowo, zaostrożenie obowiązujących kar ma z reguły efekt dyscyplinujący, zwłaszcza jeśli w społeczeństwie istnieje świadomość faktycznego stosowania sankcji bez wyjątku – w odniesieniu do wszystkich, którzy łamią obowiązujące przepisy.

3.7. Podatki a inne daniny publiczne

Podatki stanowią podstawowe źródło finansowania władz publicznych wszystkich szczebli organizacyjnych, zarówno o charakterze bezpośrednim (np. podatki stanowiące dochód danego budżetu), jak również pośrednim (np. środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w postaci transferów z budżetu państwa, których źródłem de facto są podatki zasilające ten budżet). Oprócz podatków istnieją jednak także inne dochody publiczne, określane mianem **dochodów niepodatkowych**, które ustawodawca usankcjonował w ustawie o finansach publicznych. Należą do nich (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 5 ust. 2):

- pozostałe daniny publiczne, czyli składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i banków państwowych;
- inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z odrębnych ustaw lub umów o charakterze międzynarodowym;
- wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych;
- spadki, zapisy, darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw.

Dochody niepodatkowe można kategoryzować według różnych kryteriów, przy czym one same wykazują duże zróżnicowanie zarówno ekonomiczne, jak i prawne. W grupie tej dominują dochody o charakterze nieodpłatnym, ale pojawiają się także dochody odpłatne (np. opłaty), występują również dochody krajowe i zagraniczne. Najważniejsze z tych kategorii zostaną omówione w dalszej części opracowania, począwszy od opłat i innych składek pobieranych przez władze publiczne.

Opłaty są tym rodzajem dochodów publicznych, który najczęściej zestawiany jest z podatkami na zasadzie porównania, co pozwala wskazać zarówno istniejące pomiędzy tymi dochodami różnice, jak i podobieństwa. W najogólniejszym ujęciu opłata, która nie została zdefiniowana w polskim porządku prawnym (Mańczyk, 2018), jest to danina publiczna, mające charakter pieniężny, przymusowy, bezzwrotny, odpłatny, jednostronnie określony i ogólny.

Kluczowa różnica między opłatą a podatkiem sprowadza się więc do odpłatności. Opłatę charakteryzuje odpłatność, inaczej ekwiwalentność, co oznacza, że uiszczenie opłaty pociąga za sobą świadczenie zwrotne skierowane do ponoszącego opłatę, które można określić mianem kontrświadczenia (Owsiak, 2017). Opłata jest zatem swoistą „formą zapłaty za rozmaite świadczenia organów państwa lub jednostki samorządu terytorialnego” (Brzeziński i in., 2006, s. 211) o charakterze zindywidualizowanym (ekwiwalentność indywidualna). Warto mieć na uwadze, że w przypadku opłat publicznych raczej nie występuje ekwiwalentność pełna, inaczej dosłowna, czyli opłata nie rekompensuje faktycznych kosztów ponoszonych przez władze publiczne w związku z realizacją konkretnej czynności lub usługi (Wolański, 2007). Co prawda, literatura przedmiotu wskazuje

na kilka możliwych rozwiązań, czyli ekwiwalentność pełną, ekwiwalentność częściową i brak ekwiwalentności, kiedy opłata mimo swojej nazwy de facto jest podatkiem (Krzywoń, 2011). Kolejna różnica pomiędzy opłatą a podatkiem sprowadza się do tego, że opłata ponoszona jest przed realizacją danej czynności czy usługi publicznej, natomiast w przypadku podatku realizacja płatności ma charakter następczy w stosunku do określonego działania. W przypadku opłaty następuje również „przerzucenie kosztów czynności lub usługi na osoby, które z nich korzystają” (Marecki, 2008, s. 115). W pewien sposób dyskusyjną kwestią jest przymusowość opłat, ponieważ w wielu przypadkach niekoniecznie wiąże się ona z faktycznym przymusem administracyjnym (Owsiak, 2017). Często fakt zaistnienia opłaty wynika bardziej z określonych potrzeb obywateli, którzy chcą skorzystać z konkretnych usług, za które władza publiczna pobiera opłaty (np. wydanie paszportu lub prawa jazdy).

Opłaty pobierane są przez władze publiczne przede wszystkim z tytułu usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych i różne czynności o charakterze urzędowym. Ponieważ spektrum usług sektora publicznego i czynności administracyjnych jest duże, opłaty cechują się różnorodnością. Z punktu widzenia podmiotowego opłaty można podzielić na (Gliniecka, 2017):

- opłaty za czynności urzędowe (np. opłata skarbową, opłata sądowa);
- opłaty za świadczenia jednostek sektora finansów publicznych o charakterze materialnym i niematerialnym (np. opłaty melioracyjne, opłaty za określone świadczenia pomocy społecznej);
- opłaty z tytułu wykonywania określonych czynności w danym miejscu (np. opłata targowa, opłata parkingowa);
- opłaty za prawo do korzystania z dóbr szczególnie chronionych (np. opłata uzdrowska, opłaty związane z wykorzystaniem środowiska naturalnego).

Z punktu widzenia wielkości wpływów do budżetów opłaty nie stanowią znaczącego źródła finansowania podmiotów publicznoprawnych, przy czym bardziej widoczne są one w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza szczebla podstawowego.

Istotną część działalności władz publicznych stanowi działalność związana z różnego rodzaju ubezpieczeniami, które są częścią systemu zabezpieczenia społecznego (obok formy zaopatrzeniowej i opiekuńczej). Ich istota polega zasadniczo na „tworzeniu funduszy finansowanych ze składek osób podlegających różnym ryzykom (...) [z których] wypłacane są świadczenia na rzecz osób ubezpieczonych w wypadku zaistnienia zdarzenia, którego dotyczy ubezpieczenie” (Brzeziński i in., 2006, s. 145). W związku z powyższym dochodem odgrywającym ważną rolę w systemie finansów publicznych są **składki**, które są często zaliczane do tzw. **parapodatków** lub **quasi-podatków**. W polskim systemie finansów publicznych funkcjonuje wiele składek, wśród których do podstawowych należą składki na ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczenie wypadkowe, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Składki są traktowane jako świadczenia o charakterze przymusowym, pieniężnym i bezzwrotnym, ale w odróżnieniu do podatków nie mają charakteru ogólnego. Oznacza to, że składki przeznaczane są na finansowanie bardzo konkretnych zadań (np. z zakresu ubezpieczeń społecznych). Różnica pomiędzy podatkami a składkami polega na tym, że „z uiszczaniem składek łączą się określone świadczenia – rentowe, chorobowe, zdrowotne (...) za składki „kupujemy” prawo do tych świadczeń” (Ruśkowski, 2000, s. 15). Dodatkowo,

podatki uiszczane są na rzecz władzy publicznej (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), natomiast składki pobierane są przez wyspecjalizowane instytucje. W przypadku Polski instytucjami tymi są Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i inne państwowe fundusze celowe. Kolejna różnica dotyczy odpłatności – opłacenie składki i spełnienie innych wymaganych warunków stanowi podstawę do określonych świadczeń. Przykładowo zatem, „ekwiwalentem składek na ubezpieczenie społeczne jest nabycie i zachowanie prawa do świadczeń gwarantowanych przez instytucje ubezpieczeń społecznych” (Gaudemet i in., 2000, s. 434).

Kategorią nieuwzględnioną przez ustawodawcę w katalogu dochodów publicznych, ale zaliczoną do dochodów budżetu państwa (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 111), są **cła**. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej stanowią one dochód budżetu europejskiego, z czego część przekazywana jest do budżetów poszczególnych państw, głównie w celu sfinansowania kosztów poboru. W ramach wspólnego obszaru celnego Unii, czyli w relacjach między państwami członkowskimi, cła nie są stosowane (Borodo, 2019). Cło, choć w dzisiejszych czasach straciło na znaczeniu ze względu na procesy integracyjne, zawsze było daniną publiczną, związaną z przemieszczeniem (przywóz, wywóz) towarów przez granicę państwa. Może być więc rozumiane jako przymusowe, nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie pieniężne, pobierane przez państwo z tytułu przywozu, wywozu i przewozu towarów przez obszar danego kraju (Marecki, 2008). Co prawda, w niektórych przypadkach cło ma charakter sankcyjny i nie wiąże się z wprowadzeniem towaru do obrotu na obszarze celnym, lecz związane jest z potrzebą zabezpieczenia dochodów budżetowych (Wantoch-Rekowski, Morawski, 2019).

Różnica pomiędzy cłem a podatkiem polega na tym, że cło odnosi się tylko do określonej grupy towarów, w związku z czym nie może być uznane za świadczenie o charakterze powszechnym (Wolański, 2007), chociaż w literaturze przedmiotu często bywa porównywane z podatkiem obrotowym bądź też celowym. Z drugiej strony, w odróżnieniu od innych danin publicznych, cła pobierane są na podstawie specjalnych taryf (Drozdek, 2017). Oprócz funkcji fiskalnej, właściwej dla wszystkich danin publicznych, pełni ono również 2 inne funkcje: protekcyjną i cenotwórczą (Owsiak, 2017), które związane są z ochroną rynku krajowego. W dzisiejszych czasach te właśnie funkcje wydają się odgrywać większą rolę niż zapewnienie wpływów publicznych.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw związane są z dochodami z działalności gospodarczej państwa lub JST. Pojawiają się one jako efekt działalności przedsiębiorstw publicznych, które z tytułu prowadzenia tej działalności zobowiązane są do odprowadzania do właściwego budżetu części zysku czy też dywidendy (Borodo, 2019).

Omawiając zagadnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez podmioty publiczne, warto wspomnieć o dochodach z tzw. **monopoli fiskalnych**. Są to zasadniczo podmioty, „w przypadku których państwo ma wyłączność w zakresie produkcji lub sprzedaży określonego towaru” (Ibidem, s. 117). W przeszłości opłata, która zawarta była w cenie, stanowiła istotny dochód budżetu państwa (np. w okresie II Rzeczypospolitej funkcjonowały monopole spirytusowe, solne i zapalczane), ale obecnie ich znaczenie jest dużo mniejsze.

Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego to kolejna kategoria dochodów publicznych. Wynikają one z zapisów ustawy o Narodowym Banku Polskim, na mocy których w terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego NPB, część rocznego zysku podlega odprowadzeniu do budżetu państwa (Ustawa z dnia

29 sierpnia 1997 r., art. 64 ust. 4). Warto zauważyć, że wpływy, które uzyskuje NBP, pochodzą m.in. z lokat, rezerw, czynności kredytowych i depozytowych oraz działalności emisyjnej, a emisja banknotów przez banki centralne jest wykonywana na zasadzie monopolu ustanowionego przez państwo i jest działalnością dochodową (Borodo, 2019). Wpłata następuje z reguły w połowie roku budżetowego (Marecki, 2008) i oczywiście dotyczy to tych lat, w których zysk się pojawił, co nie stanowi normy. Problemem podkreślanym w literaturze przedmiotu jest konieczność planowania wysokości tych wpłat już na etapie opracowywania projektu budżetu, natomiast w przypadku NBP są to wielkości trudne do przewidzenia (Ruśkowski, 2000). W związku z powyższym, zwłaszcza w warunkach niestabilności gospodarczej, Rada Ministrów – na etapie przygotowywania projektu budżetu – może nie uwzględnić omawianych wpłat jako planowanego dochodu na kolejny rok budżetowy.

Ustawodawca za jedną z kategorii dochodowych uznał także tzw. **inne dochody**. Wprowadzenie tej kategorii związane jest z domniemaniem, że w przypadku zarówno budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić dochody, które nie zostały wymienione w ustawowym katalogu dochodów. Są to np. – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – dochody z tytułu subwencji ogólnych i dotacji celowych, które równocześnie stanowią wydatek budżetu państwa. Do grupy tej zaliczyć można także wpływy z tytułu grzywien, kar i mandatów, które regulowane są m.in. przepisami kodeksu karnego lub kodeksu karnego skarbowego. Różnica pomiędzy podatkami a karami pieniężnymi i grzywnami sprowadza się do tego, że „kary i grzywny są adresowane podmiotowo (do konkretnych osób lub przedsiębiorstw), są wymierzone w konkretnych sprawach przez powołane do tego organy i mają charakter sankcji za naruszenie przepisów” (Osiatyński, 2006, s. 97).

W przypadku związków publicznoprawnych mogą również pojawić się **dochody ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych**. Pojawienie się takich dochodów świadczy o tym, że jednostki publiczne występują na rynku jako specyficzne podmioty gospodarcze, które uzyskują wpływy z prowadzonej działalności (Błaszko, 2017). Za przykład mogą służyć wpływy uczelni publicznych z tytułu usług edukacyjnych na studiach niestacjonarnych (Alińska i in., 2019).

Za kolejną kategorię znajdującą zastosowanie w przypadku władz publicznych wszystkich szczebli organizacyjnych uznać można **dochody z mienia**. Wynikają one z faktu posiadania przez władze publiczne majątku w postaci np. gruntów, nieruchomości, środków finansowych i rzeczy ruchomych. Dochody te obejmują takie kategorie, jak (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 5 ust. 2):

- wpływy z umów najmu, dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze;
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych;
- odsetki od udzielonych pożyczek i papierów wartościowych będących w posiadaniu danego podmiotu publicznoprawnego;
- dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych.

Dysponowanie mieniem oznacza m.in. możliwość jego zbywania, więc wśród dochodów publicznych pojawiają się też **dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw**.

Warto zwrócić uwagę też na niepodatkowe **dochody zagraniczne**, które obejmują m.in. odsetki i opłaty z tytułu udzielonych innym państwom pożyczek oraz kredytów, a także odsetki od środków zagranicznych gromadzonych na rachunkach walutowych przez podmioty publicznoprawne (Marecki, 2008).

4. POLSKI SYSTEM PODATKOWY

4.1. Zagadnienia ogólne

Początek lat 90. XX wieku to okres reformy polskiego systemu podatkowego. Zmiana ustroju gospodarczego i politycznego, a także aspiracje naszego kraju, by wejść do Unii Europejskiej wiązały się z koniecznością zmian i dostosowaniem systemu podatkowego do rozwiązań charakterystycznych dla gospodarki kapitalistycznej. S. Owsiak (2017) wymienia kilka cech polskiej doktryny podatkowej, którą kierował się ustawodawca, reformując polski system podatkowy na początku okresu transformacji, którymi są m.in.:

- zasada centralnego władztwa podatkowego, co oznacza, że podatki są określane ustawami;
- zasada przyzwoitej legislacji, tzn. *vacatio legis* i brak możliwości wprowadzania podatków wstecz;
- zasada koncentracji podatkowej, według której system podatkowy opiera się na kilku wydajnych podatkach centralnych oraz pozostałych podatkach o mniejszym znaczeniu fiskalnym, które w większości są dochodami samorządu terytorialnego;
- zasada opodatkowania dochodów, pomimo krytyki tego źródła dochodów podatkowych;
- zasada progresji opodatkowania w celu ograniczania nadmiernych dochodów;
- zasada harmonizacji polskiego systemu podatkowego z Unią Europejską.

Reforma systemu podatkowego wiązała się z ujednocnieniem podatków, pierwotnie zróżnicowanych w zależności od przynależności podmiotu gospodarczego do sektora prywatnego bądź „uspołecznionego”.

Pierwszym podatkiem, który został wprowadzony i nałożony na wszystkie podmioty gospodarcze, niezależnie do przynależności sektorowej, był podatek dochodowy od osób prawnych, który wprowadzony został w 1992 roku. W podatku tym ustawodawca wprowadził ograniczony oraz nieograniczony obowiązek podatkowy, szereg zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, liniową stawkę podatkową, która na początku była wysoka i wynosiła 40%, ale w późniejszych latach sukcesywnie była obniżana.

Kolejnym podatkiem wprowadzonym na początku okresu transformacji był podatek dochodowy od osób fizycznych. Podatek ten stanowił w pewnym sensie rewolucję w dotychczasowym opodatkowaniu, gdyż osoby fizyczne generalnie nie były w Polsce opodatkowane (z wyjątkiem podatku wyrównawczego i podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą). Zamiast opodatkowania dochodów indywidualnych osób fizycznych w Polsce płacony był podatek obciążający fundusz płac przedsiębiorców. Był to podatek od wynagrodzeń i podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Ten ostatni miał na celu hamowanie szybkiego wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach uspołecznionych.

Trzecim wprowadzonym podatkiem był podatek od towarów i usług. Zmienił on dotychczasowy podatek obrotowy i stał się jednym z najbardziej nowoczesnych podatków w polskim systemie podatkowym. Opodatkowaniu podlegała bowiem nie cała

wartość sprzedaży, ale jedynie wartość dodana na etapie przetwarzania danego wyrobu przez podmiot naliczający podatek. Przywrócono również należną rangę podatkowi akcyzowemu, który w poprzednim systemie politycznym nie funkcjonował, a jego rolę pełniły wysokie stawki podatku obrotowego od dóbr monopolowych i „luksusowych”

W kolejnych latach wymienione ustawy podatkowe były nowelizowane – m.in. pojawiły się odrębne akty prawne, czyli ustawa o podatku od towarów i usług oraz ustawa o podatku akcyzowym – rozbudowywane i doskonalone. Niestety doskonalenie polskiego systemu podatkowego ograniczone zostało jedynie do podatków centralnych.

W przypadku podatków majątkowych żadne istotne reformy nie zostały dokonane. W Polsce nadal funkcjonują przestarzałe konstrukcje prawne, jeśli chodzi o opodatkowanie nieruchomości (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny), a także spadków i darowizn. Jedyne zmiany w podatkach lokalnych to nowa, ale skomplikowana i mało czytelna, konstrukcja podatku od środków transportowych. Tabela 5 przedstawia podatki obowiązujące w Polsce, ze zwróceniem uwagi, gdzie są odprowadzane.

Tabela 5

Konstrukcja polskiego systemu podatkowego

Nazwa podatku	Budżet państwa	Budżety województw	Budżety powiatów	Budżety gmin
Podatek od towarów i usług	100%			
Podatek akcyzowy	100%			
Podatek od gier	100%			
Podatek dochodowy od osób fizycznych (liniowy)	100%			
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	100%			
Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych	100%			
Podatek od niektórych instytucji finansowych	100%			
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	100%			
Podatek tonażowy	100%			
Podatek od produkcji okrętowej	100%			
Podatek od sprzedaży detalicznej	100%			
Podatek dochodowy od osób prawnych		14,75%	1,4%	6,71%
Podatek dochodowy od osób fizycznych		1,6%	10,25%	39,34%
Podatek od nieruchomości				100%
Podatek rolny				100%
Podatek leśny				100%
Podatek od spadków i darowizn				100%
Podatek od środków transportowych				100%
Podatek od czynności cywilnoprawnych				100%
Podatek w formie karty podatkowej				100%

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Charakterystyka wybranych podatków centralnych

4.2.1. Podatek od wartości dodanej (w Polsce podatek od towarów i usług)

Formy opodatkowania obrotu. Na przestrzeni ostatnich 120 lat podatek obrotowy ewoluował. Najstarszą formą tego podatku był jednokrotny podatek od transakcji (tzw. podatek kaskadowy). U podstaw tej techniki podatkowej leżało przeświadczenie, że podatek powinien być pobierany w każdym przypadku, gdy produkt jest przedmiotem transakcji. Spowodowało to, że ta forma podatku obrotowego (podatek kaskadowy) miała cechy:

- podatku wielokrotnego – w przypadku przetwarzania produktu od surowca do wyrobu finalnego, w przypadku zawieranych transakcji liczony był podatek;
- podatku kumulatywnego – za każdym razem podatek wliczony był w cenę produktu, co powodowało, że w konsekwencji liczono podatek również od wcześniejszych podatków;
- podatku lekkiego – wskutek kilkukrotnego opodatkowania tego samego produktu, na etapie jego przetwarzania, stawki podatkowe były niskie.

Kolejną formą opodatkowania obrotu był jednokrotny podatek od produkcji. Podatek liczony był tylko wtedy, kiedy produkt miał trafić do finalnego odbiorcy. Z tego względu np. artykuły kooperacyjne i zaopatrzeniowe nie były opodatkowane. Dzięki temu unikano wielokrotności opodatkowania tego samego produktu na etapie jego przetwarzania.

Metody liczenia podatku od towarów i usług. Podatek od wartości dodanej jest syntezą obydwu wcześniejszych form opodatkowania. Konstrukcja tego podatku została opracowana na początku XX wieku w Niemczech, a praktyczne zastosowanie znalazł on po raz pierwszy we Francji w 1954 roku. Istota podatku od wartości dodanej polega na tym, że w każdym przypadku, kiedy produkt jest przedmiotem transakcji i trafia do rąk pośrednika, pośrednik – przetwarzając produkt – dodaje do niego nową wartość. Wobec tego powinien on płacić podatek nie od całej wartości produktu, ale jedynie od tej wartości, którą dodaje, czyli od wartości dodanej (stąd nazwa podatku).

Występują 2 formy naliczania podatku od wartości dodanej. Początkowo w celu naliczenia podatku pomniejszono przychody ze sprzedaży towarów i świadczonych usług o wydatki ponoszone na zakup surowców, materiałów, energii i tym podobne koszty materialne (ale związane z daną sprzedażą) i obliczano w ten sposób wartość dodaną, od której według obowiązującej stawki liczony był podatek VAT. Była to pierwsza metoda liczenia podatku, określana jako metoda „według podstawy opodatkowania”. Wadą tej metody było to, że w różnych krajach, ale również w różnych branżach, występowały rozbieżności w liczeniu niektórych elementów kosztów materialnych, co zniekształcało sposób liczenia podstawy opodatkowania.

Od ok. 50 lat podatek VAT liczony jest inną metodą – tzw. „metodą fakturowania”. Polega ona na tym, że podatek liczy się od całej wartości sprzedaży towarów oraz świadczonych usług (tzw. podatek należny), od którego odejmuje się podatek zawarty w cenach nabywanych surowców, materiałów, energii oraz tym podobnych kosztów materialnych (ale związanych z daną sprzedażą) i jest to tzw. podatek naliczony. Do budżetu odprowadza się nadwyżkę podatku należnego nad podatkiem naliczonym. W sytuacji odwrotnej podatnik może (po spełnieniu określonych warunków) domagać się od państwa zwrotu nadpłaconego podatku. Dzięki tej drugiej metodzie liczenia podatek VAT stał się powszechny, a państwa, które tę metodę stosują w praktyce, nazywają go podatkiem od towarów i usług. Tabela 6 przedstawia przykład na liczenie podatku VAT.

Tabela 6

Przykład rozliczania podatku od towarów i usług

Fazy przetwarzania	Cena bez VAT	VAT – 10%	VAT przekazany państwu
producent przędzy*	100	10	10
producent tkaniny	250	25	15
producent odzieży	350	35	10
hurtownik	500	50	15
sprzedawca detaliczny	800	80	30

* producent przędzy jest pierwszym podmiotem płacącym VAT, kupującym surowiec od podmiotów niebędących podatnikami VAT

Źródło: opracowanie własne.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że podatek ten jest neutralny dla podmiotów gospodarczych. Każdy podmiot gospodarczy, który płaci VAT, nabywając surowiec, półprodukt czy gotowy wyrób, może też odliczyć podatek w sytuacji, kiedy dokonuje sprzedaży. Oznacza to, że podmioty gospodarcze płacą podatek, ale wyłącznie od wartości dodanej przez siebie na etapie przetwarzania produktu. Z drugiej strony, żeby ten mechanizm mógł funkcjonować prawidłowo, to stawki VAT powinny być ujednoczone, a najlepiej gdyby obowiązywała tylko jedna stawka. Gdyby w naszym przykładzie (tabela 6) obowiązywała w handlu stawka 5%, to hurtownik liczyłby podatek według następującej zasady: VAT należny 25 jednostek, a VAT naliczony 35 jednostek. Wobec tego miałyby prawo do zwrotu nadpłaconego podatku w wysokości 10 jednostek. Konstrukcja VAT oczywiście przewiduje prawo zwrotu podatku (np. w eksporcie, gdzie obowiązuje stawka 0%), ale nie powinno to być zjawisko powszechne.

Najważniejsze elementy ustawy o podatku od towarów i usług. Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., art. 5.1):

- odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju;
- eksport towarów;
- import towarów na terytorium kraju;
- wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju;
- wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów.

Przepisów ustawy nie stosuje się natomiast do (Ibidem, art. 6):

- transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa;
- czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy.

Przez wewnątrzwspólnotową dostawę towarów rozumie się wywóz towarów z terytorium kraju na terytorium państwa innego państwa członkowskiego UE. Z kolei przez wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów rozumie się nabycie prawa do rozporządzania jak właściciel towarami, które w wyniku dokonanej dostawy są wysyłane bądź też transportowane na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium państwa członkowskiego rozpoczęcia wysyłki lub transportu przez dokonującego dostawy, nabywcę towarów lub na ich rzecz.

Podatnikami podatku od towarów i usług są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności (Ibidem, art. 15.1). Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

Obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi (Ibidem, art. 19a). W niektórych przypadkach obowiązek podatkowy powstaje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty, otrzymania całości lub części dotacji, subwencji i innych dopłat o podobnym charakterze bądź wystawienia faktury. Ten ostatni przypadek odnosi się np. do dostaw energii elektrycznej, ciepłej, gazu przewodowego, świadczenia usług telekomunikacyjnych, najmu, dzierżawy, leasingu.

Jeżeli przed realizacją dostawy towaru lub wykonaniem usługi otrzymano całość lub część zapłaty, w szczególności przedpłatę, zaliczkę, zadatek, ratę, wkład budowlany lub mieszkaniowy, to obowiązek podatkowy powstaje z chwilą jej otrzymania. Obowiązek podatkowy z tytułu importu towarów powstaje z chwilą powstania długu celnego.

Mały podatnik może wybrać metodę rozliczeń, polegającą na tym, że obowiązek podatkowy w odniesieniu do dokonywanych przez niego dostaw towarów i świadczenia usług powstaje z dniem otrzymania całości lub części zapłaty, nie później niż w 180. dniu, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi.

Podstawą opodatkowania w podatku od towarów i usług jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika (Ibidem, art. 29a). Podstawa opodatkowania nie obejmuje kwot stanowiących obniżkę cen w formie rabatu z tytułu wcześniejszej zapłaty, udzielonych nabywcy lub usługobiorcy opustów i obniżek cen, uwzględnionych w momencie sprzedaży, otrzymanych od nabywcy lub usługobiorcy jako zwrot udokumentowanych wydatków. W przypadku dostawy budynków lub budowli trwale z gruntem związanych, albo części takich budynków lub budowli z podstawy opodatkowania nie wyodrębnia się wartości gruntu.

W Polsce od początku obowiązywania ustawy stawki podatkowe w podatku od towarów i usług wynosiły 22%, 7%, 3% i 0%. W roku 2011 na okres przejściowy (do roku 2018) stawki te zostały podwyższone na 23%, 8% i 5% (Ibidem, art. 41-42). Po roku 2018 nie zostały one jednak obniżone.

Stawka podatku 23% jest stawką powszechną i obowiązuje na te towary i usługi, które nie są zwolnione z podatku lub objęte niższą stawką określoną w załączeniu do ustawy. Dla towarów i usług, wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy, stawka podatku wynosi 8%. Dotyczy ona dóbr i usług o podstawowym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, np. podstawowych artykułów żywnościowych, usług zdrowotnych. Dla towarów wymienionych w załączniku nr 10 do ustawy stawka podatku wynosi 5%. Stawka ta z roku na rok dotyczy coraz mniejszej grupy towarów, a w szczególności dóbr nieprzetworzonych. W wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów, a także w eksporcie towarów stawka podatku wynosi 0%.

Z podatku od towarów i usług zwolnione są m.in.:

- dostawa ludzkich organów, komórek krwi lub preparatów krwiopochodnych pochodzenia ludzkiego, niebędących lekami;
- transakcje, łącznie z pośrednictwem, dotyczące walut, banknotów i monet używanych jako prawny środek płatniczy;
- dostawa złota dla Narodowego Banku Polskiego;
- dostawa budynków, budowli lub ich części;
- usługi w zakresie opieki medycznej;
- usługi pomocy społecznej, usługi opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku;
- usługi w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą;
- usługi w zakresie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych;
- usługi świadczone przez jednostki objęte systemem oświaty i nauki;
- usługi związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym świadczone przez kluby sportowe;
- usługi udzielania kredytów lub pożyczek pieniężnych.

Z podatku od towarów i usług zwalnia się sprzedaż dokonywaną przez podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 000 zł. Do wartości sprzedaży nie wlicza się kwoty podatku.

Podatnikowi podatku od towarów i usług przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. W przypadku, gdy kwota podatku naliczonego jest w okresie rozliczeniowym wyższa od kwoty podatku należnego, podatnik ma prawo do obniżenia o tę różnicę kwoty podatku należnego za następne okresy lub do zwrotu różnicy na rachunek bankowy. Zwrot różnicy podatku następuje w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika na rachunek bankowy podatnika.

Podatnicy podatku od towarów i usług zobowiązani są przed dniem wykonania pierwszej czynności, podlegającej opodatkowaniu, zgłosić naczelnikowi urzędu skarbowego zgłoszenie rejestracyjne. Naczelnik urzędu skarbowego, po weryfikacji danych podanych w zgłoszeniu rejestracyjnym, rejestruje podatnika (jako podatnika VAT czynnego) i na jego wniosek potwierdza to zarejestrowanie. Jeśli zarejestrowany podatnik VAT zaprzestał wykonywania czynności podlegającej opodatkowaniu, jest on zobowiązany zgłosić to naczelnikowi urzędu skarbowego. Zgłoszenie to stanowi dla naczelnika urzędu skarbowego podstawę do wykreślenia podatnika z rejestru jako podatnika VAT.

Podatnicy podlegający obowiązkowi zarejestrowania jako podatnicy VAT czynni, obowiązani są przed dniem dokonania pierwszej wewnątrzwspólnotowej dostawy lub pierwszego wewnątrzwspólnotowego nabycia zawiadomić naczelnika urzędu skarbowego w zgłoszeniu rejestracyjnym o zamiarze rozpoczęcia wykonywania tych czynności. Naczelnik urzędu skarbowego rejestruje podmiot, który dokonał zawiadomienia jako podatnika VAT UE. Podmioty zarejestrowane jako podatnicy VAT UE są zobowiązane do posługiwania się numerem identyfikacji podatkowej poprzedzonym kodem PL.

Podatnicy podatku od towarów i usług są zobowiązani składać w urzędzie skarbowym deklaracje podatkowe za okresy miesięczne w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu. Mali podatnicy, którzy wybrali metodę kasową, składają w urzędzie skarbowym deklaracje podatkowe za okresy kwartalne w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale. Z kolei

mali podatnicy, którzy nie wybrali metody kasowej, mogą również składać deklaracje podatkowe kwartalnie, po uprzednim pisemnym zawiadomieniu naczelnika urzędu skarbowego, najpóźniej do 25 dnia drugiego miesiąca kwartału, za który będzie po raz pierwszy złożona kwartalna deklaracja podatkowa.

4.2.2. Podatek akcyzowy

Podatnikami podatku akcyzowe są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. **Przedmiotem opodatkowania** akcyzą jest m.in. (Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r., art. 8):

- produkcja wyrobów akcyzowych;
- wprowadzenie wyrobów akcyzowych do składu podatkowego;
- import wyrobów akcyzowych;
- nabycie wewnątrzwspólnotowe wyrobów akcyzowych, z wyłączeniem nabycia wewnątrzwspólnotowego dokonywanego do składu podatkowego,

Obowiązek podatkowy powstaje z dniem wykonania czynności lub zaistnienia stanu faktycznego podlegających opodatkowaniu akcyzą (Ibidem, art. 10.1).

Organami podatkowymi właściwymi w zakresie akcyzy są: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego i dyrektor izby administracji skarbowej (Ibidem, art. 14.1). Podmiot prowadzący działalność gospodarczą, zamierzający wykonywać czynności podlegające opodatkowaniu akcyzą, jest zobowiązany dokonać **zgłoszenia rejestracyjnego** – przed dniem wykonania pierwszej takiej czynności. W przypadku podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą zgłoszenie rejestracyjne zawiera dane dotyczące tego podmiotu oraz prowadzonej przez niego działalności, obejmujące w szczególności imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, adres zamieszkania lub siedziby, adres miejsca prowadzenia działalności, numer identyfikacji podatkowej (NIP), określenie rodzaju wyrobów akcyzowych, a także wskazanie właściwego dla tego podmiotu naczelnika urzędu skarbowego w zakresie akcyzy.

Podatnik obowiązany jest, bez wezwania organu podatkowego, składać właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracje podatkowe według ustalonego wzoru, obliczać i wpłacać akcyzę na rachunek właściwego urzędu skarbowego za miesięczne okresy rozliczeniowe, w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy. Zarejestrowani odbiorcy są obowiązani, bez wezwania organu podatkowego, do obliczenia i zapłaty akcyzy wstępnie za okresy dzienne, na rachunek właściwego urzędu skarbowego. Wstępnych wpłat akcyzy za okresy dzienne dokonuje się nie później niż 25 dnia po dniu, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Zwalnia się od akcyzy m.in. (Ibidem, art. 30-31) energię elektryczną wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii, czynności podlegające opodatkowaniu, których przedmiotem są wyroby węglowe przeznaczone do celów opałowych w procesie produkcji energii elektrycznej, w procesie produkcji wyrobów energetycznych, czynności podlegające opodatkowaniu, których przedmiotem są wyroby gazowe przeznaczone do celów opałowych do przewozu towarów i pasażerów koleją, do łącznego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w pracach rolniczych lub ogrodniczych, import wyrobów tytoniowych, napojów alkoholowych, przywożonych w bagażu osobistym podróżnego, który ukończył 17 lat, w ramach określonych norm (np. 200 sztuk papierosów, 2 litry wina).

Minister Finansów powierza **wytworzenie znaków akcyzy** wytwórcy zapewniającemu bezpieczeństwo wytwarzania i przechowywania tych znaków. Minister Finansów może, w drodze rozporządzenia, zwolnić z obowiązku oznaczania niektórych wyrobów akcyzowych znakami akcyzy, w przypadku gdy:

- uzasadnia to ważny interes państwa lub podmiotów obowiązanych do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy;
- wynika to z przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych;
- wskazuje na to przeznaczenie niektórych wyrobów akcyzowych, w postaci próbek do badań naukowych, laboratoryjnych lub jakościowych.

Znak akcyzy (Ibidem, art. 120) jest nanoszony na opakowanie jednostkowe wyrobu akcyzowego lub bezpośrednio na wyrób akcyzowy w taki sposób, żeby zdjęcie znaku lub otwarcie opakowania w miejscu przeznaczonym do jego otwierania, albo użycie wyrobu powodowało trwałe oraz widoczne uszkodzenie znaku w sposób uniemożliwiający jego powtórne użycie, chyba że znak akcyzy jest nanoszony bezpośrednio na wyrób akcyzowy w sposób trwały.

Podmiot obowiązany do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy składa wstępne zapotrzebowanie na znaki akcyzy na rok kalendarzowy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 października roku poprzedzającego rok, na który jest składane zapotrzebowanie wstępne.

Szczególny nadzór podatkowy. Wprowadza się szczególny nadzór podatkowy w stosunku do jednostek organizacyjnych w zakresie ich działalności polegającej na wytwarzaniu, oczyszczaniu, magazynowaniu, przewozie oraz obrocie spirytusem i wyrobami spirytusowymi własnej produkcji, jak również nabytymi. Szczególny nadzór podatkowy polega na:

- kontroli działalności względem ilości i jakości zużytych surowców, przebiegu cyklu produkcyjnego;
- ilości oraz jakości wytworzonych produktów, stosowania normatywów produkcyjnych i wydajności oraz ruchu towarowego;
- działaniach zapobiegających powstawaniu strat, marnotrawstwa i nadużyć;
- kontroli prawidłowości i terminowości wpłat podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego od tych wyrobów.

Szczególny nadzór podatkowy wykonują urzędy kontroli skarbowej przez swoich pracowników w formie kontroli okresowych, doraźnych lub przez sprawowanie stałego nadzoru. Pracownicy szczególnego nadzoru podatkowego są uprawnieni do:

- wstępu w każdym czasie na teren jednostki organizacyjnej;
- żądania okazania wszystkich urządzeń ewidencyjnych, planów, sprawozdań, zarówno finansowo-księgowych, jak i produkcyjno-technologicznych.

Pracownicy szczególnego nadzoru podatkowego nie podlegają rewizji osobistej, przewidzianej w wewnętrznych regulaminach jednostek organizacyjnych. Kierownik jednostki organizacyjnej jest obowiązany do:

- zapewnienia warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli;
- zastąpienia, na wniosek urzędu kontroli skarbowej, pracownika, który nie wykonuje należycie obowiązków pracowniczych, innym pracownikiem;

- zapewnienia legalizowanych i rzetelnych narzędzi pomiarowych, odczynników oraz sprzętu technicznego niezbędnych do kontroli ilości i jakości surowców, półfabrykatów i wyrobów gotowych.

4.2.3. Podatek od gier

Podmiot i przedmiot opodatkowania. Podatnikiem podatku od gier jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która urządza gry hazardowe na podstawie udzielonej koncesji lub udzielonego zezwolenia, z wyłączeniem loterii promocyjnych, podmiot zarządzający gry objęte monopolem państwa oraz uczestnik turnieju gry w pokera organizowanego przez podmiot posiadający koncesję na prowadzenie kasyna gry (Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r., art. 71). Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier jest:

- urządzenie gier hazardowych, z wyłączeniem urządzania loterii promocyjnych, loterii fantowych i gry bingo fantowe oraz urządzania pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera;
- udział w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera.

Obowiązek podatkowy w podatku od gier powstaje z dniem rozpoczęcia urządzania gier hazardowych. W pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera obowiązek podatkowy powstaje z chwilą przystąpienia do turnieju. W przypadku podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych obowiązek podatkowy powstaje z dniem rozpoczęcia urządzania gier w pierwszym punkcie lub na pierwszej stronie internetowej spośród punktów i stron objętych zezwoleniem. Podatek od gier stanowi dochód budżetu państwa.

Podstawa opodatkowania i stawki podatku. Podstawę opodatkowania podatkiem od gier stanowi (Ibidem, art. 73):

- w loterii pieniężnej, loterii fantowej i grze telebingo – suma wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze;
- w loterii audiotekstowej – przychód;
- w grze liczbowej – suma wpłaconych stawek;
- w zakładach wzajemnych – suma wpłaconych stawek;
- w grze bingo pieniężne – wartość nominalna kartonów do gry zakupionych przez podmiot zarządzający grę;
- w grze bingo fantowe – wartość nominalna kartonów użytych do gry;
- w grze cylindrycznej, grze w kości i grze w karty, z wyjątkiem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – kwota stanowiąca różnicę między sumą wpłaconych stawek a sumą wypłaconych wygranych;
- w pokerze rozgrywanym w formie turnieju gry pokera – kwota wygranej pomniejszona o kwotę wpisowego za udział w turnieju;
- w grze na automacie – kwota stanowiąca różnicę między sumą wpłaconych stawek a sumą wygranych uzyskanych przez uczestników gier.

Podstawy opodatkowania poszczególnych rodzajów gier hazardowych nie podlegają sumowaniu. Stawki podatku od gier wynoszą dla:

- loterii fantowej i gry bingo fantowe – 10%;
- loterii pieniężnej – 15%;
- gry liczbowej – 20%;

- gry bingo pieniężne, gry telebingo, loterii audiotekstowej i pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 25%;
- gry na automacie, gry cylindrycznej, gry w kości, gry w karty, z wyłączeniem pokera rozgrywanego w formie turnieju gry pokera – 50%;
- zakładów wzajemnych na sportowe współzawodnictwo zwierząt na podstawie zezwoleń udzielanych wyłącznie na ich urządzenie – 2,5%;
- zakładów wzajemnych innych niż wymienione w pkt 6 – 12%.

Podatnicy są obowiązani, bez wezwania, do:

- składania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklaracji podatkowych dla podatku od gier, według ustalonego wzoru;
- obliczania oraz wpłacania podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego za okresy miesięczne, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie.

Podatnicy urządzający gry liczbowe są obowiązani, bez wezwania, do obliczenia i zapłaty podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego, wstępnie za okresy dzienne.

4.2.4. Podatek od niektórych instytucji finansowych

Przedmiotem opodatkowania w podatku od niektórych instytucji finansowych są aktywa podatników tego podatku (Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r., art. 3). Podatek jest dochodem budżetu państwa. Podatnikami są banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, instytucje pożyczkowe (Ibidem, art. 4). Podstawą opodatkowania jest:

- w przypadku banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 4 mld zł, która wynika z zestawienia obrotów i sald;
- w przypadku krajowych zakładów ubezpieczeń, krajowych zakładów reasekuracji, oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 2 mld zł, która wynika z zestawienia obrotów i sald;
- w przypadku instytucji pożyczkowych nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika ponad kwotę 200 mln zł, która wynika z zestawienia obrotów i sald.

Podstawę opodatkowania obniża się o wartość funduszy własnych, ustaloną na ostatni dzień miesiąca. Podatek wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie. Z podatku są zwolnione banki państwowe, podatnicy, w stosunku do których Komisja Nadzoru Finansowego wydała decyzję w sprawach o nadzorze nad rynkiem finansowym, podatnicy objęci wdrożonym planem naprawy, programem postępowania naprawczego, planem naprawczym.

4.2.5. Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)

Podmiot i przedmiot opodatkowania. Podatek dochodowy od osób prawnych jest uregulowany ustawą z dnia 15 lutego 1992 roku. Podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych są m.in.: osoby prawne, podatkowe grupy kapitałowe, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, spółki komandytowo-akcyjne mające siedzibę lub zarząd na terytorium Polski (Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r., art. 1 i 1a). Z opłacania podatku dochodowego od osób prawnych oraz składania zeznań podatkowych zwolnione są m.in.: Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, jednostki budżetowe, fundusze celowe utworzone na podstawie odrębnych ustaw, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia (Ibidem, art. 6.1).

Przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym – zgodnie z ogólnymi zasadami – jest dochód stanowiący sumę (Ibidem, art. 7.1):

- dochodu osiągniętego z zysków kapitałowych;
- dochodu osiągniętego z innych źródeł przychodów.

Dochodem jest nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym. W sytuacji, gdy koszty uzyskania przychodów przekraczają sumę przychodów, powstała różnica jest stratą.

W przypadku podatkowych grup kapitałowych, przy ustalaniu dochodu, brana jest pod uwagę suma dochodów wszystkich spółek kapitałowych wchodzących w skład grupy oraz suma strat poniesiona przez te spółki z danego źródła przychodów. Jeżeli w roku podatkowym suma tych strat przekracza sumę przychodów, to powstała różnica jest stratą całej podatkowej grupy kapitałowej.

Oprócz zwolnień podmiotowych, ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych wskazuje także na określony katalog przedmiotowych zwolnień od podatku. Zgodnie z ustawą zwolnienia te dotyczą m.in. (Ibidem, art. 17):

- dochodów z tytułu sprzedaży całości lub części nieruchomości lub udziału w nieruchomości, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego;
- działalności organizacji pracodawców i partii politycznych – w części przeznaczonych na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej;
- dochodów z tytułu prowadzenia szkół – w części przeznaczonych na cele szkoły;
- dochodów organizacji pożytku publicznego – w części przeznaczonych na cele statutowe;
- dochodów kościelnych osób prawnych (w tym związków wyznaniowych).

Jeżeli w danym roku podatkowym podmiot poniósł stratę z tytułu prowadzonej działalności (Ibidem, art. 7 ust. 5), ma możliwość obniżenia dochodu o kwotę tej straty na 2 sposoby (dotyczy to też podatników PIT, prowadzących działalność gospodarczą) przez:

- obniżenie dochodu w ciągu kolejnych 5 lat podatkowych, jednakże wysokość odliczenia w żadnym z tych lat nie może być wyższa niż 50% kwoty straty;
- jednorazowe obniżenie dochodu w ciągu kolejnych 5 lat podatkowych o kwotę nieprzekraczającą 5.000.000 zł, przy czym nieodliczona kwota podlega rozliczeniu w pozostałych latach tego 5-letniego okresu, a wysokość odliczenia w żadnym z tych lat nie może być wyższa niż 50% kwoty straty.

Rozliczenie straty może nastąpić wyłącznie w ramach źródła przychodu, z którego powstała. Nie można w związku z tym rozliczyć straty powstałej z innych źródeł przychodów, obniżając dochód z tytułów zysków kapitałowych.

Problematyka stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień z podatku. Zgodnie z ustawą, wyróżnia się 2 stawki podatku dochodowego (Ibidem, art. 19):

- 19% podstawy opodatkowania;
- 9% podstawy opodatkowania od przychodów (dochodów) innych niż z zysków kapitałowych – w przypadku podatników, u których przychody osiągnięte w roku podatkowym nie przekroczyły wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 2 000 000 euro.

Z obniżonej stawki mogą korzystać podmioty posiadające status małego podatnika, czyli te, których wartość przychodu ze sprzedaży nie przekroczyła we wcześniejszym roku podatkowym, wyrażonej w złotych, kwoty odpowiadającej równowartości 2 000 000 euro. Obniżona stawka podatku – 9% – nie dotyczy podatkowych grup kapitałowych.

Nie jest wymagane, aby podatnicy i płatnicy składali w trakcie roku podatkowego deklaracje podatkowe, natomiast do ich obowiązku należy wpłacanie zaliczek. Odnosi się to również do podatku dochodowego, który jest pobierany w sposób zryczałtowany.

Zgodnie z ustawą, podatnicy mają możliwość rozliczać się z zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych w formie uproszczonej (Ibidem, art. 25 ust. 6). Zaliczki są wówczas uzależnione od podatku należnego, jaki został wykazany w zeznaniu złożonym w roku poprzedzającym dany rok podatkowy bądź też w zeznaniu za rok poprzedzający dany rok podatkowy o 2 lata. Zaliczka uproszczona obliczana jest w wysokości 1/12 podatku należnego wykazanego w jednym z tych zeznań. Jeżeli podatnik dopiero rozpoczął działalność lub w ciągu 2 ostatnich lat nie wypracował dochodu, nie ma możliwości rozliczania zaliczek w formie uproszczonej.

Kolejnym udogodnieniem dla małych przedsiębiorców jest możliwość skorzystania ze zwolnienia w opłacaniu zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych w trakcie roku podatkowego. Warunkiem jest, żeby do 20 dnia pierwszego miesiąca roku podatkowego, w którym korzystają ze zwolnienia, złożyli właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego oświadczenia o skorzystaniu z tego zwolnienia. Zgodnie z ustawą, podatnicy, którzy korzystają z powyższego zwolnienia, mają obowiązek złożenia zeznania rocznego za rok, w którym korzystali ze zwolnienia oraz zapłaty podatku, który wynika z tego zeznania w 5 kolejnych latach podatkowych, następujących bezpośrednio po roku korzystania ze zwolnienia (Ibidem, art. 25 ust. 12). Podatek ten płatny jest w każdym roku w wysokości 20% jego kwoty.

Ulg podatkowe w CIT na przestrzeni obowiązywania ustawy ewoluowały. Generalnie nie było ich dużo, a dotyczyły głównie darowizn oraz podejmowania przez firmy działalności badawczo-rozwojowej. Radykalny wzrost ulg podatkowych nastąpił w roku 2023 po wdrożeniu Polskiego Ładu Ekonomicznego. Najważniejsze ulgi podatkowe w CIT możliwe do wykorzystania w 2023 roku to:

- ulga z tytułu kredytów – zgodnie z tą ulgą, przedsiębiorcy mogą odliczyć od podatku do 20% kwoty kredytu (pożyczki) umorzonego w związku z restrukturyzacją;
- ulga na prototyp – jest to ulga przeznaczona dla firm, które prowadzą produkcję próbną i wprowadziły na rynek nowy produkt; ulga rekompensuje koszty poniesione na etapie testowania oraz koszty procesów związanych z wdrażaniem nowego produktu na rynek; z tytułu ulgi na prototyp można odliczyć 30% wydatków od podstawy opodatkowania, z tym że odliczona kwota nie może być wyższa niż 10% dochodu w skali ostatniego roku rozliczeniowego;

- ulga za wprowadzenie terminalu płatniczego – w ramach ulgi można uwzględnić wszystkie wydatki związane z nabyciem terminala oraz obsługą transakcji przy jego użyciu w roku, w którym rozpoczęto korzystanie – osoby prawne w ramach tej ulgi mogą odliczyć 1 000 zł od podatku;
- ulga na działalność badawczo-rozwojową – daje ona możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków związanych z prowadzeniem prac badawczo-rozwojowych; odliczeniu podlegają koszty wskazane w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych; kwota kosztów kwalifikowanych oscyluje w przedziale 100-200% i zależy od formy prowadzonych badań oraz rozwoju;
- ulga na innowacyjnych pracowników – jest to alternatywna metoda rozliczania ulgi B+R, którą wprowadzono z myślą o pracodawcach, którzy w zeznaniu rocznym nie odliczyli od dochodu kwot ulgi na działalność B+R, ponieważ w danym roku podatkowym ponieśli stratę lub wysokość przysługującego odliczenia z tytułu prac B+R przekroczyła u nich wysokość osiągniętego dochodu;
- ulga IP Box – polega ona na preferencyjnym opodatkowaniu dochodów z praw własności intelektualnej, które podlegają ochronie prawnej (np. patent, autorskie prawo do programu komputerowego) i zostały wytworzone, rozwinięte lub ulepszone w ramach prowadzonej przez podatnika działalności B+R;
- ulga na ekspansję – to ulga wspierająca działania służące zwiększeniu sprzedaży produktów (związane z reklamą i marketingiem);
- ulga konsolidacyjna – to ulga, w ramach której można odliczyć koszty związane z nabyciem udziałów w spółce posiadającej osobowość prawną; maksymalna kwota odliczenia zależy od uzyskanego dochodu i maksymalnie wynosi 250 000 zł;
- ulga na robotyzację – w ramach tej ulgi firmy mogą odliczyć od podatku kwotę równą 50% kosztów uzyskania przychodów poniesionych przez podatnika w danym roku podatkowym na robotyzację; są to koszty związane z nabyciem robotów przemysłowych, a także maszyn i urządzeń, które pozwalają na automatyzację procesów produkcyjnych, maszyn i urządzeń;
- ulga symultaniczna – to ulga, w ramach której można odliczyć koszty, które związane były z wytworzeniem lub rozwinięciem prawa własności intelektualnej;
- ulga związana z wejściem na giełdę – firmy, które wkroczyły na giełdę papierów wartościowych, mogą skorzystać ze specjalnej ulgi, która pozwala odliczyć koszty związane z tą operacją; ulga stanowi do 150% wydatków związanych z przygotowaniem prospektu emisyjnego, opłatami notarialnymi, opłatami skarbowymi oraz do 50% wydatków (do 50 000 zł) z tytułu usług doradztwa prawnego, w tym doradztwa podatkowego i finansowego;
- ulga sponsoringowa – to ulga, którą mogą odliczyć przedsiębiorcy w związku z ponoszeniem wydatków na wsparcie sportu, kultury oraz szkolnictwa wyższego i nauki.

4.2.6. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)

Geneza wprowadzenia PIT. Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony w 1992 roku na podstawie Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podatek ten zastąpił 5 podatków, przy czym 2 zostały zlikwidowane (podatek od płac i podatek wyrównawczy), a 3 „wchłonięte” przez „nowy” PIT (podatek od wynagrodzeń, podatek dochodowy z działów specjalnych produkcji rolnej oraz podatek dochodowy od osób fizycznych, który płaciły małe podmioty gospodarcze). Wprowadzenie PIT miało, obok znaczenia ekonomicznego, także istotne cele polityczne, gdyż natychmiast wzrosła rola sektora prywatnego w kształtowaniu dochodów budżetu państwa, podczas gdy wcześniej większość dochodów budżetu państwa (ok. 95%) stanowiły wpływy od przedsiębiorstw państwowych, które dominowały na rynku w początkowym okresie transformacji.

PIT jest podatkiem osobistym, ale ustawodawca dopuszcza taką możliwość, aby niektóre osoby fizyczne rozliczały się wspólnie. Dotyczy to małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci. Wspólne opodatkowanie polega na tym, że płaci się podwójny podatek od połowy dochodów (sumuje się dochody małżonków, dzieli się je przez 2 w celu wyliczenia podatku, a następnie wyliczony podatek mnoży się przez 2 i jest to podatek do zapłacenia). Oczywiście dochody małżonków (przed sumowaniem) i obliczony podatek można pomniejszyć o przysługujące ulgi podatkowe.

Niegraniczony i ograniczony obowiązek podatkowy – unikanie podwójnego opodatkowania. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wyróżnia tzw. niegraniczony i ograniczony obowiązek podatkowy. Niegraniczony obowiązek podatkowy ciąży na tych osobach fizycznych, które mają miejsce zamieszkania w Polsce, a polega na tym, że osoby te płacą w Polsce podatek od wszystkich swoich dochodów, niezależnie od tego, czy uzyskują te dochody w Polsce, czy zagranicą (wyjątek dotyczy jedynie osób pracujących w placówkach i misjach dyplomatycznych). Za osobę mającą w Polsce miejsce zamieszkania uważa się osobę, która przebywa w Polsce w ciągu roku dłużej niż 183 dni, a także osobę, która ma w Polsce centrum interesów osobistych (bliską rodzinę) bądź też centrum interesów gospodarczych (np. przedsiębiorstwo). Natomiast ograniczony obowiązek podatkowy dotyczy tych osób, które nie mają w Polsce miejsca zamieszkania, a polega na tym, że osoby te płacą w Polsce podatek jedynie od tych dochodów, które uzyskują w Polsce.

Z niegraniczonym i ograniczonym obowiązkiem podatkowym wiąże się **zagadnienie podwójnego opodatkowania części dochodów**. Dotyczy to np. osób mających miejsce zamieszkania w Polsce. Muszą one płacić podatek od wszystkich swoich dochodów. Równocześnie jednak zagranicą, gdzie pracują, również płacą podatek od dochodów tam uzyskiwanych (gdyż zagranicą ciąży na nich ograniczony obowiązek podatkowy). Z kolei osoba, która nie ma w Polsce miejsca zamieszkania, płaci podatek od dochodów uzyskanych w Polsce, a równocześnie w kraju macierzystym, gdzie ciąży na niej nieograniczony obowiązek podatkowy, musi zapłacić podatek od wszystkich swoich dochodów (tam ciąży na niej nieograniczony obowiązek podatkowy). Żeby temu niekorzystnemu zjawisku przeciwdziałać, poszczególne państwa podpisują ze sobą umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wyróżnia 2 metody rozliczania się z podatku w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania. Pierwsza to metoda wyłączenia z progresją, a druga to metoda proporcjonalnego opodatkowania. Metody

podatnik nie może sobie wybrać, ponieważ jest ona uregulowana w umowie o unikaniu podwójnego opodatkowania podpisanej z danym państwem, w którym Polacy uzyskują dochody.

W celu poprawnego rozliczenia się z podatku dochodowego od osób fizycznych metodą wyłączenia z progresją należy wykonać następujące czynności:

- sumuje się dochody uzyskane w Polsce i zagranicą (te ostatnie przelicza się na złote według średniego kursu danej waluty z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu);
- od sumy dochodów należy obliczyć podatek według skali obowiązującej w Polsce w roku, za który się podatnik rozlicza;
- obliczony podatek należy podzielić przez sumę dochodów w celu wyliczenia tzw. stopy procentowej (którą zaokrągla się do 2 miejsc po przecinku),
- obliczoną stopą procentową liczy się podatek od dochodów uzyskanych w Polsce i jest to podatek do zapłacenia.

Warto podkreślić, że obliczając podatek tą metodą, nie można odliczyć podatku zapłaconego w obcym państwie. Jednak z drugiej strony, jeżeli osoba nie uzyskała w Polsce w danym roku żadnych dochodów, to nie będzie w Polsce płacić podatku. Rozliczając z kolei podatek dochodowy metodą wyłączenia z progresją, należy:

- zsumować dochody uzyskane w Polsce i zagranicą (te ostatnie przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu);
- od sumy dochodów należy obliczyć podatek według skali obowiązującej w Polsce w roku, za który się podatnik rozlicza;
- od tak wyliczonego podatku można odliczyć podatek zapłacony zagranicą, a pozostałą część należy odprowadzić do urzędu skarbowego w Polsce.

Podatek zapłacony zagranicą można jednak odliczyć w pełnej wysokości tylko wówczas, gdy jest on równy albo mniejszy od podatku, który podatnik zapłaciłby w Polsce od dochodów uzyskanych zagranicą (na tym właśnie polega istota metody proporcjonalnego, a nie całkowitego odliczenia).

Dochód jako podstawa opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem płaconym od dochodu, a z kolei dochód to przychód pomniejszony o koszty uzyskania przychodu ($D = P - K_{up}$). Podstawowymi źródłami przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych są (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 10.1):

- wynagrodzenia ze stosunku pracy (służbowego, spółdzielczego, z pracy nakładczej z dodatkami, zasiłkami, premiami zarówno w formie pieniężnej, jak i rzeczowej);
- emerytury i renty zarówno krajowe, jak też zagraniczne;
- działalność wykonywana osobiście (np. umowa zlecenie);
- pozarolnicza działalność gospodarcza osób fizycznych i działy specjalne produkcji rolnej.

Na wymienione 4 źródła przychodów przypada 98% dochodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (według skali). Pozostałe źródła przychodów (na które przypada 2% dochodu do opodatkowania) to przychody z:

- najmu i dzierżawy;
- kapitałów pieniężnych i praw majątkowych;
- odpłatnego zbycia nieruchomości i rzeczy ruchomych;
- innych źródeł.

Oprócz dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ustawa wymienia liczne (mające jednak w skali całości opodatkowanych dochodów znaczenie marginalne) zwolnienia przedmiotowe (Ibidem, art. 21). Nie są opodatkowane np. odszkodowania, stypendia, renty wojenne i wojskowe, niektóre zasiłki.

Metody liczenia kosztów uzyskania przychodów w PIT. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wyróżnia 4 metody liczenia kosztów uzyskania przychodów, którymi są:

- metoda kwotowa;
- metoda procentowa;
- metoda polegająca na tym, że można odliczyć koszty faktycznie poniesione (z wyjątkiem kosztów niepotracalnych);
- metoda, gdzie wyliczając dochód, nie można przychodu pomniejszyć o żadne koszty.

Metoda kwotowa ma zastosowanie do umów o pracę, a polega na tym, że pracownikowi pracodawca, w celu wyliczenia dochodu, pomniejsza przychód miesięcznie o 250 zł. Rocznie koszty uzyskania przychodu wynoszą więc 3 000 zł (od 01.X.2019).

Od tej podstawowej zasady przysługują 4 wyjątki. Wyjątek pierwszy dotyczy osób, które dojeżdżają do pracy z innej miejscowości. Wówczas koszty uzyskania przychodów są wyższe i wynoszą miesięcznie 300 zł, czyli rocznie 3 600 zł. Podatnik ma jednak obowiązek złożyć do „macierzystego” zakładu pracy oświadczenie, że dojeżdża do pracy z innej miejscowości i prosi o liczenie wyższych kosztów. Jeśli tego nie uczyni, to pracodawca nie może naliczyć wyższych kosztów. Nie oznacza to, że pracownikowi ten przywilej przepadnie, ponieważ w rozliczeniu rocznym może takie koszty naliczyć (w wysokości 3 600 zł, a nie 3 000 zł), ale muszą one, w razie kontroli, być udokumentowane. Należy pamiętać, że wyższe koszty to mniejszy dochód. Z kolei mniejszy dochód to mniejszy podatek i w ostateczności wyższe wynagrodzenie netto.

Drugi wyjątek dotyczy tych osób, które dojeżdżają do pracy środkami komunikacji zbiorowej i nabywają bilety imienne okresowe. Dla tych osób kosztem uzyskania przychodu mogą być wydatki poniesione na zakup biletów, jeśli wydają na nie rocznie więcej aniżeli 3 000 zł (dojeżdżając do pracy w ramach tej samej miejscowości, gdzie mieszkają) bądź ponad 3 600 zł (gdy dojeżdżają do pracy do innej miejscowości niż miejscowość, w której mieszkają).

Trzeci wyjątek odnosi się do tych osób, którym (w ramach umowy o pracę) przysługują prawa autorskie. Osoby te mają prawo stosować do części dochodów objętych prawami autorskimi (deklarując, jaka to jest część wynagrodzenia) koszty w wysokości 50% uzyskania przychodów, a do pozostałej części zwykle koszty, czyli odpowiednio 250 zł bądź 300 zł miesięcznie. Dzięki tej metodzie wynagrodzenie netto pracownika, któremu przysługują prawa autorskie, jest wyższe niż liczone na zasadach ogólnych. Maksymalne koszty uzyskania przychodów nie mogą jednak przekroczyć górnego przedziału pierwszej skali podatkowej.

Czwarty wyjątek odnoszący się do kosztów uzyskania przychodów dotyczy wieloetatowców, czyli osób, które pracują u więcej niż jednego pracodawcy na umowę o pracę. Wówczas koszty uzyskania przychodów (przy zatrudnieniu u co najmniej 2 pracodawców) nie mogą przekroczyć rocznie 4 500 zł (jeśli miejsce pracy jest w tej samej miejscowości co miejsce zamieszkania) lub 5 400 zł (jeśli przynajmniej jedno miejsce pracy jest w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania).

Należy również podkreślić, że pracownikowi zatrudnionemu na umowie o pracę pracodawca ma obowiązek (przy wszystkich wyjątkach, które zostały przedstawione powyżej) naliczać pełne koszty uzyskania przychodów niezależnie od tego, czy pracownik pracuje na cały etat czy na część etatu, np. na 1/2, 1/3 czy 1/4.

Druga metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów to metoda procentowa. Ma ona zastosowanie przede wszystkim do umów zlecenia i umów o dzieło. W tym przypadku koszty uzyskania przychodów wynoszą odpowiednio 20% sumy zlecenia przy zwykłej umowie lub 50% sumy zlecenia w przypadku praw autorskich i praw pokrewnych. Od tej generalnej zasady są 2 wyjątki.

Wyjątek pierwszy dotyczy umów zlecenia do 200 zł. W tym przypadku nie ma kosztów uzyskania przychodów, a podatek liczy się od przychodu. Drugi wyjątek polega na tym, że podatnik wykonując umowę zlecenie lub umowę o dzieło, ma prawo odliczyć koszty faktycznie poniesione, jeżeli jest w stanie je udokumentować rachunkami, fakturami itp., a będą one wyższe niż odpowiednio 20% bądź 50%.

Trzecia metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów w PIT polega na tym, że od przychodu podatnik ma prawo odliczyć koszty faktycznie poniesione (z wyjątkiem kosztów niepotracalnych). Ta metoda ma zastosowanie do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się na zasadach ogólnych. Podmioty te mają obowiązek prowadzić ewidencję dla potrzeb PIT albo w książkach przychodów oraz rozchodów, albo w księgach rachunkowych (handlowych). Rodzaj prowadzonej dokumentacji jest uzależniony od wielkości przychodu uzyskanego w roku wcześniejszym. Dla roku 2023 limitem jest równowartość 2 mln euro, przeliczonych na złote według średniego kursu euro z pierwszego dnia roboczego października roku poprzedzającego rok podatkowy. Należy podkreślić, że prowadzenie ksiąg rachunkowych wiąże się z księgowaniem operacji na kontach, zatrudnieniem w firmie głównego księgowego, co zwiększa koszty funkcjonowania podmiotu gospodarczego.

Generalnie przychodem przy prowadzeniu działalności gospodarczej są wystawione faktury (rachunki), przy czym podmiot gospodarczy obowiązuje ujęcie memoriałowe. Natomiast do podstawowych kosztów uzyskania przychodów w działalności gospodarczej należą m.in.: koszty związane z wypłatą wynagrodzeń wraz z narzutami na wynagrodzenia, koszty zakupu surowców materiałów energii oraz amortyzacja środków trwałych. Podmiot gospodarczy ponosi niejednokrotnie wydatki, które pomimo, że są kosztami, to nie są kosztami uzyskania przychodów (wiąże się to z różnicą pomiędzy dochodem podatkowym a wynikiem finansowym). Przykładem takich wydatków, które nie są kosztami uzyskania przychodów, są różnego rodzaju kary, opłaty, odszkodowania płacone przez podmioty gospodarcze, wydatki reprezentacyjne, amortyzacja samochodu osobowego (od wartości przekraczającej 150 tys. zł, a w przypadku samochodu elektrycznego 225 tys. zł) itp.

Czwarta metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów polega na tym, że podatnikowi nie przysługuje odliczenie żadnych kosztów. Wobec tego liczy on podatek od przychodu. Ta metoda jest najprostsza i ma zastosowanie w przypadku emerytur i rent, a także uproszczonych form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, czyli ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej.

Zasady rozliczania podatku. Osoba fizyczna, która prowadzi działalność gospodarczą, może – po wyliczeniu dochodu (deklaruje to do 31 stycznia roku podatkowego) – wybrać jedną z 2 metod rozliczania się z PIT. Może ona płacić:

- podatek według skali 12% do kwoty 120 000 zł i 32% od nadwyżki (od 1 stycznia 2022 roku);
- podatek liniowy 19% (niezależnie od wysokości dochodu).

Jeżeli przedsiębiorca wybierze podatek liniowy, to wtedy traci pewne przywileje, polegające na tym, że:

- nie może rozliczać się ze współmałżonkiem;
- nie może korzystać z ulg podatkowych, za wyjątkiem składek na ZUS;
- nie przysługuje mu kwota wolna od podatku.

Stawki podatkowe. W podatku dochodowym od osób fizycznych na przestrzeni lat 1992-2022 zmieniały się przedziały opodatkowania, stawki podatkowe (tabela 7), kwoty wolne od podatku oraz ulgi podatkowe.

Tabela 7

Stawki podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1992-2022

Lata	Wysokość stawek podatkowych
1992-1993	20%, 30%, 40%
1994-1996	21%, 33%, 45%
1997	20%, 32% 44%
1998-2008	19%, 30%, 40%
2009-2018	19%, 32%
2019	17,75%, 32%
2020-2021	17%, 32%
2022	12%, 32%

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2009-2021 przedziały podatkowe nie zmieniały się i wynosiły: pierwszy przedział do 85 528 zł obciążony niższą stawką (w zależności od roku, 18% bądź 17,75%) oraz powyżej 85 528 zł stawką 32%. Od kilku lat obowiązuje dodatkowa stawka 4%, jeśli roczny dochód podatnika przekracza 1 000 000 zł. Od nadwyżki ponad 1 mln dochodu podatek wynosi 36%.

Kwoty wolne od podatku w Polsce były przez wiele lat na niskim poziomie. W latach 2009-2015 wynosiły tylko 3 091 zł. Dopiero od roku 2016 obserwujemy ich dynamiczny wzrost (do kwoty 8 000 zł), przy czym faktyczna kwota wolna w latach 2016-2021 była uzależniona od wysokości dochodu. Od roku 2022 wszystkim podatnikom przysługuje jednakowa kwota wolna od podatku, która wynosi 30 000 zł. Tak wysoka kwota wolna jest rekompensatą za obciążenie dochodów podatników, począwszy od

1 stycznia 2022 roku składką 9% na ubezpieczenie zdrowotne, której nie można odliczyć od podatku. Do końca 2021 roku składka na NFZ w wysokości 7,75% podstawy była ulgą w PIT odliczaną od podatku.

Tabela 8 przedstawia skalę podatkową w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2022 roku po wdrożeniu Polskiego Ładu Ekonomicznego.

Tabela 8

Skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2022 roku

Podstawa obliczenia podatku w zł		Podatek wynosi
ponad	do	
	120 000	12% minus kwota zmniejszająca podatek 3 600 zł
120 000		10 800 zł + 32% nadwyżki ponad 120 000 zł, plus dodatkowe 4% od nadwyżki ponad 1 mln zł

Źródło: Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2647 ze zm.), art. 27.

Ewolucja ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Od początku obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych istotnym elementem jego konstrukcji były ulgi podatkowe. Charakterystyczne jest to, że ulgi te permanentnie ulegały zmianom. Dlatego też (ze względu na objętość monografii) nie jest możliwa ich dokładna charakterystyka, ponieważ było ich kilkadziesiąt. Już w pierwszym roku obowiązywania ustawy wprowadzono 8 ulg podatkowych, w tym np. ulgę budowlaną, ulgę na doksztalcanie zawodowe i ulgę rehabilitacyjną. W 1993 roku wprowadzono kolejną ulgę podatkową na kształcenie dzieci, a w 1995 roku ulgę na ich dojazd do szkoły, a ponadto ulgę z tytułu oszczędzania w kasie mieszkaniowej (tę ostatnią można było odliczać do podatku). Ulgi odliczane od podatku stanowiły generalnie 19% poniesionych wydatków, co było mniej korzystne dla podatników, których dochody mieściły się wówczas w drugim lub trzecim przedziale opodatkowania. Jednak dla oszczędzających w kasie mieszkaniowej zrobiono wyjątek i pozwolono im odliczyć 30% poniesionych wydatków. Kolejnymi ulgami wprowadzonymi w latach 1996-1997 były ulgi na zakup pomocy naukowych oraz na kształcenie w szkołach wyższych. Ulga na cele mieszkaniowe od 1997 roku zaczęła być jednak odliczana od podatku (w wysokości 19% poniesionych wydatków), a nie od dochodu, co dla niektórych podatników stało się mniej atrakcyjne.

Od 2001 roku można zaobserwować porządkowanie ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, polegające na ich stopniowym likwidowaniu i przywracaniu znaczenia jako tego elementu konstrukcji podatku, który powinien zachęcać podatników do podejmowania takich działań, które są ważne z punktu widzenia społecznego, a nie tylko indywidualnego (czyli ograniczania kwoty podatku do zapłacenia przez osoby o wysokich dochodach).

W latach 2001-2006 zlikwidowano 6 ulg podatkowych, a niektóre zmodyfikowano. Przykładowo, w 2004 roku zmniejszono ulgę z tytułu darowizn ze względu na możliwość przekazywania 1% podatku należnego na rzecz organizacji pożytku publicznego. Równocześnie jednak wprowadzone zostały nowe ulgi, np. ulga na nowe technologie i ulga z tytułu posiadania dzieci.

W konsekwencji podejmowanych reform, na koniec 2021 roku funkcjonowało 6 ulg odliczanych od dochodu, czyli ulga związana z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne a także oszczędzania na Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), ulga rehabilitacyjna, ulga z tytułu darowizn, ulga pozwalająca odliczyć tzw. koszty kwalifikowane w wyniku wdrażania nowych technologii, ulga termomodernizacyjna i ulga z tytułu korzystania z sieci internetowej (ta ostatnia może być odliczana tylko przez 2 lata). Od podatku można było odliczyć 2 ulgi podatkowe, czyli ulgę związaną z wychowaniem dzieci oraz składkę na ubezpieczenia zdrowotne.

W roku 2022 wymienione wcześniej ulgi podatkowe zostały utrzymane, z wyjątkiem składki na ubezpieczenia zdrowotne, której obecnie nie można już odliczać od podatku.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2022 roku (w ramach tzw. Polskiego Ładu Ekonomicznego). Polski Ład Ekonomiczny został przyjęty na posiedzeniu Sejmu 1 października 2021 roku, ale zawierał szereg błędów. Dlatego zmiany legislacyjne wprowadzane były po 1 października 2021 roku, a następnie w kolejnych miesiącach 2022 roku (ostatnie w lipcu roku podatkowego). Polski Ład zawiera dużo rozwiązań korzystnych i niekorzystnych dla podatników. Najważniejsze zmiany to nowa kwota wolna w wysokości 30 tys. zł dla każdego podatnika mającego dochody ponad 30 tys. zł. Ważną zmianą jest również PIT-0 dla seniorów i PIT-0 dla rodzin 4+.

PIT-0 dla seniorów to zachęta do pozostania na rynku pracy. Korzystać z tej ulgi mogą zatrudnieni, którzy mimo osiągnięcia uprawnień do emerytury, zrezygnują z jej pobierania i dalej będą aktywni zawodowo. PIT-0 dla seniora działa tak jak PIT-0 dla młodych, czyli obejmuje m.in. roczny przychód z pracy do kwoty 85 528 zł. Seniorzy rozliczający się na zasadach ogólnych mają do wykorzystania dodatkowo kwotę wolną od podatku, która wynosi 30 tys. zł. W efekcie muszą zapłacić podatek dopiero wówczas, gdy ich dochód przekroczy 115 528 zł. Z kolei PIT-0 dla rodzin 4+ to rozwiązanie adresowane do rodziców, którzy wychowują co najmniej 4 dzieci. Ulga ta działa na identycznych zasadach jak w przypadku seniorów.

Polski Ład Ekonomiczny przewiduje nowy sposób obliczania składki zdrowotnej. Wynosi ona generalnie 9% i nie można odliczyć jej od podatku. Ze względu na fakt, że podatnicy rozliczający się metodą liniową nie mogą korzystać z kwoty wolnej od podatku, stawka na ubezpieczenie zdrowotne dla tej grupy podatników została obniżona do 4,9% podstawy opodatkowania.

Uproszczone formy opodatkowania dochodów osób fizycznych. Z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych ściśle powiązana jest ustawa o zryczałtowanych formach opodatkowania dochodów przez niektóre osoby prowadzące działalność gospodarczą (Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r.). Określa ona uproszczone formy opodatkowania dochodów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, do których należą: ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i karta podatkowa.

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych jako uproszczona forma zwykle jest stosowany przez niewielkie lub średnie firmy. Ryczałt, w odróżnieniu od zasad ogólnych, rozliczany jest na podstawie przychodów, a nie dochodów przedsiębiorstwa. Wiąże się z tym fakt niemożności odliczenia kosztów uzyskania przychodu.

Z uproszczonej formy opodatkowania mogą korzystać te podmioty gospodarcze, których przychód w roku wcześniejszym nie przekroczył równowartości 2 mln euro. Ryczałtu ewidencjonowanego nie mogą stosować podatnicy, którzy osiągają swe przychody (w całości lub w części) z tytułu m.in. prowadzenia aptek czy lombardów, jak też działalności w zakresie kupna oraz sprzedaży wartości dewizowych. Od dnia 1 stycznia 2021 roku limit dla ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wzrósł z 250 000 euro do 2 000 000 euro. Ponadto od 1 stycznia 2021 roku została zwiększona liczba podatników, którzy mogą korzystać z opodatkowania ryczałtem – chodzi m.in. o podmioty wykonujące zawód adwokata, notariusza, radcy prawnego, architekta, księgowego czy agenta ubezpieczeniowego.

Przedsiębiorcy, którzy zdecydowali się rozliczać na podstawie ewidencjonowanego ryczałtu, opłacają jedną z 9 stawek procentowych. To, na której ze stawek będą bazować, zależy od rodzaju prowadzonej działalności. Warto mieć jednak na uwadze, że w ostatnich latach stawki te podlegały znaczącym zmianom i np. wcześniej obowiązująca stawka 20% odnosząca się do przychodów uzyskiwanych z tytułu wykonywania wolnego zawodu została obniżona i obecnie obowiązuje stawka 17%. Wprowadzono także nowe stawki w wysokości 12% i 14%, w związku z czym obecnie (2023) stawki w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r., art. 12.1) wynoszą:

- 2% – od wybranych przychodów wskazanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 20 ust 1c);
- 3% – od przychodów m.in. z działalności gastronomicznej (poza handlem napojami o zawartości alkoholu większej niż 1,5%) i działalności usługowej w zakresie handlu;
- 5,5% – od przychodów z działalności wytwórczej, robót budowlanych i usługi transportowych (w zakresie przewozów ładunków taborem samochodowym);
- 8,5% – od przychodów z tytułu działalności usługowej, w tym gastronomicznej (w zakresie handlu napojami o zawartości alkoholu większej niż 1,5%), usług w zakresie edukacji, a także przychodów z tytułu najmu i dzierżawy (przy czym po przekroczeniu kwoty 100 tys. zł podatek wynosi 12,5% liczonych od nadwyżki ponad 100 tys. zł);
- 10% – od przychodów ze świadczenia usług w zakresie kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek;
- 12% – od przychodów z tytułu świadczenia usług związanych z wydawaniem gier komputerowych oraz pakietów oprogramowania, jak też usług związanych z doradztwem w zakresie sprzętu komputerowego i oprogramowania;
- 14% – od przychodów z tytułu świadczenia m.in. usług w zakresie opieki zdrowotnej, a także usług architektonicznych i inżynierskich;
- 15% – od przychodów z tytułu świadczenia określonych usług, m.in. takich jak usługi parkingowe, usługi reklamowe, usługi fotograficzne, usługi kulturalne oraz rozrywkowe, pośrednictwo w sprzedaży hurtowej, usługi licencyjne związane z nabywaniem praw do książek, czasopism, jak i innych wyrobów drukowanych, usługi związane z nadawaniem ogólnodostępnych i abonamentowych programów;
- 17% – od przychodów osiągniętych w zakresie wolnych zawodów.

Nie wszystkie wprowadzone w ostatnich latach zmiany są jednak korzystne dla podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Także ich objęła reforma składki zdrowotnej, której nie można odliczyć od podatku. Składka wynosi 9% podstawy, którą jest:

- 60% przeciętnego wynagrodzenia – dla podmiotów o rocznych przychodach do 60 tys. zł;
- 100% przeciętnego wynagrodzenia – dla podmiotów o rocznych przychodach od 60 tys. zł do 300 tys. zł;
- 180% przeciętnego wynagrodzenia – dla podmiotów o rocznych przychodach powyżej 300 tys. zł.

Natomiast zryczałtowany podatek dochodowy w formie **karty podatkowej** to najprostsza forma opodatkowania działalności gospodarczej w polskim systemie podatkowym. Przedsiębiorcy korzystający z karty podatkowej nie są zobowiązani do prowadzenia jakiejkolwiek ewidencji podatkowej (Ibidem, art. 24.1), a podatek, który płacą nie jest wysoki i nie zależy od wysokości ich dochodów. Karta podatkowa jest opłacalna dla firm, które zatrudniają niewielu pracowników. Miesięczny podatek (stawka kwotowa) jest ustalany przez naczelnika urzędu skarbowego (w oparciu o załączniki określone w ustawie o zryczałtowanym opodatkowaniu dochodów) i zależy od rodzaju oraz zakresu prowadzonej działalności gospodarczej, liczby zatrudnionych pracowników, a także liczby mieszkańców miejscowości, w której działalność jest prowadzona. Fakt, że kwota podatku nie jest zależna od dochodu, może być korzystny dla przedsiębiorców osiągających wysokie zarobki. Niestety, w przypadku kłopotów finansowych, gdy w firmie pojawi się strata, podatek i tak będzie musiał być zapłacony.

Zgodnie z ustawą, podmiotami uprawnionymi do płacenia podatku dochodowego w postaci karty podatkowej są ci, którzy prowadzą działalność:

- usługową lub wytwórczo-usługową;
- usługową z zakresie handlu detalicznego żywnością, nieżywnościowymi, artykułami napojami, wyrobami tytoniowymi i kwiatami, z wyjątkiem napojów o zawartości alkoholu powyżej 1,5%;
- gastronomiczną, jeżeli nie jest prowadzona sprzedaż napojów o zawartości alkoholu powyżej 1,5%;
- w zakresie usług transportowych wykonywanych przy użyciu jednego pojazdu;
- w zakresie usług rozrywkowych (np. wesołe miasteczka).

Od roku 2022 podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą nie mogą już wybierać tej formy opodatkowania. Karta podatkowa pozostała jako forma opodatkowania tylko na zasadzie kontynuacji.

4.2.7. Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych

Osoby duchowne, osiągające przychody z opłat otrzymywanych w związku z pełnionymi funkcjami o charakterze duszpasterskim, opłacają podatek dochodowy w formie ryczałtu od przychodów osób duchownych. Mają one obowiązek zawiadomić właściwego naczelnika urzędu skarbowego o rozpoczęciu pełnienia funkcji o charakterze duszpasterskim w terminie 14 dni od dnia objęcia funkcji (Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r., art. 42).

Podatek opłacany jest kwartalnie, a stawki podatkowe określone są w załącznikach do ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Są one uzależnione od wielkości parafii (liczba mieszkańców) i pełnionej funkcji (proboszcz, wikariusz). Liczbę mieszkańców przyjmuje się według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy (Ibidem, art. 43). Obecnie obowiązujące stawki wynoszą w przypadku proboszczów 257-911 zł, a w przypadku wikariuszy 83-299 zł.

Osoby duchowne kierujące jednostkami kościelnymi posiadającymi samodzielną administrację w wydzielonej części parafii (wikariaty eksponowane, kuracje, lokacje itd.) opłacają ryczałt według stawek określonych w załączniku do wspomnianej ustawy właściwych dla liczby mieszkańców tej części parafii. Proboszcz parafii opłaca w takim przypadku ryczałt według stawki odpowiadającej liczbie mieszkańców, zmniejszonej o liczbę mieszkańców wydzielonej części parafii. Rektorzy i inne osoby duchowne kierujące jednostkami kościelnymi posiadającymi samodzielną administrację bez wydzielonej części parafii opłacają ryczałt według stawek określonych w załączniku do ustawy dla parafii o liczbie mieszkańców powyżej 1 000 do 3 000 w zależności od siedziby kierowanej jednostki lub miejsca zatrudnienia. Osoby duchowne niepełniące funkcji proboszczów, wikariuszy oraz rektorów, które osiągają przychody z misji, rekolekcji i innych posług religijnych, jeżeli zawiadomią naczelnika urzędu skarbowego o osiąganiu takich przychodów, opłacają ryczałt według stawek określonych w załączniku do ustawy dla parafii o liczbie mieszkańców powyżej 1 000 do 3 000, w zależności od miejsca zamieszkania.

Naczelnik urzędu skarbowego, właściwy według miejsca wykonywania funkcji o charakterze duszpasterskim, wydaje decyzję ustalającą wysokość ryczałtu odrębnie na każdy rok podatkowy (Ibidem, art. 46.1). Na wniosek osoby duchownej może on obniżyć stawkę ryczałtu, jeżeli liczba wyznawców na danym terenie stanowi mniejszość w ogólnej liczbie mieszkańców. Osoba duchowna jest obowiązana wówczas dołączyć do wniosku oświadczenie o liczbie wyznawców.

Osoby duchowne opłacają ryczałt bez wezwania – w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po upływie kwartału, zaś za czwarty kwartał – do dnia 28 grudnia roku podatkowego, na rachunek właściwego urzędu skarbowego. W razie zaprzestania na stałe wykonywania funkcji i zgłoszenia tego faktu właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego stawka ryczałtu ulega zmniejszeniu. W razie zmiany miejsca wykonywania funkcji, osoba duchowna jest obowiązana w terminie 7 dni zawiadomić o tym naczelników urzędów skarbowych właściwych według dotychczasowego i nowego miejsca wykonywania funkcji oraz podać dane niezbędne do ustalenia wysokości ryczałtu według nowego miejsca wykonywania funkcji. Obowiązek zawiadomienia dotyczy również odpowiednio osób, których charakter wykonywanej funkcji ulega zmianie.

Osoby duchowne opłacające ryczałt zwolnione są od obowiązku składania zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu ze źródła przychodu objętego ryczałtem. Mogą zrzec się opodatkowania w formie ryczałtu za dany rok podatkowy, do dnia 20 stycznia roku podatkowego lub do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia pełnienia funkcji o charakterze duszpasterskim oraz opłacać za ten rok podatek dochodowy na ogólnych zasadach, prowadząc podatkową księgę przychodów i rozchodów. Zrzeczenia osoba duchowna dokonuje przez złożenie, właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, sporządzonego na piśmie oświadczenia.

4.3. Charakterystyka podatków lokalnych

4.3.1. Podatek od nieruchomości

Przedmiot i podmiot opodatkowania. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty i budynki, a także budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Opodatkowaniu nie podlegają natomiast użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., art. 2). Opodatkowaniu nie podlegają również:

- nieruchomości będące własnością państw obcych bądź międzynarodowych organizacji (pod warunkiem wzajemności);
- grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi oraz grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi;
- nieruchomości zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego;
- grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych.

Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami posiadaczami samoistnymi nieruchomości, użytkownikami wieczystymi gruntów posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem lub jest bez tytułu prawnego (Ibidem, art. 3.1). Jeśli nieruchomość stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu 2 lub więcej podmiotów, to obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach bądź posiadaczach. Zasady odpowiedzialności solidarnej nie stosuje się przy współwłasności w częściach ułamkowych lokalu użytkowego – garażu wielostanowiskowego w budynku mieszkalnym wraz z gruntem stanowiących odrębny przedmiot własności. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży na współwłaścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w prawie własności.

Podstawa opodatkowania i stawki podatkowe. Podstawę opodatkowania stanowi: dla gruntów – powierzchnia, dla budynków – powierzchnia użytkowa, dla budowli wartość ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego. Powierzchnię pomieszczeń o wysokości od 1,40 m do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50%, a jeżeli wysokość jest mniejsza niż 1,40 m, to powierzchnię tę się pomija.

Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki te nie mogą przekroczyć kwot maksymalnych określonych przez ustawę. Istotnym do podkreślenia jest fakt dużego zróżnicowania stawek maksymalnych w zależności od charakteru nieruchomości. Przykładowo, w przypadku budynków można mówić o stawkach od budynków mieszkalnych, stawkach od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, stawkach od budynków związanych z działalnością dotyczącą obrotu materiałem siewnym, jak i stawkach od budynków związanych w udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Stawki te wykazują zróżnicowanie także jeśli chodzi o kwotę. Przykładowo, w roku 2023 stawki maksymalne od budynków mieszkalnych i od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (za 1 m² powierzchni użytkowej) wynoszą odpowiednio: 1,00 zł i 28,78 zł. Przy

określaniu stawek podatkowych rada gminy ma również prawo ich różnicowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny, wiek budynków i rodzaj prowadzonej działalności.

Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku (Ibidem, art. 6). Jeżeli jednak okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli bądź budynku, to obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli lub budynku.

Osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru. Podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych ustala w drodze decyzji organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania. Podatek w przypadku osób fizycznych jest płatny ratalnie w terminach do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu deklaracje na podatek od nieruchomości sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru oraz wpłacać obliczony podatek bez wezwania na rachunek właściwej gminy do dnia 15 każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia. Rada gminy może zarządzić pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Zwolnienia w podatku od nieruchomości. W podatku od nieruchomości występuje szereg zwolnień (Ibidem, art. 7). Dzielą się one na zwolnienia przedmiotowe oraz podmiotowe określone ustawą, a także zwolnienia przedmiotowe określone uchwałami rad gmin.

Zwalnia się od podatku od nieruchomości niektóre grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, portowej oraz lotniczej lotnisk użytku publicznego. Ponadto z podatku zwolnione są m.in. budynki położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej, grunty, budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, grunty i budynki we władaniu zarejestrowanych muzeów. Od podatku od nieruchomości zwalnia się również uczelnie, instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk, publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty, żłobki oraz kluby dziecięce, prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej, a także przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego. Zwolnienia nie mogą być stosowane, jeżeli wymienione podmioty wykorzystują nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą inną niż ich działalność statutowa.

Rady gminy, w drodze uchwały, mogą wprowadzić inne zwolnienia w podatku od nieruchomości, jednak ważne, że muszą to być zwolnienia przedmiotowe, a nie podmiotowe.

4.3.2. Podatek rolny

Przedmiot i podmiot opodatkowania. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza (Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r., art. 1). Za gospodarstwo rolne uważa się natomiast obszar gruntów figurujących w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy (Ibidem, art. 2.1).

Podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami gruntów, posiadaczami samoistnymi gruntów, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, albo jest bez tytułu prawnego.

Jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych, podatnikiem podatku rolnego jest dzierżawca. Jeżeli grunty stanowią współwłasność lub znajdują się w posiadaniu 2 lub więcej podmiotów, to obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

Podstawa opodatkowania i stawki podatkowe. Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi dla gruntów gospodarstw rolnych liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego, a dla pozostałych gruntów liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków (Ibidem, art. 4.1).

Hektary rzeczywiste przelicza się na hektary przeliczeniowe, uwzględniając klasę ziemi, rodzaj użytku rolnego oraz okręg podatkowy, w którym grunt się znajduje. Ustawa wyróżnia 6 klas ziemi (przy czym ziemie klasy III i IV mają jeszcze oddziały – IIIa, III, IIIb, IVa, IV, IVb), 2 rodzaje użytków rolnych (grunty orne oraz łąki i pastwiska) oraz 4 okręgi podatkowe (do których zalicza się gminy oraz miasta, w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych). W zależności od okręgu podatkowego, rodzaju użytku rolnego oraz klasy ziemi, 1 ha rzeczywisty może wynosić od 0,05-1,95 ha przeliczeniowego.

Podatek rolny za rok podatkowy wynosi od 1 ha przeliczeniowego gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego równowartość pieniężną 2,5 kwintala żyta, a od 1 ha gruntów niebędących gospodarstwem rolnym równowartość pieniężną 5 kwintala żyta. Cenę kwintala żyta oblicza się jako średnią cenę skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy. Cenę tę ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Monitorze Polskim w terminie do dnia 20 października roku poprzedzającego rok podatkowy. Rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta na terenie gminy i wówczas kwota podatku do zapłacenia na terenie gminy może być niższa (Ibidem, art. 6).

Dla przykładu, cena skupu kwintala żyta z okresu poprzedzającego rok 2023, ustalona na podstawie Komunikatu Prezesa GUS z dnia 19 października 2022 roku, wyniosła 74,05 zł za 1 kwintal, natomiast dla analogicznego okresu poprzedzającego rok 2022 – 61,48 zł. W związku z tym stawka podatku rolnego w 2023 roku wyniesie

dla gruntów gospodarstw rolnych 185,125 zł od 1 ha przeliczeniowego gruntów rolnych niebędących gospodarstwami rolnymi i 379,25 zł od 1 ha rzeczywistego dla pozostałych gruntów. W roku 2022 kwoty te wynosiły odpowiednio 153,70 zł i 307,4 zł.

Rozliczanie podatku rolnego. Obowiązek podatkowy w podatku rolnym powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Obowiązek podatkowy wygasa ostatniego dnia miesiąca, w którym przestały istnieć okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku rolnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informacje o gruntach, sporządzone na formularzach według ustalonego wzoru. Podatek rolny na rok podatkowy od osób fizycznych ustala, w drodze decyzji, organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów. Podatek od osób fizycznych jest płatny ratalnie w terminach do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, są zobowiązane składać do dnia 15 stycznia organowi podatkowemu deklaracje, a następnie wpłacać bez wezwania obliczony podatek na rachunek budżetu właściwej gminy w terminach do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada.

Zwolnienia i ulgi podatkowe. W podatku od nieruchomości występowały tylko zwolnienia podatkowe, a w podatku rolnym oprócz zwolnień występują również ulgi (Ibidem, rozdział 4). Z podatku rolnego zwolnione są m.in.:

- użytki rolne klasy V i VI, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych;
- grunty orne, łąki i pastwiska objęte melioracją – w roku, w którym uprawy zostały zniszczone wskutek robót drenarskich;
- grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego, do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha;
- grunty gospodarstw rolnych powstałe z zagospodarowania nieużytków – na okres 5 lat;
- grunty gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, z tym że zwolnienie może dotyczyć nie więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, lecz nie więcej niż 10 ha i może być stosowane przez okres nie dłuższy niż 3 lata;
- grunty wpisane do rejestru zabytków.

Od podatku rolnego zwalnia się również uczelnie, instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk, jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty, prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej, a także przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego.

Podatnikom podatku rolnego przysługują 2 ulgi podatkowe: ulga inwestycyjna i ulga górską/podgórska. Ulga inwestycyjna przysługuje z tytułu wydatków poniesionych na budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli oraz obiektów służących ochronie środowiska, zakupu i zainstalowania deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę, urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii. Ulga inwestycyjna przyznawana jest po zakończeniu inwestycji i polega na odliczeniu od należnego podatku rolnego 25% udokumentowanych nakładów inwestycyjnych. Ulga z tytułu tej samej inwestycji nie może być stosowana dłużej niż przez 15 lat.

Z kolei ulga górska/podgórska polega na tym, że podatek rolny od gruntów położonych na terenach podgórskich i górskich obniża się o 30% dla gruntów klas I, II, IIIa, III i IIIb, a o 60% dla gruntów klas IVa, IV i IVb. Za miejscowości położone na terenach podgórskich i górskich uważa się miejscowości, w których co najmniej 50% użytków rolnych jest położonych powyżej 350 m nad poziomem morza. Wykaz tych miejscowości w danym województwie ustala sejmik województwa.

4.3.3. Podatek leśny

Przedmiot i podmiot opodatkowania. Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają – zgodnie z ustawą – lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna (Ustawa z dnia 30 października 2002 r., art. 1.1). Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów oraz budynków jako lasy. Z kolei według ustawy o lasach, lasem jest zwarty obszar co najmniej 10-arowy, pokryty roślinnością leśną, czyli drzewami, krzewami, runem leśnym bądź czasowo jej pozbawiony (Ustawa z dnia 28 września 1991 r., art. 3).

Podatnikami podatku leśnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi, jak też posiadaczami lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 30 października 2002 r., art. 2.1). Jeżeli las jest współwłasnością lub znajduje się w posiadaniu 2 lub więcej podmiotów, stanowi on wtedy odrębny przedmiot opodatkowania podatkiem leśnym, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe nie stosuje się, jeżeli jeden lub kilku współwłaścicieli lub posiadaczy jest zwolnionych od podatku leśnego. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na współwłaścicielach lub posiadaczach, którzy nie są zwolnieni od tego podatku.

Podstawa opodatkowania i stawki podatkowe w podatku leśnym. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków (Ibidem, art. 3). Podatek leśny od 1 ha za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze 3 kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Dla lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawka podatku leśnego ulega obniżeniu o 50%. Średnią cenę sprzedaży drewna ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału.

Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2022 roku, średnia cena sprzedaży drewna wyniosła 323,18 zł za 1 m³ (w 2021 roku była to kwota 212,26 zł za 1 m³). W konsekwencji stawka podatku leśnego w 2023 roku od 1 ha lasu wynosi 71 zł (w 2022 roku była to kwota w wysokości 46,7 zł).

Rady gmin są uprawnione do obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowanej jako podstawa do ustalenia podatku leśnego na rok, co skutkuje obniżeniem wysokości podatku leśnego.

Rozliczanie podatku leśnego. Obowiązek podatkowy w podatku leśnym powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Obowiązek podatkowy wygasa ostatniego dnia miesiąca, w którym przestały istnieć okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku leśnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Osoby fizyczne są obowiązane złożyć organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasu, informacje o lasach, sporządzone na formularzach według ustalonego wzoru, natomiast podatek leśny na rok podatkowy dla tych osób ustala, w drodze decyzji, organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia lasu. Podatek od osób fizycznych jest płatny w ratach w terminach do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej są obowiązane składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru oraz wpłacać w ratach obliczony podatek na rachunek budżetu właściwej gminy, za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca.

Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego w drodze inkasa, jak również wyznaczyć inkasentów oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Zwolnienia w podatku leśnym. Z podatku leśnego zwolnione są lasy z drzewostanem w wieku do 40 lat, lasy wpisane indywidualnie do rejestru zabytków i użytki ekologiczne. Od podatku leśnego zwalnia się również uczelnie, publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty, instytuty naukowe i Polską Akademię Nauk, prowadzących zakłady pracy chronionej lub aktywności zawodowej, przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego (Ibidem, art. 7).

Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne przedmiotowe zwolnienia, które stanowią jednak pomoc *de minimis*, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013.

4.3.4. Podatek od spadków i darowizn

Zasady opodatkowania spadków. Nabycie spadku wiąże się z obowiązkiem podatkowym w podatku od spadków i darowizn. Do zapłaty obowiązane są osoby fizyczne, które nabyły majątek w drodze spadku, w przypadku, gdy jego wartość przekracza kwotę wolną od podatku. Podatkowi nie podlega nabycie majątku w drodze spadku o czystej wartości nieprzekraczającej kwoty wolnej, która wynosi:

- 36 120 zł – dla osób należących do I grupy podatkowej;
- 27 090 zł – dla osób należących do II grupy podatkowej;
- 5 733 zł – dla osób należących do III grupy podatkowej.

Pierwsza grupa podatkowa to małżonek, wstępni, zstępni, pasierb, ojczym, macocha, rodzeństwo, teściowie, zięć, synowa. Do grupy drugiej zalicza się zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków i małżonków innych zstępnych. Grupa trzecia obejmuje pozostałych nabywców (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 14).

Przy obliczaniu kwoty wolnej od podatku sumuje się wartość rynkową majątku nabytego przez spadkobiercę w drodze spadku z wartością rzeczy i praw majątkowych nabytych uprzednio od spadkodawcy (np. tytułem darowizny) w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło nabycie spadku. Opodatkowaniu podlega nabycie majątku o wartości ponad kwotę wolną od podatku. W takim przypadku podatnik jest zobowiązany do złożenia we właściwym urzędzie skarbowym zeznania podatkowego o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych w ciągu miesiąca od dnia otrzymania spadku.

Przy nabyciu rzeczy lub praw majątkowych w drodze spadku przez małżonka, zstępnych (dzieci, wnuków, prawnuków), wstępnych (rodziców, dziadków), pasierba, rodzeństwo, ojczyrna i macochę, począwszy od roku 2006, nabywca może skorzystać z całkowitego zwolnienia od podatku od spadków i darowizn. Warunkiem, który trzeba spełnić, aby skorzystać ze zwolnienia od podatku, jest zgłoszenie nabytych w drodze spadku lub darowizny składników majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu stwierdzającego nabycie spadku albo zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia przez notariusza. W celu skorzystania ze zwolnienia od podatku każdy z nabywców składa odrębne zgłoszenie. Jeżeli nabycie majątku w drodze spadku nie zostanie zgłoszone we wskazanym terminie, wówczas podlega opodatkowaniu na zasadach określonych dla danej grupy podatkowej.

Zasady opodatkowania darowizn. Obowiązek zapłacenia podatku od darowizn spoczywa na tych osobach fizycznych, które otrzymały darowiznę o wartości przekraczającej kwotę wolną od podatku. Przy nabyciu darowizny obowiązek podatkowy powstaje, co do zasady, z chwilą złożenia przez darczyńcę oświadczenia w formie aktu notarialnego, a w razie zawarcia umowy bez zachowania przewidzianej formy z chwilą spełnienia przyrzeczonego świadczenia.

Przy obliczaniu kwoty wolnej od podatku sumuje się wartość rynkową otrzymanej darowizny z wartością rzeczy i praw majątkowych nabytych przez obdarowanego od tej samej osoby (np. tytułem darowizny, nieodpłatnego zniesienia współwłasności) w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło nabycie ostatniej darowizny. Opodatkowaniu podlega nabycie majątku o wartości przekraczającej kwotę wolną od podatku. W takim przypadku podatnik jest zobowiązany do złożenia we właściwym urzędzie skarbowym zeznania podatkowego o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych w ciągu miesiąca od dnia otrzymania darowizny. Do zeznania należy dołączyć dokumenty mające wpływ na określenie podstawy opodatkowania.

Podatek od spadków i darowizn oblicza się od nadwyżki podstawy nad określone kwoty, które dla wszystkich grup podatkowych są takie same. Różnica występuje jednak w wysokości stawek, które dla nabywców z poszczególnych grup wynoszą (Ibidem, art. 15.1):

- nabywcy z I grupy podatkowej: 3%, 5% i 7%;
- nabywcy z II grupy podatkowej: 7%, 9% i 12%;
- nabywcy z III grupy podatkowej: 12%, 16% i 20%.

Nabycie własności w drodze zasiedzenia podlega opodatkowaniu w wysokości 7% podstawy opodatkowania.

Termin płatności podatku od spadków i darowizn wynosi 14 dni od dnia doręczenia podatnikowi decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość podatku.

4.3.5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Przedmiot opodatkowania. Podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC) dotyczy określonych czynności, wskazanych w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych, a są to (Ustawa z dnia 9 września 2000 r., art. 1):

- umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych;
- umowy pożyczki pieniędzy lub rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku;
- umowy darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy;
- umowy dożywocia;
- umowy o dział spadku oraz umowy o zniesienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat;
- ustanowienie hipoteki;
- ustanowienie odpłatnego użytkowania, w tym nieprawidłowego, oraz odpłatnej służebności;
- umowy depozytu nieprawidłowego;
- umowa spółki.

Opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlegają również zmiany tych umów, jeśli zmiana powoduje podwyższenie podstawy podatkowej. Czynności cywilnoprawne podlegają opodatkowaniu pod warunkiem, że ich przedmiotem są:

- rzeczy znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub prawa majątkowe wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- rzeczy znajdujące się za granicą lub prawa majątkowe wykonywane za granicą, w przypadku gdy nabywca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i czynność cywilnoprawna została dokonana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Umowa zamiany podlega opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych, jeżeli co najmniej jedna z rzeczy będących przedmiotem zamiany znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jedno z praw majątkowych jest wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku umowy spółki i jej zamiany podlega ona opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych, jeżeli w chwili dokonania czynności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się siedziba spółki.

Podmiot opodatkowania. Podatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które są stronami czynności cywilnoprawnych podlegających opodatkowaniu. Do zapłaty podatku przy:

- umowie sprzedaży – zobowiązany jest kupujący;
- umowie zamiany – zobowiązane są strony czynności;
- umowie darowizny – zobowiązany jest obdarowany;
- umowie dożywocia – zobowiązany jest nabywca własności nieruchomości;
- umowie pożyczki i umowie depozytu nieprawidłowego – zobowiązany jest biorący pożyczkę lub przechowawca;
- ustanowieniu hipoteki – zobowiązany jest składający oświadczenie woli o ustanowieniu hipoteki;
- umowie spółki cywilnej – zobowiązani są wspólnicy, a przy pozostałych umowach spółki zobowiązana jest spółka.

Podatnicy zobowiązani do zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych mają obowiązek, bez wezwania organu podatkowego, złożyć deklarację w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych oraz obliczyć i wpłacić podatek w terminie 14 dni od dnia powstania obowiązku podatkowego. Obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych powstaje:

- z chwilą dokonania czynności cywilnoprawnej, np. zawarcia umowy;
- z chwilą każdorazowej wypłaty środków pieniężnych;
- z chwilą podjęcia uchwały o podwyższeniu kapitału spółki mającej osobowość prawną;
- z chwilą złożenia oświadczenia o ustanowieniu hipoteki lub zawarcia umowy ustanowienia hipoteki;
- z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu, doręczenia wyroku sądu polubownego lub zawarcia ugody.

Płatnikami podatku (jego poborcami) od czynności cywilnoprawnych dokonywanych w formie aktu notarialnego są notariusze, a obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania czynności cywilnoprawnej. W takim przypadku podatnik nie ma obowiązku samodzielnego rozliczenia podatku od czynności cywilnoprawnych.

Podstawa opodatkowania w podatku od czynności cywilnoprawnych. Podstawa opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych jest określana odrębnie dla każdej czynności. Podstawę opodatkowania stanowi przy (Ibidem, art. 6):

- umowie sprzedaży – wartość rynkowa rzeczy lub prawa majątkowego, które jest sprzedawane;
- zamianie mieszkań – różnica ich wartości rynkowej;
- zamianie rzeczy innych niż mieszkania lub praw majątkowych – wartość rynkowa rzeczy lub praw majątkowych, od których przypada wyższy podatek;
- darowiźnie – wartość długów i ciężarów albo zobowiązań, które przejmuje obdarowany (np. wartość kredytu);
- przy dożywociu – wartość rynkowa nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego;
- przy zniesieniu współwłasności lub dziale spadku – wartość rynkowa rzeczy lub prawa majątkowego nabywanego ponad to, co do tej pory przysługiwało;
- przy pożyczce i depozycie nieprawidłowym – kwota lub wartość pożyczki lub depozytu, a jeżeli liczba i suma wypłat nie była ustalona z góry, to wartość każdej z przekazanych kwot.

Stawki podatkowe w podatku od czynności cywilnoprawnych. Stawki podatku zależą od rodzaju dokonywanych czynności cywilnoprawnych i wynoszą:

- od umowy sprzedaży nieruchomości, rzeczy ruchomych, prawa użytkowania wieczystego, własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego i wynikających z przepisów prawa spółdzielczego: prawa do domu jednorodzinnego oraz prawa do lokalu w małym domu mieszkalnym – 2%;
- od umowy sprzedaży innych praw majątkowych – 1%;

- od umów zamiany, dożywocia, o dział spadku, o zniesienie współwłasności oraz darowizny przy przeniesieniu własności nieruchomości, rzeczy ruchomych, prawa użytkownika wieczystego, własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego – 2%;
- od umów zamiany, dożywocia, o dział spadku, o zniesienie współwłasności oraz darowizny przy przeniesieniu własności innych praw majątkowych – 1%;
- od umowy pożyczki oraz depozytu nieprawidłowego – 0,5%, chyba że podatnik powołuje się na fakt zawarcia umowy pożyczki lub depozytu nieprawidłowego,
- od ustanowienia hipoteki na zabezpieczenie wierzytelności istniejących – od kwoty zabezpieczonej wierzytelności – 0,1%;
- od umowy spółki – 0,5%.

4.3.6. Podatek od środków transportowych

Przedmiot i podmiot opodatkowania podatkiem od środków transportowych.

Opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., art. 8):

- samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 3,5 t;
- ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów powyżej 3,5 t;
- przyczepy oraz naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą powyżej 7 t – z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą;
- autobusy.

W przypadku wszystkich grup środków transportowych o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 t, oprócz stawek maksymalnych obowiązują również stawki minimalne.

Podatnikami podatku od środków transportowych, na których ciąży obowiązek podatkowy, są osoby fizyczne i osoby prawne, będące właścicielami wyżej wymienionych środków transportowych. Jeżeli środek transportowy stanowi współwłasność 2 lub więcej osób fizycznych lub prawnych, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach. W przypadku zmiany właściciela (np. w wyniku sprzedaży) środka transportowego zarejestrowanego, obowiązek podatkowy ciąży na poprzednim właścicielu do końca miesiąca, w którym nastąpiło przeniesienie własności.

Obowiązek podatkowy i zasady rozliczania podatku od środków transportowych.

Obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został zarejestrowany na terytorium Polski (Ibidem, art. 9). Obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych wygasa z końcem miesiąca, w którym środek transportowy został wyrejestrowany. Podatnicy podatku od środków transportowych mają obowiązek:

- składać, w terminie do dnia 15 lutego, właściwemu organowi podatkowemu deklaracje na dany rok podatkowy, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu, to w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku;
- odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia okoliczności mających wpływ na powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego;
- wpłacać obliczony w deklaracji podatek od środków transportowych bez wezwania na rachunek budżetu właściwej gminy.

Podatek od środków transportowych jest (co do zasady) płatny w 2 ratach, proporcjonalnie do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 lutego i do dnia 15 września każdego roku.

Co roku Minister Finansów ma obowiązek ogłosić w Monitorze Polskim stawki minimalne i maksymalne podatku od środków transportowych. Stawki podatku od środków transportowych ustalone w uchwałach rady gminy nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych, ustalonych przez Ministra Finansów. W przypadku nieuchwalenia przez radę gminy stawek podatku od środków transportowych, jeśli stawki minimalne dla poszczególnych rodzajów pojazdów są wyższe od stawek uchwalonych na rok poprzedzający rok podatkowy, to stosuje się odpowiednie stawki wynikające z załączników Ministra Finansów do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

5. WYBRANE ZAGADNIENIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH

5.1. Pojęcie i zakres wydatków publicznych

Wydatki publiczne mają związek z aktywnością państwa, którego działalność można podzielić na 4 kategorie, stanowiące podstawę wydatkowania środków publicznych (Dylewski i in., 2014):

- produkcja dóbr i usług;
- regulacja i subwencjonowanie sektora prywatnego;
- zakupy dóbr i usług;
- redystrybucja dochodów.

Choć przedstawiony podział nie pokrywa się ze strukturą budżetu państwa, to jest on wygodnym sposobem na pogrupowanie wielu różnorodnych rodzajów działalności państwa. Czynnikiem komplikującym przedstawioną klasyfikację funkcji państwa jest niejednoznaczny charakter niektórych wydatków publicznych (Stiglitz, 2004).

Nie wszystkie alokowane przez władze publiczne środki mają charakter wydatków. Zgodnie z nomenklaturą zawartą w ustawie o finansach publicznych, środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne oraz rozchody publiczne. Z tego też względu, określając wydatki publiczne z transakcji, należy wyłączyć rozchody publiczne, które są przeznaczone na: spłaty otrzymanych pożyczek oraz kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, inne operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością, płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 6).

Wydatki publiczne związane są bezpośrednio z wykonywaniem przez władze publiczne, centralne i samorządowe, przypisanych im zadań. Istotą wydatków publicznych jest fakt, że są one ponoszone na realizację zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych i indywidualnych. Władze publiczne realizują poprzez wydatki publiczne cele społeczne (np. walka z biedą, bezrobociem, zapewnienie ochrony zdrowia, oświaty), gospodarcze (np. tworzenie popytu krótkookresowego, łagodzenie cykli koniunkturalnych) i klasyczne funkcje państwa (np. bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, polityka zagraniczna) (Kosikowski, Ruśkowski, 2006). Wydatkowanie środków publicznych jest głównym sposobem administracyjnej alokacji zasobów (Dylewski i in., 2014).

Zdaniem S. Owsiaka (2005), wydatkowanie zgromadzonych środków pieniężnych jest ostatecznym skutkiem fiskalnej aktywności państwa, a istotę i charakterystykę wydatków publicznych można ująć w sześciu obszarach:

- uzasadnienie wydatków publicznych, które znajduje wyraz w polityce społecznej i gospodarczej państwa;
- rozmiary wydatków publicznych i ustalenie poziomu wydatków publicznych, który nie zakłóci funkcjonowania mechanizmu rynkowego;
- rozłożenie ciężarów wydatków publicznych na poszczególne grupy społeczne;
- udział poszczególnych grup w korzyściach wynikających z wydatków publicznych;
- racjonalność wydatkowania środków publicznych przejawiająca się we właściwych metodach planowania i rozdysponowania tych środków;
- efektywność wydatków publicznych.

Uzasadnienie wydatków publicznych sprowadza się do zakresu aktywności władz publicznych, która wyraża się z jednej strony nakładaniem na społeczeństwo ciężarów podatkowych, zaś z drugiej – ponoszeniem przez władze publiczne wydatków. Aktywność władz publicznych może być różna, co wynika z odmiennego rozumienia obowiązków władz publicznych wobec społeczeństwa, a także gospodarki (Owsiak, 2005).

Wielkość wydatków publicznych i związana z tym **granica wydatków** nie jest łatwa do ustalenia. Nie udało się wyznaczyć uniwersalnej wielkości wydatków publicznych ani nauce ani praktyce. O ich rozmiarach decydują konkretne czynniki oraz warunki historyczne, społeczne, gospodarcze, kulturowe i inne, a rozwój społeczny i wzrost gospodarczy zdaniem S. Owsiaka (2005), może się odbywać przy różnym poziomie i różnej strukturze wydatków publicznych. Zależność pomiędzy wydatkami publicznymi lub grupami wydatków a wzrostem gospodarczym jest trudna do ustalenia. Ekonomisci O. Barbiero i B. Cournede (2013) na podstawie badań panelowych dla 17 krajów OECD za okres 40 lat, wywnioskowali, że struktura wydatków ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Z przeprowadzonych badań wynikało, że wydatki na edukację, infrastrukturę transportową oraz ochronę zdrowia wspierają długoterminowy wzrost, a osłabiają go wydatki ponoszone na budownictwo mieszkaniowe. Jednak w badaniach nad wpływem wydatków na gospodarkę powinny być uwzględnione nie tylko wielkość i struktura wydatków publicznych, ale też efektywność ich wykorzystania (Moździerz, 2019).

Należy także podkreślić, że granica między wydatkami publicznymi a wydatkami prywatnymi nie jest ostra i podlega ciągłym zmianom. Można zaobserwować zjawisko ciągłego przerzucania wydatków publicznych na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Z drugiej strony obserwowane jest zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest zwiększanie się potrzeb społecznych, związane z rozwojem społecznym i wzrostem świadomości społeczeństwa w podstawowych kwestiach, takich jak oświata czy ochrona zdrowia. W konsekwencji zwiększa się opór społeczny spowodowany niechęcią do rezygnacji z praw do określonych usług i świadczeń, które byłyby bezpłatne lub wymagałyby tylko częściowej odpłatności. Do dziś obowiązuje także prawo Wagnera, które mówi o stałym wzroście wydatków publicznych w następstwie ciągłego wzrostu zapotrzebowania finansowego państwa oraz samorządów (Dylewski i in., 2014). A. Wagner głosił, że wraz z rozwojem społecznym rosną również wydatki publiczne. Ponieważ wzrost potrzeb zbiorowych jest szybszy niż potrzeb indywidualnych, skutkuje to szybszym wzrostem wydatków publicznych niż dochodu narodowego. Ekonomisci podkreślają jednak, że nadmierny poziom wydatków publicznych – o charakterze przede wszystkim konsumpcyjnym – stwarza niebezpieczne ograniczenia dla wzrostu gospodarczego, ponieważ pociąga za sobą wzrost obciążeń podatkowych (Wernik, 2014).

Ekonomiczny sens wydatków publicznych polega na tym, że w ich wyniku następuje alokacja dóbr, czyli wykorzystanie części produktu krajowego brutto. Wydatki publiczne stanowią więc podstawowy element administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów, przynajmniej w takim sensie, w jakim niemożliwe jest zastosowanie mechanizmu rynkowego. Dotyczy to potrzeb wspólnych, które ze względu na ich cechy muszą być zaspokajane w sposób zbiorowy (Owsiak, 2005). W pewnych obszarach istnieje możliwość zastosowania mechanizmu rynkowego jako formy alternatywnej dla mechanizmu

administracyjnego. Jest to coraz częstsze zjawisko, głównie w sferze usług komunalnych. Alokowanie części produktu krajowego w określone dziedziny gospodarki oraz życia społecznego sprawia, że wydatki publiczne wypełniają określone funkcje państwa jako pośrednika w podziale produktu krajowego brutto (Dylewski i in., 2014).

Racjonalizacja wydatków publicznych może być rozpatrywana w różnych aspektach. Jednym z nich jest minimalizacja wydatków ponoszonych na realizację założonych wcześniej celów w postaci zadań publicznych, a innym jest maksymalizacja efektywności wydatkowania środków publicznych (Gazda, 2016).

Badanie efektywności wydatków publicznych jest niezmiernie trudne, ponieważ niektóre dziedziny, na które ponoszone są wydatki publiczne, nie są podatne na stosowane narzędzia pomiaru (Gliniecka, 2012). Niektóre wydatki budżetowe nie przynoszą bezpośrednich efektów w postaci przyrostu PKB. Jednak zdaniem S. Owsiaka, teza o bezproduktywnym charakterze wydatków publicznych jest nieprawdziwa, ponieważ wydatki na infrastrukturę, naukę czy ochronę zdrowia przynoszą efekty w zakresie wzrostu PKB, lecz związek ten trudno precyzyjnie ustalić.

Efektywność wydatków budżetowych można rozważać w dwojaki sposób, w zależności od tego, czy punktem wyjścia do rozważań są wyznaczone zadania, czy środki finansowe będące w dyspozycji władzy publicznej. W pierwszym przypadku kryterium wyboru powinno być przede wszystkim stwierdzenie, który z alternatywnie prezentowanych sposobów gwarantuje najlepszą realizację zamierzonego celu. W drugim przypadku, gdy przedmiotem rozważań jest wydajność oraz skuteczność wydatkowania środków, przedmiotem wyboru jest racjonalizacja kosztów, a zatem poszukiwanie najwiękших oszczędności w nakładach (Kosikowski i in., 2006).

Zdaniem ekonomistów, wydatki publiczne są bardzo ważną kategorią, dlatego że jeśli ich zakres, poziom, struktura wewnętrzna, formy prawne, źródła i metody finansowania są prawidłowe (racjonalne, efektywne), to zadania publiczne są realizowane w sposób zadowalający (Kosikowski, 2011). Działania organów władzy publicznej w zakresie wydatków publicznych kształtują się w zależności od tego, czy państwo zamierza utrzymywać dotychczasowy poziom ich rozmiarów i struktury, czy też chce zmieniać wydatki publiczne oraz w jakim kierunku (zwiększać lub zmniejszać rozmiary), czy tylko doskonalić system ich efektywności (Ibidem). Wydatki publiczne powinny dotyczyć głównie finansowania konsumpcji zbiorowej, a potrzeby konsumpcji indywidualnej powinny być zaspokajane z zasobów własnych konsumentów. Aby to było możliwe, należy doprowadzić do ograniczenia przyczyn wymuszających finansowanie konsumpcji indywidualnej środkami publicznymi (Ibidem).

Jednym z przejawów współczesnego trendu rozwoju zarządzania w sektorze publicznym (*New Public Management*) są przeglądy wydatków publicznych (*spending reviews*). Ważną cechą przeglądów wydatków publicznych jest to, że nie sprowadzają się one do poszukiwania możliwości mechanicznego cięcia wydatków, ale polegają na rozszerzaniu funkcji dotychczasowych narzędzi danego systemu finansowania (Postuła, 2015). Wdrażane przeglądy wydatków publicznych stanowią instrument priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych poprzez ich usystematyzowaną oraz pogłębioną analizę. Głównym celem przeglądów jest zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez wypracowanie rekomendacji i wniosków, które mogą dotyczyć:

- relokacji środków pomiędzy realizowanymi programami w danym obszarze polityki publicznej;
- likwidacji niektórych programów lub wprowadzania nowych programów;
- zmniejszenia całkowitej alokacji środków w badanym obszarze polityki publicznej, a w wyjątkowych sytuacjach zwiększenia alokacji środków publicznych;
- usprawnień procesu wydatkowania środków publicznych.

Przeglądy wydatków publicznych stanowią jedną z bardziej rozbudowanych i zaawansowanych metod konsolidacji oraz stabilizacji fiskalnej. Stosuje się je jednak głównie w krajach o znacznym poziomie zaawansowania gospodarczego i dojrzałych systemach zarządzania publicznego. Zakres wykorzystania przeglądów wydatków w poszczególnych krajach jest różny, ponieważ nie ma w tym zakresie obligatoryjnych regulacji na poziomie międzynarodowym (Ibidem).

Dla zrozumienia ekonomicznej treści wydatków publicznych i ich znaczenia dla wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społecznego kraju, konieczne jest ustalenie struktury wydatków publicznych i przedmiotu wydatkowania publicznego (Owsiak, 2005).

5.2. Klasyfikacja wydatków publicznych

W literaturze przedmiotu odnaleźć można różne kryteria klasyfikacji wydatków publicznych. Jednym z ważniejszych podziałów wydatków publicznych jest rozróżnienie (Owsiak, 2005):

- wydatków nabywczych (realnych), tzw. finalnych;
- wydatków transferowych (redystrybucyjnych).

Kryterium wyodrębniania tych wydatków jest ich związek z ostatecznym wykorzystaniem PKB ze względu na moment nabywania dóbr i usług materialnych za środki wydatkowane z budżetu.

Wydatki nabywcze, zwane także rzeczywistymi lub ostatecznymi, są bezpośrednio przeznaczane na zapłatę za zakup towarów i usług przez jednostki należące do sektora publicznego. Wydatki tego rodzaju oznaczają rzeczywistą alokację dóbr publicznych między uczestnikami życia gospodarczego i tworzą w sposób bezpośredni popyt na dobra i usługi (Dylewski i in., 2014).

Wydatki transferowe dokonywane są na rzecz innych podmiotów, co wiąże się z istniejącym systemem finansów publicznych albo wynika z prowadzonej przez państwo polityki finansowej. W związku z tym należy rozróżnić (Owsiak, 2005):

- transfery wewnętrzne, czyli transfery dokonywane wewnątrz systemu finansów publicznych;
- transfery zewnętrzne – na rzecz podmiotów spoza sektora publicznego.

Transfery wewnętrzne oznaczają w praktyce przesunięcia środków publicznych między podmiotami sektora publicznego. W wyniku tych transferów nie zmienia się ogólna wielkość środków publicznych, ale ewoluuje struktura ich ostatecznego wydatkowania.

Transfery zewnętrzne oznaczają zasilanie podmiotów spoza sektora finansów publicznych, takich jak: gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, podmioty sektora społecznego oraz inne podmioty. Transfery te mogą być związane z finansowym wspieraniem przez władze publiczne realizacji ważnych celów społecznych i gospodarczych lub realizacją zadań publicznych.

Należy także podkreślić, że końcowym efektem transferów są wydatki rzeczyste, czyli nabywcze. Oznacza to, że wydatki transferowe są pewnym sposobem pośrednictwa w realizacji zadań, które nie są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, ale przez jednostki sektora finansów publicznych (Dylewski i in., 2014).

Klasyfikacji wydatków publicznych należy dokonać, opierając ją na kilku kluczowych kryteriach podziału (Wernik, 2014), którymi są:

- wpływ na stan majątku publicznego;
- wpływ na bilans płatniczy;
- powtarzalność w czasie;
- charakter związku z zadaniami państwa;
- przeznaczenie.

W ramach kryterium wpływu, jaki wywierają wydatki publiczne na stan majątku publicznego, wyodrębnione zostały **wydatki majątkowe** (kapitałowe) i **wydatki bieżące**. Wydatki majątkowe mają na celu powiększenie majątku publicznego, które może następować w formie budowy obiektów aktywów trwałych bądź też w postaci nabycia aktywów finansowych. Wydatkami kapitałowymi są (Ziółkowska, 2012):

- płatności dokonywane w związku z nabywaniem i objęciem akcji oraz wniesieniem wkładów do spółek prawa handlowego;
- wydatki inwestycyjne jednostek sektora finansów publicznych;
- dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

Wydatki bieżące służą natomiast realizacji podstawowych funkcji państwa oraz zabezpieczeniu finansowania potrzeb społecznych w danym roku budżetowym. Wydatki bieżące obejmują wydatki na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urzędów i wszystkie inne wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem. W grupie wydatków bieżących ważną rolę pełni podział na wydatki (Dylewski i in., 2014):

- osobowe, związane z wypłatami wynagrodzeń pracownikom i wydatkami na inne świadczenia z tego tytułu;
- rzeczowe, związane z ponoszeniem wydatków na zakupy materiałów oraz wyposażenia, podróżami służbowymi, opłatami za zużywane media itp.;
- na obsługę długu publicznego, związane z kosztami odsetek, prowizji oraz opłat ponoszonych z tytułu wykorzystania odpłatnych źródeł finansowania wydatków oraz związane z kosztami z tytułu zaciągania długu na pokrycie przejściowych niedoborów budżetu.

Podział wydatków na wydatki majątkowe i bieżące jest niezmiernie ważny, gdyż na jego podstawie można ustalić, jaka jest hierarchia potrzeb oraz preferencje władz publicznych, wyrażana przez kształtowanie proporcji wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Udział wydatków kapitałowych w wydatkach ogółem jest o tyle ważny, że państwo za ich pośrednictwem może zasadniczo oddziaływać na rozwój regionów, ograniczanie bezrobocia czy też procesy restrukturyzacji poszczególnych branż. Można także wyróżnić grupę wydatków inwestycyjnych, które nie mają związku z dynamiką rozwoju gospodarczego, wynikają raczej z pełnienia przez państwo funkcji publicznych oraz socjalnych. Są to wydatki na infrastrukturę publiczną oraz społeczną i choć mają charakter nieprodukcyjny, powodują wzrost popytu globalnego, więc mogą stanowić impuls dla sektora prywatnego do zwiększenia produkcji i zatrudnienia (Alińska i in., 2019).

Z punktu widzenia kryterium wpływu na bilans płatniczy należy wyróżnić **wydatki krajowe** i **wydatki zagraniczne**. Na rachunek obrotów bieżących zasadniczy wpływ mają wydatki zagraniczne, które obejmują różnego rodzaju płatności – zarówno nabywcze (import towarów i usług), jak i transferowe (odsetki od długu zagranicznego, wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, składki do organizacji międzynarodowych itd.). Znaczenie podziału wydatków publicznych na krajowe i zagraniczne wynika z ich wpływu na redystrybucję PKB, dokonywaną przez wydatki publiczne między krajem a zagranicą.

W ramach kryterium powtarzalności dokonuje się podziału wydatków publicznych na wydatki zwyczajne (stałe, powtarzalne), a także wydatki nadzwyczajne (zmiennie, niepowtarzalne w kolejnych latach). Typowymi wydatkami nadzwyczajnymi są wydatki finansujące wybory do Sejmu i Senatu czy wybory prezydenckie. Wydatki nadzwyczajne są nieznaczne w skali całego sektora finansów publicznych, a w przypadku pojedynczego budżetu samorządowego mogą stanowić istotne wyzwanie.

Chociaż wydatki publiczne są nierozzerwalnie związane z zadaniami władz państwowych, to jednak występuje pewne zróżnicowanie pod względem charakteru tego związku. W ramach tego kryterium wydatki publiczne można podzielić na wydatki podstawowe, bieżąco finansujące zadania władz państwowych i koszty obsługi długu. Podział ten może mieć istotne znaczenie dla analizy sytuacji sektora finansów publicznych (Wernik, 2014).

W ramach kryterium przeznaczenia wydatków publicznych można wyróżnić co najmniej 4 kategorie wydatków (Wernik, 2014), czyli:

- wydatki związane z podstawowymi funkcjami państwa, a więc wydatki bieżące na utrzymanie władz państwowych, administracji rządowej i samorządowej;
- wydatki socjalne związane z wypłatami świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, zasiłków o charakterze pomocowym, a także utrzymanie zakładów i placówek opiekuńczych;
- wydatki prorozwojowe, które przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju, takie jak m.in.: wydatki edukacyjne lub wydatki związane z badaniami naukowymi;
- wydatki na obsługę długu publicznego, które dotyczą regulowanie odsetek z tytułu tego długu, a także wydatki związane z poręczeniami i gwarancjami udzielonymi przez Skarb Państwa.

Kolejny ważny podział wydatków wiąże się z możliwością oddziaływania władz publicznych na wydatkowanie środków. Z tego punktu widzenia dzieli się je na:

- wydatki stałe;
- wydatki zmienne.

Za **wydatki stałe** uznaje się z reguły wydatki zdeterminowane czynnikami historycznymi, obowiązującym ustawodawstwem i kosztami obsługi długu zagranicznego. Z kolei **wydatki zmienne** mogą być swobodnie kształtowane (zmieniane) w planowaniu budżetu i polityce finansowej. Poziom tych wydatków pozwala ocenić, jaka jest faktyczna swoboda wyboru władz publicznych w odniesieniu do kształtowania wydatków planowanych na dany rok budżetowy. Z podziałem wydatków publicznych na wydatki stałe i zmienne związane jest także pojęcie „**wydatki sztywne**”. Obowiązek ponoszenia przez władze publiczne wydatków sztywnych jest bardziej rygorystyczny niż ponoszenia wydatków stałych (Kosikowski i in., 2006).

Inny podział wydatków to wyróżnienie **wydatków odpłatnych** oraz **wydatków nieodpłatnych**. Wydatki odpłatne związane są z wzajemnym świadczeniem ze strony adresata wydatku (np. zakup materiałów, zapłata za pracę). Wydatki nieodpłatne mają z kolei charakter jednostronny i nie są związane z wzajemnym świadczeniem na rzecz państwa czy samorządu (np. stypendium, zasiłek) (Ibidem).

Na uwagę zasługuje także koncepcja zaprezentowana przez P.M. Gaudemeta, która systematyzuje wydatki publiczne w ramach 4 kryteriów klasyfikacyjnych: klasyfikacji administracyjnej, politycznej, ekonomicznej i klasyfikacji finansowej (tabela 9).

Tabela 9

Klasyfikacja wydatków publicznych według P.M. Gaudemeta

Klasyfikacja administracyjna	Klasyfikacja polityczna	Klasyfikacja ekonomiczna	Klasyfikacja finansowa
<ul style="list-style-type: none"> ✓ według ministerstw ✓ funkcjonalne 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ neutralne ✓ aktywne ✓ według celów (polityczne, społeczne, gospodarcze, inne) ✓ według formy 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ kapitałowe, czyli inwestycyjne oraz bieżące ✓ na usługi administracyjne oraz redystrybucyjne ✓ na usługi oraz transferowe ✓ klasyfikacja według ustawy budżetowej ✓ klasyfikacja według reguł rachunkowości 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ definitywne ✓ czasowe ✓ wirtualne

Źródło: *Finanse publiczne* (s. 78-91), P.M. Gaudemet, J. Moliner, 2000, Warszawa: PWE; „Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce” (s. 195), J. Szolno-Koguc, 2015, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomiam*, 49(2).

Ustawa o finansach publicznych w art. 124 przedstawia z kolei podział wydatków o charakterze rodzajowym (wydatki według podstawowych grup ekonomicznych), który odnosi się do budżetu państwa. W takim ujęciu wydatkami są:

- 1) dotacje i subwencje;
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych (kierowane na podstawie odrębnych przepisów bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę);
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmujące:
 - wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych i składki naliczane od tych wynagrodzeń oraz uposażeń,
 - zakupy towarów i usług,
 - pozostałe koszty związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych,
 - koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym oraz niezaliczanym do sektora finansów publicznych;
- 4) wydatki majątkowe;
- 5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa;
- 6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej;
- 7) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne Unii Europejskiej).

Chociaż przedstawiony powyżej podział wydatków publicznych odnosi się do budżetu państwa, to jednak może być rozciągnięty na całość wydatków sektora finansów publicznych (Wernik, 2014).

5.3. Charakterystyka wydatków budżetu państwa w Polsce

Zasadniczo należy stwierdzić, że wydatki budżetu państwa przeznaczone są na (Citak, Kołosowska, Piotrowska-Marczak, 2019):

- realizację zadań, które są wykonywane przez organy władzy państwowej, organy kontroli i ochrony prawa, a także zadanie wykonywane przez administrację rządową, sądy i trybunały;
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- subwencje przeznaczone dla partii politycznych;
- dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej, a także inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
- realizację Wspólnej Polityki Rolnej;
- dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- współfinansowanie projektów i programów, które są realizowane ze środków Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi.

Szczególną formą wydatków publicznych są dotacje i subwencje. Posługiwanie się dotacjami i subwencjami stanowi zasadniczą formę regulowania zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego przez budżet państwa. Zarówno dotacje, jak też subwencje można zdefiniować jako płatności przekazywane z budżetu państwa przez jednostki samorządu terytorialnego na sfinansowanie lub uzupełnienie brakujących środków na finansowanie działalności mającej znaczenie dla realizacji zadań władz publicznych (Wernik, 2014).

Należy w tym miejscu wskazać, że dotacje stanowią szczególną dla budżetu państwa grupę wydatków i są na trwałe wpisane w system instytucji prawno-finansowych też na świecie (Citak i in., 2019). Dotacje określone zostały jako podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie bądź dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Tak więc podstawą prawną udzielenia dotacji z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego musi być zawsze przepis zawarty w ustawie lub w umowie międzynarodowej.

W ustawie o finansach publicznych można znaleźć także podział dotacji na: dotację celową, dotację przedmiotową i dotację podmiotową (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 126). Dotacja budżetowa jest wydatkiem (Chojna-Duch, 1988):

- określanym jednostronnie przez podmiot dotujący i świadczonym na rzecz dotowanego;
- udzielanym na uzupełnienie brakujących środków finansowych koniecznych dla prawidłowego prowadzenia działalności mającej znaczenie dla interesu publicznego;
- udzielanym w ściśle określonej wysokości;
- uwarunkowanym prawnie;
- nieodpłatnym (brak powiązania z jakimkolwiek świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu dotowanego);

- bezzwrotnym, gdyż udzielona dotacja pozostaje w dyspozycji podmiotu dotowanego i nie podlega zwrotowi pod warunkiem, że jej wykorzystanie będzie zgodne z celem, na który została ona przyznana.

Subwencja stanowi także bezzwrotną pomoc udzielaną określone podmiotowi (instytucji, organizacji, przedsiębiorstwu) w celu wsparcia określonej działalności. Różnica pomiędzy subwencją a dotacją polega na tym, że podmiot otrzymujący subwencję nie musi rozliczyć się z jej wykorzystania, natomiast podmiot otrzymujący dotację jest do tego zobowiązany. W Polsce występują 2 rodzaje subwencji: subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i subwencje dla partii politycznych. Wymiar finansowy obydwu rodzajów subwencji jest nieporównywalny (Wernik, 2014).

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi odrębną część w budżecie państwa. Kwota, jaką w ramach subwencji otrzymują poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, obliczana jest w oparciu o zobiektywizowane kryteria ustawowe. Należy również podkreślić, że o sposobie wykorzystania środków, które pochodzą z subwencji ogólnej, decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (Citak i in., 2019).

Strukturę wydatków budżetowych według głównych grup ekonomicznych ukazano w tabeli 10.

Tabela 10

Struktura wydatków budżetowych w latach 2013-2020 według głównych grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
wydatki ogółem (w mld zł)	321,3	312,5	331,7	360,9	375,8	390,5	414,3	504,8
struktura (w %)								
dotacje i subwencje	48,3	48,7	51,0	53,9	54,7	54,1	56,3	58,6
świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,5	7,8	7,4	7,2	6,8	6,6	6,8	5,2
wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,2	19,2	18,7	18,3	18,6	18,5	18,9	16,9
wydatki majątkowe	4,0	4,9	6,0	4,9	6,5	6,8	4,5	6,6
wydatki związane z obsługą długu publicznego	13,2	11,0	8,8	8,9	7,9	7,6	6,6	5,8
środki własne Unii Europejskiej	5,6	5,5	5,5	5,3	4,2	4,8	5,2	4,9
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	3,2	2,8	2,6	1,4	1,2	1,7	1,6	1,9
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2020.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 10 można stwierdzić, że największym obciążeniem dla budżetu państwa są dotacje i subwencje, które od 2015 roku przekraczały 50% ogółu wydatków, a w roku 2020 stanowiły ponad 58% wszystkich wydatków. Oznacza to, że prawie 60% wydatków jest obecnie realizowanych poza budżetem państwa. Znaczącą pozycją obciążającą budżet państwa są wydatki bieżące jednostek budżetowych, których udział w wydatkach ogółem kształtował się w granicach 16,9-19,2%. Trzecie miejsce zajmowały wydatki związane z obsługą długu publicznego, których udział kształtował się pomiędzy 5,8% a 13,2%, przy czym miał on tendencję malejącą. Ogólna struktura wydatków budżetu państwa nie zmieniała się znacząco na przestrzeni ostatnich lat.

Wydatki w budżecie państwa są planowane oraz wykonywane również zgodnie z systematyką wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji części budżetowych (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r.) oraz w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.). Zawarte w budżecie państwa wydatki podlegają tej klasyfikacji zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania budżetu państwa. Grupy klasyfikacji wydatków budżetu państwa obejmują (Dylewski i in., 2014):

- części budżetowe;
- działy budżetowe;
- rozdziały budżetowe;
- paragrafy budżetowe.

Części budżetu odzwierciedlają w głównej mierze podmiotowy układ budżetu. Odpowiadają one naczelnym organom administracji państwowej, naczelnym organom władzy państwowej, wymiarowi sprawiedliwości, nauki, wojewodom i innym. Podział budżetu na części ma szczególne znaczenie dla określenia tzw. dysponentów środków budżetowych, których działalność umożliwia realizowanie zadań finansowanych ze środków budżetowych. Dysponenti środków budżetowych dzielą się na: dysponentów głównych, dysponentów drugiego stopnia oraz dysponentów trzeciego stopnia. Działy budżetu reprezentują z kolei funkcjonalne ujęcie wydatków budżetowych. Działami budżetu są np.: przemysł, budownictwo, oświata i wychowanie, bezpieczeństwo publiczne. Działowy układ budżetu informuje o wydatkowaniu środków budżetowych niezależnie od tego, w jakim resorcie środki te są wydatkowane. Rozdziały budżetu są rozszerzeniem, a także uszczegółowieniem klasyfikacji działowej budżetu państwa. Mogą dotyczyć określonego typu placówki lub określonych zadań wykonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Paragrafy budżetu obejmują swoją treścią konkretne wydatki budżetowe, takie jak wynagrodzenia, materiały oraz wyposażenie. Paragrafy w sposób szczegółowy obejmują wszystkie rodzaje wydatków budżetowych (Ibidem).

Zasadniczy podział poszczególnych wydatków wskazują działy klasyfikacji budżetowej, definiujące obszary redystrybucji środków budżetowych. W tabeli 11 zaprezentowano najważniejsze pozycje wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej.

Tabela 11

Struktura wydatków budżetu państwa według działów budżetowych (w %)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	23,3	22,1	24,7	23,4	20,8	19,7	21,3	17,7
Różne rozliczenia	22,1	22,5	21,5	20,5	19,5	20,3	20,6	18,6
Rodzina	-	-	-	-	10,5	10,2	11,8	11,7
Obrona narodowa	6,3	7,5	8,9	7,8	7,9	8,9	8,6	8,7
Obsługa długu publicznego	13,2	11,0	8,8	8,9	7,9	7,6	6,6	5,8
Szkolnictwo wyższe i nauka*	5,6	6,2	6,3	5,8	5,7	5,8	5,8	5,1
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,2	4,4	4,2	4,0	4,3	4,2	4,5	3,9
Administracja publiczna	4,0	4,0	3,8	3,7	3,8	3,6	3,7	5,2
Wymiar sprawiedliwości	3,3	3,5	3,3	3,2	3,2	3,2	3,3	2,9
Transport i łączność	2,8	2,8	3,2	3,1	3,5	4,5	2,9	5,9
Ochrona zdrowia	2,3	2,4	2,2	2,3	2,6	2,7	2,6	2,0
Pomoc społeczna	4,4	4,6	4,4	9,5	1,3	1,2	1,1	1,0
Pozostałe działy	8,5	9,0	8,7	7,8	10,3	8,1	7,2	11,5
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100

* dla okresu 2013-2018 pozycja ta przedstawia wydatki w ramach dwóch działów: „Szkolnictwo wyższe” i „Nauka”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2020.

Do najistotniejszych kwotowo działów, czyli mierzonych łączną wielkością wydatków budżetu państwa, należy – na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa – zaliczyć takie działy, jak:

- Różne rozliczenia – w ramach tego działu z budżetu krajowego finansowana jest głównie subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, dokonywane są rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych i zabezpieczane są środki w ramach rezerw celowych.
- Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – w ramach tego działu finansowana jest obsługa i realizacja świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. Do najistotniejszych zadań realizowanych w tym dziale należy wskazać m.in.: przekazanie dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, dokonywanie wpłaty do Funduszu Rezerwy Demograficznej, a także wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych tzw. służb mundurowych oraz uposażeń dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, jak również ich rodzin.

- Rodzina – to nowy dział, który znalazł się w klasyfikacji budżetowej w 2017 roku i objął te wydatki, które wcześniej ujmowane były w działach „Pomoc społeczna” oraz „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”. W ramach tego działu wydatki ponoszone są głównie na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych samorządom związanym ze wspieraniem rodziny. Dział ten obejmuje przede wszystkim świadczenia związane z program „Rodzina 500 plus”. Na pozostałe wydatki tego działu składają się głównie świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, finansowanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłki macierzyńskie.
- Obrona narodowa – w ramach tego działu finansowane są wydatki przeznaczone na przebudowę i modernizację techniczną oraz finansowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Środki w ramach tego działu kierowane są przede wszystkim na: wydatki majątkowe przeznaczone na realizację inwestycji i zakupy inwestycyjne resortu obrony narodowej oraz wydatki osobowe, tj. uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz wynagrodzenia pracowników cywilnych.
- Obsługa długu publicznego – wydatki w ramach tego działu dotyczą przede wszystkim kosztów związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego, obsługą papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym. Wydatki tego działu to także rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.
- Rolnictwo i łowiectwo – dział ten obejmuje głównie wydatki Wspólnej Polityki Rolnej, w jego ramach finansowane jest m.in. wsparcie dla grup producentów rolnych oraz działania interwencyjne na rynkach rolnych.
- Szkolnictwo wyższe i nauka – w ramach tego działu środki budżetowe przeznaczone są przede wszystkim na dotacje i subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki.
- Transport i łączność – w ramach tego działu finansowane są głównie wydatki na projekty drogowe i kolejowe, do najistotniejszych należy zaliczyć wydatki na: infrastrukturę kolejową oraz krajowe pasażerskie przewozy kolejowe, realizację zadań drogowych, a także finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w przewozach autobusowych.
- Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – w ramach tego działu środki rozdysponowuje się głównie z przeznaczeniem na funkcjonowanie: Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W ramach tego działu ponoszone są także wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną.
- Wymiar sprawiedliwości – wydatki ponoszone w tym dziale przeznaczone są przede wszystkim na: funkcjonowanie sądów powszechnych i jednostek organizacyjnych prokuratury, realizację zadań wykonywanych przez Służbę Więzienną, funkcjonowanie centralnych administracyjnych jednostek wymiaru sprawiedliwości.

- Ochrona zdrowia – w ramach tego działu wydatki ponoszone są głównie na dotacje do Narodowego Funduszu Zdrowia na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego, refundację leków. Ponadto wydatki z budżetu państwa przeznaczają się na dotacje dla szpitali klinicznych oraz programy polityki zdrowotnej.

Należy także podkreślić fakt, że w świetle regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych wydatki budżetu państwa ogółem stanowią nieprzekraczalny limit (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 52). Jednocześnie limit wydatków w poszczególnych działach zaplanowany w ustawie budżetowej może zamieniać się w trakcie roku. Zmiany te są w głównej mierze efektem przesunięć środków z rezerw celowych oraz rezerwy ogólnej.

5.4. Zakres wydatków JST w Polsce

Jednostki samorządu terytorialnego to ważny podmiot sektora finansów publicznych w Polsce. Ich wyodrębnienie stało się możliwe dzięki reaktywacji terytorialnego samorządu w latach 90. XX wieku. W rozważaniach nad samorządem terytorialnym ważny jest podział na:

- samorząd lokalny, który tworzą samorząd gminny z samorządem powiatowym;
- samorząd regionalny – obejmujący samorząd województwa.

Zgodnie z trójstopniowym podziałem terytorialnym państwa, wyodrębnia się gminy, powiaty oraz województwa. Podział ten nie oznacza układu hierarchicznego i nie wskazuje na nadrzędność województwa nad powiatem oraz gminą lub samorządu powiatowego nad gminnym. Należy także podkreślić fakt odrębności i niezależności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa. Oznacza to odpowiedzialność gmin, powiatów oraz województw za prowadzenie własnych spraw finansowych (Alińska i in., 2019).

W działalności jednostek samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma sytuacja finansowa, która wymaga analizy zarówno strony dochodowej, jak również wydatkowej oraz analizy struktury pozyskiwanych i wydatkowanych środków. W finansach jednostek samorządu terytorialnego ogromne znaczenie ma zagadnienie planowania budżetowego, które określa wieloletnią perspektywę działania, wykorzystując takie instrumenty, jak m.in. wieloletnia prognoza finansowa oraz budżet zadaniowy (Ibidem).

Rozwiązania dotyczące różnych aspektów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wynikają z obowiązujących regulacji prawnych. Kluczowe znaczenie ma Konstytucja RP, która zawiera podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na (Konstytucja RP, art. 166):

- zadania własne, czyli zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej;
- zadania zlecone dotyczące wykonywania innych zadań publicznych, wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa ustawowo przekazane do wykonywania jednostkom samorządu terytorialnego.

Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego to zadania publiczne, które ustawodawca przypisał danemu szczeblowi samorządu terytorialnego i za których realizację jednostka ta samodzielnie odpowiada. Realizacja zadań własnych jest finansowana z dochodów własnych jednostki samorządowej. Zgodnie z ustawami, jednostki samorządu

terytorialnego wykonują zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania własne poszczególnych szczebli samorządu określone są ustawami. Dodatkowo, w przypadku gmin istnieje tzw. domniemanie kompetencji. Jest to zasada, która mówi, że do zakresu działania gminy należą wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów. Zadania własne dzielą się także na zadania obowiązkowe i fakultatywne. Jednostka samorządu terytorialnego nie może zrezygnować z wykonywania zadań własnych i musi wyznaczyć w budżecie środki na ich realizowanie w celu zapewnienia mieszkańcom świadczeń publicznych o charakterze elementarnym. Zadania fakultatywne jednostka realizuje w takim zakresie, w jakim jest to możliwe ze względu na środki posiadane w budżecie i ze względu na potrzeby lokalne. Realizacja zadań fakultatywnych jest w głównej mierze uzależniona od posiadanych środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest zatem znacząco ograniczona i zwykle wiąże się z zadłużaniem samorządu terytorialnego (Surówka, 2013).

Choć zadania własne jednostek samorządu terytorialnego regulowane są przepisami prawa, to ich standard jest uzależniony od posiadanych zasobów w danej jednostce terytorialnej. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego obejmują m.in. sprawy (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 7): edukacji publicznej, ochrony zdrowia, polityki prorodzinnej, pomocy społecznej, ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego czy ochrony środowiska.

Na kategorię zadań zleconych składają się inne zadania publiczne (zasadniczo są to zadania z zakresu administracji rządowej), przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy, jeżeli przekazanie takie wynika z uzasadnionych potrzeb państwa. Zadania zlecone to zatem zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze ustawy i traktuje je jako zadania państwowe. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości odmowy wykonania zadań zleconych z powodu braku środków finansowych ich niewystarczającej wysokości. Jednostka samorządowa jest zobowiązana do wykonywania zadań zleconych, jeżeli ustawa tak stanowi, w takiej sytuacji realizacja tych zadań jest obowiązkowa. Zadania zlecone przez administrację rządową finansowane są dotacjami przekazywanymi na konkretny cel i podlegają ocenie przez dotującego z punktu widzenia legalności, celowości oraz gospodarności. Zgodnie z przepisami prawa, dotacje przekazywane na zadania zlecone powinny zapewnić ich pełne wykonanie. Jednostki samorządowe mogą też wykonywać zadania zlecone dobrowolnie, na podstawie porozumień z właściwym organem administracji rządowej lub inną jednostką samorządu terytorialnego.

Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności czy lokalnych, w przypadku zadań własnych, czy całego społeczeństwa, jak w przypadku zadań zleconych.

Każda jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie realizuje gospodarkę finansową na podstawie przyjętego budżetu. Należy jednak podkreślić, że całkowicie samodzielnego finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego, czyli jej pełnej autonomii w praktyce nie ma. Niezbędne jest dofinansowanie różnych działań wykonywanych przez samorząd z budżetów publicznych (Alińska i in., 2019).

Najtrudniejszym elementem konstrukcji i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest planowanie i realizacja wydatków, które muszą przede wszystkim zapewnić prawidłową realizację zadań społecznych. Z uwagi na różne zadania, jakie

realizowane są przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, odmiennie też kształtuje się struktura wydatków gmin, powiatów oraz województw. Udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w wydatkach ogółem gmin, a także strukturę wydatków bieżących przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12

Wydatki gmin według głównych kierunków ich rozdysponowania w latach 2013-2020

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
wydatki ogółem (w mld zł)	79,4	85,1	85,9	98,2	112,0	127,1	135,3	143,7
I. wydatki majątkowe	16,6	18,2	16,9	11,2	14,6	20,6	16,9	14,8
w tym: wydatki na inwestycje	16,2	17,8	16,5	10,8	14,3	20,3	16,6	14,4
II. wydatki bieżące, z tego:	83,4	81,8	83,1	88,8	85,4	79,4	83,1	85,2
wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	39,1	37,7	38,5	34,7	31,8	30,3	30,8	30,5
dotacje	5,7	5,9	6,3	6,0	5,8	5,8	6,0	5,9
wydatki na obsługę długu	1,4	1,1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
świadczenia na rzecz osób fizycznych	14,5	13,8	13,6	26,0	27,0	23,6	26,2	29,1
pozostałe wydatki	22,7	23,4	23,9	21,4	20,1	19,1	19,5	19,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2013-2020.

W strukturze wydatków gmin przeważają wydatki bieżące, wśród których największą część stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (30,5-39,1%). Kolejną ważną pozycją wśród wydatków bieżących są świadczenia na rzecz osób fizycznych. Uwagę zwraca niski udział wydatków majątkowych w budżetach gmin. W 2020 roku wydatki majątkowe stanowiły zaledwie 14,8% ogółu wydatków gmin.

W strukturze działowej wydatków gmin przeważają wydatki w dziale Oświata i wychowanie, co oznacza, że znaczna część środków przeznaczana jest na finansowanie przede wszystkim wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń nauczycieli oraz pozostałych pracowników oświaty. Znaczną część środków gminy przeznaczają także na finansowanie wydatków w dziale Rodzina, przy czym wydatki te są finansowane głównie na zasadzie zadań zleconych przez rząd. Kolejne istotne pozycje wśród wydatków gmin to działy Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, Administracja publiczna oraz Transport i łączność. W tabeli 13 przedstawiono udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów, a także strukturę wydatków bieżących.

Tabela 13

Wydatki powiatów według głównych kierunków ich rozdysponowania w latach 2013-2020

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
wydatki ogółem (w mld zł)	22,9	23,8	23,4	23,3	25,4	28,7	29,6	32,3
struktura (w %)								
I. wydatki majątkowe	12,5	14,7	14,6	12,9	16,1	20,9	17,9	16,4
w tym: wydatki na inwestycje	12,3	14,5	14,4	12,7	15,9	20,7	17,6	16,1
II. wydatki bieżące, z tego:	87,5	85,3	85,4	87,1	83,9	79,1	82,1	83,6
wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	51,9	51,1	52,5	53,7	51,4	48,0	50,7	52,5
dotacje	5,8	5,8	5,9	6,4	6,4	6,1	6,3	6,4
wydatki na obsługę długu	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,4
wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
świadczenia na rzecz osób fizycznych	3,9	3,7	3,6	4,1	4,0	3,7	3,8	3,6
pozostałe wydatki	24,7	23,7	22,6	22,2	21,4	20,7	20,7	20,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2013-2020.

Wydatki powiatów to w głównej mierze wydatki bieżące. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem powiatów w latach 2013-2020 stanowił 12,5-20,9%. Środki te w głównej mierze kierowane były na realizację inwestycji w dziale Transport i łączność. W powiatach w strukturze wydatków ogółem największy udział mają wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, związane głównie z wynagrodzeniami nauczycieli.

W strukturze działowej wydatków powiatów, podobnie jak w gminach, najważniejszą pozycję stanowią wydatki w dziale Oświata i wychowanie. Znaczne środki budżetów powiatów kierowane są na finansowanie wydatków w dziale Pomoc społeczna. Istotną część wydatków przeznaczana jest także na administrację publiczną i na utrzymanie infrastruktury drogowej. W tabeli 14 przedstawiono wydatki województw według głównych kierunków rozdysponowania.

Tabela 14

Wydatki województw według głównych kierunków ich rozdysponowania w latach 2013-2020

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
wydatki ogółem (w mld zł)	16,5	18,2	17,2	12,6	14,3	16,6	18,4	19,7
struktura (w %)								
I. wydatki majątkowe	39,7	43,0	45,1	26,2	30,2	35,9	37,9	35,5
w tym: wydatki na inwestycje	38,4	42,3	43,1	24,4	27,8	33,9	36,3	33,8
II. wydatki bieżące, z tego:	60,3	57,0	54,9	73,8	69,8	64,1	62,1	64,5
wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	15,2	14,1	15,1	20,9	19,5	17,1	16,4	16,0
dotacje	24,1	22,4	22	29,3	28,9	28,3	26,9	30,1
wydatki na obsługę długu	1,5	1,2	1,1	1,5	1,2	0,9	0,8	0,5
wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
świadczenia na rzecz osób fizycznych	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6
pozostałe wydatki	18,7	18,5	16	21,5	19,6	17,2	17,3	17,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2013-2020.

W strukturze wydatków województw uwagę zwraca wysoki udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem województw. Jest on znacznie wyższy niż udział wydatków majątkowych w budżetach gmin czy powiatów. W latach 2013-2020 wydatki majątkowe stanowiły 26,2-45,1% ogółu wydatków województw. Równocześnie zauważyć można znacznie niższy niż w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W województwach środki na wynagrodzenia oraz pochodne od wynagrodzeń kierowane są w głównej mierze na wynagrodzenia pracowników administracji publicznej.

Przeważająca część środków budżetowych przeznaczanych przez województwa na wydatki dotyczy działu Transport i łączność. W 2020 roku województwa przeznaczyły na finansowanie zadań w tym zakresie prawie 40% środków budżetu województw. Największa część środków w ramach tego działu to wydatki na drogi publiczne wojewódzkie i na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe. Ważną pozycję wśród wydatków województw zajmują także działy: Administracja publiczna, Ochrona zdrowia oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

5.5. Wydatki państwowych funduszy celowych

Fundusz celowy to fundusz stworzony do finansowania takich zadań należących do organów publicznych, które mogłyby być finansowane z budżetu, lecz z pewnych względów uznano, że dla ich realizacji należy stworzyć odrębne budżety. Fundusze celowe charakteryzuje celowe przeznaczenie gromadzonych w nich dochodów, a także powiązanie wydatków na wskazane cele z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł.

Do istoty funduszu celowego należy także to, że gospodarka finansowa w ramach funduszu nie podlega w pełni rygorom budżetowym. Jest dzięki temu bardziej elastyczna i nie podlega takiej kontroli jak gospodarka środkami budżetowymi (Kosikowski i in., 2006).

Fundusze celowe nazywane są czasem „parabudżetami” lub „małymi budżetami”, gdyż istota ich funkcjonowania polega na tym, że pewnym wyodrębnionym zadaniom publicznym przypisuje się źródła finansowania, związane najczęściej z tymi zadaniami. Może to być forma chętnie stosowana, ponieważ zapewnia ciągłość finansowania wyodrębnionych zadań. Stawia je na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych zadań finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa (Malinowska-Misiąg i in., 2006).

Fundusze celowe charakteryzuje zatem ciągłość finansowania zadań, która mogłaby być zagrożona w przypadku finansowania tych zadań z budżetu państwa. Budżet państwa jest funduszem o ogólnym charakterze, w którym można zauważyć konkurencję między podmiotami procesu budżetowego.

Cechą charakterystyczną funduszy celowych jest także to, że środki finansowe na rachunkach tych funduszy mogą być akumulowane z roku na rok, co jest wykluczone w przypadku budżetu państwa. Jest to ważna cecha funduszy celowych, która oznacza, że dysponent środków zgromadzonych na rachunku funduszu może je zachować na lata następne (Owsiak, 2017). Zalety i wady funduszy celowych przedstawiono w tabeli 15.

Tabela 15
Zalety i wady funduszy celowych

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> ✓ bardziej elastyczna gospodarka środkami publicznymi niż w przypadku budżetu ✓ podniesienie rangi zadania, na które przeznaczono środki w ramach funduszy celowych ✓ możliwość przenoszenia na następny okres niewykorzystanych środków 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ograniczona możliwość kontroli ze strony władzy ustawodawczej ✓ dezintegracja gospodarki środkami publicznymi i nieprowadzenie jej według jednakowych reguł ✓ brak możliwości transferu środków między funduszami celowymi, co sprzyja możliwości niepełnego wykorzystania środków

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (s. 753-758), S. Owsiak, 2017, Warszawa: PWN.

Do roku 2009 w systemie finansów publicznych funkcjonowały państwowe oraz samorządowe fundusze celowe. Wejście w życie ustawy o finansach publicznych z roku 2009 skutkowało likwidacją niektórych form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządowych funduszy celowych. Zlikwidowanie samorządowych funduszy celowych spowodowało, że praktycznie całość gospodarki finansowej samorządu terytorialnego została zogniskowana w budżecie samorządowym.

Państwowy fundusz celowy stanowi organizacyjne wyodrębnienie publicznych środków pieniężnych. Jest także podmiotem publicznej gospodarki finansowej, tworzonym na podstawie odrębnej ustawy. Ustawy tworzące fundusze określają też źródła przychodów i rodzaje wydatków funduszu. Zgodnie z zapisami ustawowymi (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., art. 29):

- państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w ustawie;
- państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej;
- przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację określonych zadań;
- podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, w ramach którego sporządza się plan dochodów oraz wydatków;
- koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane jedynie w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z poprzednich okresów;
- do państwowych funduszy celowych nie zalicza się funduszy, których jedynym źródłem przychodów jest dotacja z budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, fundusze celowe prowadzą gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. Plany państwowych funduszy celowych są zamieszczane w załączniku do ustawy budżetowej. Dla każdego z funduszy wyodrębnia się (Malinowska-Misiąg i in., 2006):

- stan początkowy i końcowy funduszu;
- przychody własne i dotacje;
- wydatki na realizację zadań.

Liczba funduszy celowych świadczy o skali „rozbitcia” gospodarki środkami publicznymi, a także o wysokim stopniu specjalizacji niektórych funduszy celowych. Zniesienie i likwidacja wybranych funduszy oznacza z kolei włączenie finansowanych przez nie zadań do zadań finansowanych z budżetu państwa (Owsiak, 2017).

Motywy tworzenia funduszy celowych mogą być bardzo zróżnicowane. Świadczy o tym znaczna liczba funduszy, które powstawały w rozmaitych okresach do realizacji różnych celów. Fundusze te niejednokrotnie ulegały przekształceniom na skutek zmian okoliczności uzasadniających powołanie do życia tej szczególnej formy gospodarowania środkami publicznymi (Szołno-Koguc, 2007). Przyczyny tworzenia funduszy celowych mają często charakter polityczny, a rzadziej związane są z racjonalnością publicznej gospodarki finansowej. Przed rokiem 1989 fundusze celowe tworzone były nagminnie. Proces ich tworzenia zahamowano w 1990 roku, kiedy to rozpoczęto reformowanie systemu funduszy celowych. W okresie transformacji, już po zniesieniu części funduszy celowych, powstało też kilka nowych funduszy. Kolejne podejścia reformatorskie powodowały powstanie nowych funduszy celowych, a nawet reaktywowanie niektórych funduszy zlikwidowanych w 1990 roku (Owsiak, 2017).

Funkcjonujące w Polsce państwowe fundusze celowe według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2020 roku przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16

Wykaz państwowych funduszy celowych według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2020 roku

Kategoria państwowych funduszy celowych	Nazwa państwowych funduszy celowych
I. fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych 2. Fundusz Emerytalno-Rentowy 3. Fundusz Prewencji i Rehabilitacji 4. Fundusz Administracyjny 5. Fundusz Emerytur Pomostowych
II. fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz Pracy 2. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych 3. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 4. Fundusz Solidarnościowy 5. Fundusz Dostępności
III. fundusze związane z prywatyzacją	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz Reprywatyzacji 2. Fundusz Rekompensacyjny
IV. fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz Zapasów Interwencyjnych 2. Fundusz Wsparcia Policji 3. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego 4. Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców 5. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy 6. Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych 7. Fundusz Wsparcia Straży Granicznej 8. Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej 9. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej
V. fundusze związane z kulturą i kulturą fizyczną	<ol style="list-style-type: none"> 1. Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków 2. Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów 3. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej 4. Fundusz Promocji Kultury
VI. pozostałe fundusze	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym 2. Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego 3. Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych 4. Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 5. Fundusz Niskoemisyjnego Transportu 6. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 7. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej 8. Fundusz Inwestycji Kapitałowych 9. Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny 10. Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji 11. Fundusz Szerokopasmowy 12. Fundusz Medyczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2020.

Skala gromadzonych środków przez poszczególne fundusze jest zróżnicowana. Niemniej jednak największe znaczenie – ze względu na poziom gromadzonych środków oraz charakter realizowanych zadań – mają fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi. W tej grupie funduszy znajdują się te, które otrzymują największe dotacje z budżetu państwa, czyli Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Fundusz Emerytalno-Rentowy.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) został utworzony Ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Dysponentem jego środków jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przy czym Zakład Ubezpieczeń Społecznych obok zarządzania FUS realizuje też inne zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Celem działania funduszu jest realizacja zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podstawowym źródłem wpływów funduszu są składki na ubezpieczenia społeczne, które zalicza się do przychodów w miesiącu następującym po miesiącu, za który składka jest należna. Pozostałymi źródłami przychodów FUS są: dotacje na sfinansowanie składek osób przebywających na urloпах wychowawczych lub pobierających zasiłek macierzyński, odsetki od nieterminowo regulowanych zobowiązań. W sytuacji, gdy wpływy ze składek nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, fundusz może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki w granicach określonych w ustawie budżetowej. Ze środków zgromadzonych w FUS finansowane są przede wszystkim:

- wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego;
- wydatki na prewencję rentową;
- spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, zaciągniętych w celu wypłaty świadczeń z FUS;
- odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń;
- należności dla płatników składek;
- wydatki związane z realizacją innych zadań FUS.

Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER) funkcjonuje na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dysponentem jego środków jest Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje rolników i pracujących z nimi domowników, będących obywatelami polskimi lub obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej. FER tworzony jest:

- ze składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe rolników, płaconych przez ubezpieczonych;
- z dotacji z budżetu państwa (obecnie główne źródło przychodów FER);
- z refundacji otrzymywanych ze środków FUS, a przeznaczonej na pokrycie świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących rolnikom z pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Środki FER przeznaczone są na finansowanie: emerytur rolniczych oraz rent rolniczych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków macierzyńskich, składek na ubezpieczenia zdrowotne płaconych za rolników i ich domowników.

W grupie funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa największym pod względem gromadzonych środków jest Fundusz Pracy (FP), który działa na podstawie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Podstawowym zadaniem funduszu jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych i łagodzenie skutków bezrobocia. Na przychody FP składają się głównie:

- wpływy z obowiązkowej składki;
- dotacja budżetu państwa/budżetu środków europejskich;
- pozostałe przychody, przede wszystkim oprocentowanie środków na rachunku bankowym.

Obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, ustalone od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, opłacają podmioty wskazane w ustawie. Wysokość składek na FP określa ustawa budżetowa. Z FP finansowane są:

- zasiłki dla bezrobotnych;
- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, polegające m.in. na:
 - finansowaniu prac interwencyjnych,
 - finansowaniu robót publicznych,
 - udzielaniu przez powiatowe urzędy pracy pożyczek bezrobotnym,
 - dofinansowaniu pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników,
 - pokrywaniu kosztów przyuczania lub przekwalifikowania bezrobotnych;
- przygotowanie zawodowe młodzieży;
- wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Kolejnym funduszem w grupie funduszy związanych z zadaniami socjalnymi państwa, charakteryzującym się znaczącymi przychodami, jest Fundusz Solidarnościowy. Działa on na podstawie Ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym. Do dnia 21 grudnia 2019 roku fundusz nosił nazwę Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Dysponentem środków Funduszu Solidarnościowego jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Przychodami funduszu są:

- wpływy z obowiązkowej składki¹;
- danina solidarnościowa²;
- odsetki od środków funduszu pozostających na rachunkach;
- dotacja celowa z budżetu państwa.

Fundusz Solidarnościowy ma na celu wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne i finansowe osób niepełnosprawnych, a także wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Środki funduszu przeznaczane są głównie na:

- świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- programy rządowe i resortowe w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych;
- dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów.

¹ Obowiązkowe składki na Fundusz Solidarnościowy opłacają ci sami podatnicy, którzy opłacają składki na Fundusz Pracy, składka jest opłacana za te same grupy ubezpieczonych i od tej samej podstawy wymiaru co składka na Fundusz Pracy.

² Regulacje prawne w zakresie daniny solidarnościowej znajdują się w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Art. 30h tej ustawy stanowi, że osoby fizyczne są zobowiązane do zapłaty daniny solidarnościowej w wysokości 4% podstawy obliczenia tej daniny. Podstawę obliczenia daniny solidarnościowej stanowi nadwyżka ponad 1 000 000 zł sumy dochodów podlegających opodatkowaniu po ich pomniejszeniu o wskazane kwoty.

Idea powołania Funduszu Solidarnościowego związana była z udzielaniem wsparcia wyłącznie osobom z niepełnosprawnościami. Jednak wraz ze zmianą nazwy funduszu przekształceniu uległo pierwotne przeznaczenie funduszu przez poszerzenie kręgu jego odbiorców o emerytów i rencistów, a uściślając – od tego momentu środki funduszu przeznaczane są na wypłaty 13. rent i emerytur.

Pozostałe państwowe fundusze celowe z punktu widzenia poziomu oraz skali środków finansowych, którymi dysponują, nie stanowią tak istotnego elementu systemu finansów publicznych. Przychody i koszty wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2016-2020 przedstawiono w tabelach 17-18.

Tabela 17

Przychody wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2016-2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie		2016	2017	2018	2019	2020
państwowe fundusze celowe, w tym:	ogółem	251 101	305 023	286 968	304 277	420 060
	dotacja	62 513	58 814	54 218	58 684	58 812
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	ogółem	208 678	260 716	238 472	246 173	290 809
	dotacja	44 848	40 979	35 823	38 925	33 522
Fundusz Emerytalno-Rentowy	ogółem	19 598	19 878	20 173	21 454	21 345
	dotacja	16 373	16 685	17 097	18 511	18 430
Fundusz Pracy	ogółem	12 121	13	13 881	14 728	35 845
	dotacja	0	0	0	0	0
Fundusz Solidarnościowy	ogółem	-	-	-	783	30 743
	dotacja	-	-	-	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2016-2020.

Tabela 18

Koszty wybranych państwowych funduszy celowych w latach 2016-2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
państwowe fundusze celowe, w tym:	248 825	260 882	271 483	307 931	377 610
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	208 074	217 585	231 621	246 626	277 290
Fundusz Emerytalno-Rentowy	19 967	20 002	20 165	21 664	21 183
Fundusz Pracy	11 052	10 934	7 840	6 389	30 013
Fundusz Solidarnościowy	-	-	-	9 436	19 568

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2016-2020.

Reasumując, należy podkreślić, że finansowanie celów publicznych za pomocą funduszy celowych ma zarówno zalety, jak również wady. Podstawowy walor gospodarki funduszowej wynika z faktu, że o skali wydatków decyduje nie limit, lecz faktycznie posiadane środki. Fundusze celowe dają zatem możliwość finansowania zadań planowych i ponadplanowych.

Wady gospodarki funduszowej wynikają bezpośrednio z braku realizacji klasycznej zasady jedności oraz zasady zupełności budżetu. Istnienie, oprócz instytucji budżetu, odrębnych funduszy celowych zwiększa ewentualne ryzyko niepełnego wykorzystania publicznych zasobów pieniężnych. Dodatkowo, istnienie funduszy celowych komplikuje nie tylko planowanie finansowe, ale również kontrolę oraz przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych (Szołno-Koguc, 2007).

6. DEFICYT BUDŻETOWY I DŁUG SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

6.1. Pojęcie równowagi sektora finansów publicznych

Przez równowagę budżetową należy rozumieć taki stan budżetu, w którym wydatki znajdują pokrycie w dochodach. Stan równowagi budżetowej ma jednak znaczenie teoretyczne. W praktyce mamy do czynienia z budżetami niezrównoważonymi. Wszelkie odchylenia od stanu równowagi budżetowej stanowią przejaw nierównowagi w budżecie i wyrażają się poprzez występowanie nadwyżki lub deficytu budżetowego. W literaturze przedmiotu przyjmuje się jednak, że nierównowaga budżetowa występuje tylko wtedy, gdy w budżecie pojawia się deficyt, czyli stan, w którym wydatki nie znajdują pokrycia w dochodach budżetu. W przypadku występowania nadwyżki budżetowej przyjmuje się, że budżet jest zrównoważony.

O równowadze budżetowej decyduje wiele czynników, m.in. poziom dochodu narodowego, poziom stóp procentowych, wielkość wydatków publicznych. Z punktu widzenia treści czynników kształtujących równowagę budżetową, S. Owsiak (2017) wyróżnia czynniki o charakterze:

- ekonomicznym;
- organizacyjnym;
- technicznym;
- politycznym.

Czynniki ekonomiczne regulują stronę dochodową i wydatkową. O dochodach decydują rozmiary działalności gospodarczej, czynniki systemowe, na które składają się elementy systemu podatkowego, a także czynniki ekonomiczne, wynikające z bieżącej polityki gospodarczej państwa. Wśród czynników ekonomicznych, które wpływają na wydatkową stronę budżetu, można wymienić np. poziom finansowania sfery budżetowej, świadczenia społeczne i wydatki na gospodarkę.

Czynniki organizacyjne kształtujące równowagę budżetową wynikają ze struktury finansów publicznych i związane są m.in. z przepływami środków pomiędzy różnymi funduszami publicznymi, a także z kształtem wewnętrznej struktury organizacyjnej systemu budżetowego.

Czynniki techniczne, które wpływają na równowagę budżetową, dotyczą sposobów planowania poszczególnych pozycji budżetowych. Do czynników technicznych należą także techniki gromadzenia dochodów budżetowych, techniki rozdysponowania wydatków budżetowych oraz metody monitorowania realizacji dochodów i wydatków budżetowych. S. Owsiak podkreśla duże znaczenie precyzyjnych i skutecznych technik wymierzania należności budżetowych i ich skutecznego egzekwowania, co niewątpliwie ma ogromny wpływ na ogólne rozmiary i strukturę dochodów budżetowych.

Czynniki polityczne określają zakres oddziaływania państwa na procesy społeczne i gospodarcze. Polityczne czynniki równowagi budżetowej nie są łatwe do identyfikacji i klasyfikacji, gdyż zmieniają się w zależności od sytuacji wewnętrznej oraz zewnętrznej państwa (Owsiak, 2017).

Problematyka nierównowagi budżetowej zajmuje dużo miejsca w literaturze przedmiotu. Z uwagi na to, że idealne zrównoważenie dochodów i wydatków budżetowych jest czymś wyjątkowym, budżet państwa wykazuje saldo, czyli nadwyżkę lub deficyt. Saldo budżetowe jest jednym z najważniejszych kryteriów oceny stanu finansów państwa i polityki fiskalnej (Moździerz, 2009). Zdaniem S. Owsiaaka, sprowadzenie salda budżetu państwa wyłącznie do rachunkowego wyliczenia różnicy między dochodami i wydatkami budżetowymi w danym roku jest przejawem uproszczonego podejścia do nierównowagi budżetowej. Ekonomiczna analiza salda budżetowego wymaga wyjaśnienia wielu zagadnień występujących po stronie zarówno wpływów budżetowych, jak i wydatków budżetowych. Z uwagi na treść ekonomiczną wyróżnić można następujące rodzaje sald budżetowych (Owsiak, 2017):

- pierwotne (kredytowe);
- majątkowe;
- ogólne;
- krajowe;
- realne,
- nominalne (rzeczywiste);
- cykliczne;
- strukturalne;
- w ujęciu kasowym;
- w ujęciu memoriałowym.

Saldo pierwotne (kredytowe) jest różnicą pomiędzy dochodami a wydatkami pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego (płatności odsetkowe, dyskonta, prowizje). Saldo pierwotne pozwala odpowiedzieć na pytanie, jak kształtowałyby się równowaga budżetowa, gdyby nie było długu publicznego i nie zachodziła konieczność jego obsługi. Pojawienie się deficytu pierwotnego definiuje się jako przekroczenie granicy bezpieczeństwa finansów państwa, a rosnąca nadwyżka oznacza zbliżanie się do zrównoważenia finansów publicznych (Wernik, 2014).

Saldo majątkowe budżetu stanowi różnicę pomiędzy dochodami budżetowymi, zmniejszonymi o dochody uzyskane ze sprzedaży majątku publicznego i o pożyczki zaciągane na cele inwestycyjne, a wydatkami bieżącymi budżetu. Takie ujęcie salda budżetowego ma związek z podziałem budżetu na bieżący i inwestycyjny (majątkowy). Analiza salda majątkowego pozwala na obserwację zmian zachodzących w stanie majątku publicznego (Moździerz, 2009).

Istotny jest podział salda budżetu na saldo ogólne i saldo krajowe. Saldo ogólne pokrywa się z kredytową koncepcją salda budżetu, polegającą na tym, że w roku budżetowym państwo nie zaciąga nowych pożyczek. Saldo krajowe natomiast uzyskuje się po skorygowaniu salda ogólnego o budżetowe rozliczenia zagraniczne. Taki podział salda budżetowego ma duże znaczenie, ponieważ w przypadku pojawienia się deficytu budżetowego łatwo można ocenić wpływ rozliczeń zagranicznych na ogólne saldo budżetu. Tego rodzaju podejście wprowadza konieczność odrębnego ewidencjonowania w budżecie państwa rozliczeń z zagranicą (Owsiak, 2017).

Kolejny ważny podział salda budżetowego pozwala na wyróżnienie salda nominalnego oraz salda realnego. Podział ten jest związany z występowaniem zjawisk inflacyjnych w gospodarce, które w różnym stopniu wpływają na kształtowanie się

dochodów i wydatków. Saldo nominalne (rzeczywiste) jest kategorią rachunkową, która powstaje po odjęciu od nominalnych dochodów budżetowych nominalnych wydatków budżetowych. Ustalenie salda realnego wymaga wyłączenia z wydatków budżetowych części kosztów obsługi długu publicznego, która odpowiada tzw. inflacyjnemu składnikowi oprocentowania. Taki sposób ustalania salda budżetowego wynika ze szczególnie dużego wpływu inflacji na wydatki związane z obsługą długu publicznego (Wernik, 2014).

Saldo cykliczne obrazuje, w jakim stopniu na dochody i wydatki budżetu państwa wpływają wahania aktywności gospodarczej. Gospodarka rynkowa funkcjonuje według cykli, które wywierają wpływ na budżet państwa. Saldo cykliczne jest rezultatem cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych i jest niezależne od bieżącej polityki fiskalnej. Z saldem cyklicznym związana jest koncepcja salda strukturalnego, uznawanego za wielkość symulowaną, hipotetyczną, powstającą w warunkach, gdy dochody i wydatki są realizowane przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki. W przypadku salda strukturalnego zakłada się, że jest ono kształtowane przez czynniki endogeniczne, czyli takie, na które państwo może mieć wpływ (Owsiak, 2017).

Kasowe ujęcie salda budżetowego jest metodą tradycyjną. Polega ona na ewidencjonowaniu operacji dochodowo-wydatkowych w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych. Ujęcie kasowe salda pełni funkcję informacyjną, gdyż pozwala określić wielkość potrzeb finansowych na pokrycie ewentualnego deficytu. Ujęcie kasowe oznacza rejestrowanie dochodów w momencie wpływu gotówki, a wydatków w momencie ich wypływu, co umożliwia monitorowanie na bieżąco środków pieniężnych i ma istotne znaczenie w zarządzaniu płynnością budżetu. Wadą metody kasowej z kolei jest fakt, że nie zachowuje zasady współmierności przychodów i kosztów (Moździerz, 2009).

Saldo budżetowe w ujęciu memoriałowym na ogół różni się od salda kasowego. Memoriałowa zasada rachunkowości polega na ewidencjonowaniu operacji w chwili ich powstania, nie zaś w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych. Saldo memoriałowe zawiera po stronie dochodów wszystkie należności, bez względu na stopień ich rzeczywistej egzekucji, a strona wydatkowa budżetu zawiera wszystkie zobowiązania budżetu – tak uregulowane, jak i nieuregulowane. Ujęcie memoriałowe w porównaniu z zasadą kasową jest bardziej kompleksowe, gdyż dostarcza informacji o zmianach w sytuacji majątkowej, dając możliwość oceny stanu finansów państwa oraz efektów prowadzonej polityki (Ibidem).

Problem zachowania równowagi budżetowej stanowi przedmiot kontrowersji i sporów teoretycznych, które mają istotne znaczenie praktyczne. Wyniki debaty teoretycznej lub dominujące poglądy stanowią punkt wyjścia doktryn ekonomicznych, będących inspiracją dla gospodarczych i społecznych programów rządów (Ibidem). W literaturze przedmiotu wyodrębnia się wiele teorii równowagi budżetowej, np. teorię klasyczną, teorię permanentnego deficytu, teorię budżetów cyklicznych i teorię impasu (Alińska i in., 2019).

Klasyczna teoria równowagi budżetowej opiera się na matematycznym zrównaniu dochodów i wydatków budżetowych. Istotą tej teorii był pogląd, że nie można wydać więcej niż się posiada, w przeciwnym razie grozi to bankructwem. Bardzo trudno jednak było osiągnąć stan idealnej równowagi. W praktyce wyłączano z budżetu tzw. budżety nadzwyczajne czy inwestycyjne. Jednocześnie państwo przejmowało coraz większy zakres zadań w sferze ekonomiczno-społecznej, co wpłynęło na podważenie dogmatu równowagi budżetowej (Ibidem).

Pod wpływem J.M. Keynesa ekonomiści zaczęli opowiadać się za teorią deficytu permanentnego. Teoria ta opiera się na założeniu, że w pewnych sytuacjach deficyt jest korzystny, ponieważ jego finansowanie powoduje zwiększenie krajowej siły nabywczej i staje się bodźcem dla rozwoju gospodarczego. Koncepcja ta pomija możliwe negatywne skutki związane ze zwiększaniem wydatków publicznych. Permanentny deficyt powoduje obciążenie gospodarki wysokimi kosztami pożyczek, narastanie długu publicznego, co obniża międzynarodową zdolność konkurencyjną gospodarki (Poniatowicz, 2005).

Teoria budżetu cyklicznego dopuszcza czasowe deficyty w pewnych okresach, które jednak powinny być zrównoważone przez nadwyżki z okresów wzrostu gospodarczego. Teoria ta jest trudna do zastosowania, gdyż istnieje ryzyko, że występujące nadwyżki nie będą w stanie pokryć deficytów. Istnieje także ryzyko prawdopodobnej politycznej presji na zagospodarowanie nadwyżek budżetowych.

Z kolei teoria impasu określa deficyt budżetowy jako nadwyżkę obciążeń definiowanych nad wpływami definiowanymi, nie uwzględniając różnic czasowych, np. pożyczek. Koncepcja ta dopuszcza deficyt, ale z zachowaniem pewnych warunków. W okresach wzrostu gospodarczego kreacja dodatkowego pieniądza, który pokrywałby zwiększone wydatki, jest kompensowana wzrostem produkcji, co nie grozi wzrostem inflacji (Gaudamet i in., 2000).

Przedstawione teorie w zakresie występowania deficytu budżetowego wskazują na jego złożoność zarówno pod względem formalnym, jako wyniku matematycznego działalności państwa w danym roku, jak i w makroekonomicznym znaczeniu finansów publicznych (Alińska i in., 2019). Literatura przedmiotu wprowadza podział deficytów budżetowych na 3 rodzaje, czyli deficyt strukturalny, deficyt cykliczny oraz deficyt rzeczywisty. Takie rozróżnienie deficytów wprowadzone zostało w celu uporządkowania zjawisk związanych z oddziaływaniem koniunktury na poziom deficytu budżetowego.

Deficyt rzeczywisty (kasowy) to faktyczna różnica między wydatkami a dochodami w danym okresie. Jest to proste porównanie pomiędzy zrealizowanymi dochodami i wydatkami, które nie bierze pod uwagę pozostałych zjawisk ekonomicznych. Deficyt rzeczywisty stanowi sumę deficytów: strukturalnego i cyklicznego (Wernik, 2014).

Deficyt strukturalny jest wartością hipotetyczną, która wystąpiłaby w warunkach, gdy dochody i wydatki realizowane są przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki, tzn. gdyby gospodarka osiągnęła swój potencjalny poziom produktu. W klasycznym ujęciu deficyt strukturalny nazywany jest także deficytem przy pełnym zatrudnieniu (Dylewski i in., 2014).

Deficyt cykliczny oznacza różnicę pomiędzy wydatkami i dochodami państwa, wynikającą z czynników koniunkturalnych w warunkach, gdy gospodarka nie funkcjonuje przy pełnym wykorzystaniu mocy produkcyjnych. Z uwagi na to, że obliczanie bezpośrednio wpływu czynników koniunkturalnych na deficyt jest trudne, deficyt cykliczny ustala się przeważnie jako różnicę między deficytem rzeczywistym a strukturalnym (Wernik, 2014).

Źródła powstawania deficytów mogą być różne. Po pierwsze, mogą wynikać z nadmiernych wydatków budżetowych, spowodowanych np. rozbudową administracji czy wysokimi transferami socjalnymi. Drugim źródłem deficytów mogą być zbyt niskie dochody, co może wynikać ze zbyt niskich efektywnych stawek podatkowych lub mało skutecznego systemu ściągania podatków, jak też z zawężonej bazy podatkowej. Źródłem deficytu są ponadto oczekiwania społeczeństwa w kwestii roli państwa jako gwaranta bezpieczeństwa socjalnego mniej zamożnych grup społecznych (Ziółkowska, 2012).

Przedstawione zdarzenia mogą być wynikiem sytuacji gospodarczej lub politycznej poszczególnych krajów. Istnieją także teorie wskazujące na świadome kreowanie deficytu budżetowego, służącego jako narzędzie zmniejszające poziom bezrobocia i zwiększające tempo wzrostu gospodarczego, co może być skuteczną metodą prowadzenia polityki gospodarczej państwa. Warunkiem wykorzystania deficytu jako stymulatora rozwoju gospodarczego jest niepełne wykorzystanie czynników produkcji (zasobów). Zwolennicy wykorzystania deficytu do poprawy sytuacji gospodarczej kraju podkreślają, że koniunktura zależy od poziomu inwestycji. Zwiększenie wydatków rządowych spowoduje powstanie deficytu budżetowego, a jednocześnie pobudzi rozwój gospodarczy (Stiglitz, 2004).

Występowanie deficytu budżetowego ze względu na jego potencjalne niepożądane skutki społeczno-ekonomiczne jest przedmiotem stałej dyskusji. Wśród ekonomistów brak jest jednoznacznego podejścia do kwestii utrzymywania nierównowagi budżetowej, dlatego też przytaczają oni argumenty „za” oraz „przeciw” utrzymywaniu deficytu budżetowego. Do najważniejszych i jednocześnie najczęściej wskazywanych przesłanek uzasadniających występowanie salda deficytowego zalicza się (Dylewski i in., 2014):

- konieczność stabilizowania wzrostu gospodarczego;
- niwelowanie negatywnych skutków zdarzeń nadzwyczajnych;
- sprawiedliwość międzypokoleniową – finansowanie deficytu długiem pozwala na równomierne rozłożenie ciężaru finansowania wydatków na przyszłe pokolenia, które będą czerpały korzyści z tych wydatków.

Możliwość występowania szkodliwego oddziaływania nadmiernego deficytu na gospodarkę finansową powoduje konieczność objęcia deficytu budżetowego działaniami regulującymi ze strony państwa i instytucji międzynarodowych. Wśród głównych zagrożeń związanych z występowaniem deficytu budżetowego wymienia się (Zioło, 2011):

- możliwość negatywnego oddziaływania na podstawowe makroekonomiczne parametry: związek deficytu z inflacją, wpływ na wielkość oszczędności i inwestycji prywatnych, efekt „wypychania”³;
- zjawisko deficytów bliźniaczych – zależność między deficytem budżetowym a deficytem obrotów bieżących, która oznacza, że utrzymywanie wysokiego deficytu budżetowego może prowadzić do deficytu obrotów bieżących;
- zagrożenie stabilności finansowej i w konsekwencji zdolności do realizacji zadań publicznych i świadczenia usług publicznych;
- zagrożenie wystąpienia pułapki zadłużenia.

Trudności analizy skutków deficytu budżetowego wiążą się m.in. z tym, że deficyt, będąc jedną z przyczyn wielu procesów gospodarczych, pozostaje równocześnie pod ich wpływem. Przy dobrych warunkach koniunktury, gdy poziom dochodów, zysków oraz zatrudnienia jest wysoki, zwiększają się również wpływy z podatków. Ma to swoje odzwierciedlenie w deficycie, który ulega obniżeniu (Citak i in., 2019).

³ Efekt „wypychania” to zjawisko ekonomiczne, które polega na ograniczeniu wielkości popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego sektora prywatnego pod wpływem wzrostu wydatków państwa.

Deficyt budżetowy wraz ze wszystkimi negatywnymi skutkami, jakie wywołuje, jest szkodliwy dla rozwoju gospodarczego, ponieważ zwykle powoduje wzrost długu publicznego oraz spadek wzrostu PKB. Z tego też względu istotne jest, żeby deficyt budżetowy pozostawał pod stałą kontrolą oraz nie przekraczał określonych wielkości (Dylewski i in., 2014).

Szczególnie długotrwałe występowanie deficytów nie może być oceniane pozytywnie, zwłaszcza gdy wiąże się z wysokim wzrostem inflacyjnej emisji pieniądza. Długotrwałe występowanie niezrównoważonego budżetu jest szkodliwe dla gospodarki, gdyż sprzyja inflacji, przekształca część oszczędności sektora prywatnego w wydatki, których głównym zadaniem jest zaspokajanie bieżących potrzeb, hamując inwestycje w majątek trwały służący w długim okresie rozwojowi gospodarki (Podstawka, 2017). Brak równowagi w budżecie państwa może być też symptomem nadmiernej ekspansji sektora publicznego w zużywanie zasobów pracy (nadmierne zatrudnienie w administracji), co musi prowadzić do zwiększonych wydatków budżetowych, a przy niewystarczających dochodach również do nierównowagi budżetowej (Citak i in., 2019).

6.2. Metody równoważenia budżetu w Polsce

Narzędziami zapewniającymi równoważenie budżetu państwa już na etapie budowy planu są wykazywane w ustawach budżetowych źródła finansowania niedoborów budżetowych. Dotyczy to głównie tych ustaw budżetowych, w których zaplanowano niedobór. W takiej sytuacji bardzo ważne jest wskazanie źródeł finansowania deficytu i górnej granicy zadłużenia oraz przedstawienie sposobów spłaty długów w następnych latach (Ibidem).

Polska na ścieżkę deficytów budżetowych weszła w roku 1992 i od tamtej pory nie udało się wyeliminować nierównowagi w budżecie, pomimo wewnętrznych oraz zewnętrznych przesłanek ograniczenia nierównowagi (Alińska i in., 2019). Deficyt budżetu państwa w latach 2013-2020 został przedstawiony w tabeli 19.

Tabela 19

Deficyt budżetu państwa w latach 2013-2020 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
deficyt budżetu państwa w mld zł	42,2	29,0	42,6	46,2	25,4	10,4	13,7	85,0
deficyt jako % PKB	2,55	1,68	2,37	2,48	1,27	0,49	0,6	3,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2013-2020; Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za okres 2013-2020.

Lata 2017-2019 to okres ograniczania nierównowagi w budżecie państwa oraz poprawy sytuacji w systemie finansów publicznych. W roku 2018 udało się ograniczyć deficyt budżetu państwa do wysokości 10,4 mld zł (0,5% PKB). W roku 2020 skala nierównowagi budżetowej osiągnęła w badanym okresie maksimum i wynosiła prawie 85 mld zł, co stanowiło 3,6% PKB.

Wśród sposobów finansowania deficytu budżetowego, czyli zaspokajania potrzeb pożyczkowych państwa, wskazuje się najczęściej (Podstawka, 2017):

- emitowanie skarbowych papierów wartościowych, nabywanych przez podmioty niebankowe, tzn. gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa niefinansowe oraz inwestorów instytucjonalnych;
- emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne;
- korzystanie z kredytów banków komercyjnych;
- korzystanie z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych;
- wpływy z prywatyzacji majątku państwowego.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje źródła pokrycia deficytu oraz innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 20 zaprezentowano katalog źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych.

Tabela 20

Źródła pokrycia deficytu oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Budżet	Przychody pochodzące z:
budżet państwa	<ul style="list-style-type: none"> ✓ sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym ✓ kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych ✓ pożyczek ✓ prywatyzacji majątku skarbu państwa ✓ kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek ✓ nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych ✓ nadwyżki budżetu środków europejskich, z zastrzeżeniem art. 118 ust. 4 ✓ innych operacji finansowych
budżet jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> ✓ sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ✓ kredytów ✓ pożyczek ✓ prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego ✓ nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych ✓ wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 112 ust. 2 i art. 218 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skarbowe papiery wartościowe są podstawowym instrumentem zaciągania długu publicznego finansującego deficyt budżetu państwa. W ustawie o finansach publicznych wskazano, że skarbowe papiery wartościowe są papierami wartościowymi, w których „Skarb państwa stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru, i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny” (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 95). Zasady emisji skarbowych papierów wartościowych także zostały określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. Najczęściej stosowanymi instrumentami finansowania zadłużenia skarbu państwa są bony skarbowe i obligacje skarbowe.

Bony skarbowe są to krótkoterminowe papiery wartościowe, emitowane przez państwo w celu pokrycia bieżących potrzeb płatniczych. Termin zapadalności bonów skarbowych nie przekracza jednego roku i najczęściej wynosi 3 lub 6 miesięcy. Bony skarbowe sprzedaje się z dyskontem od wartości nominalnej według zasad obowiązujących przy dyskoncie weksli handlowych (Ziółkowska, 2012). Krótkoterminowość bonów skarbowych ma znaczenie umowne, ponieważ dotyczy konkretnej emisji i terminu jej wykupu. W praktyce proces emisji, sprzedaży oraz wykupu bonów skarbowych trwa nieustannie (Owsiak, 2017).

Obligacje skarbowe są to papiery wartościowe zawierające zobowiązanie emitenta do zapłaty ich posiadaczowi nominalnej wartości obligacji wraz z oprocentowaniem w postaci odsetek, a czasami też dyskonta. Cechą charakterystyczną obligacji jest to, że gwarantują stałe oprocentowanie, chociaż w praktyce spotyka się również obligacje o zmiennym oprocentowaniu. Występują także obligacje o nazwie „kupon zero”, które nie przynoszą oprocentowania. Korzyścią dla posiadacza takich obligacji jest dyskontowanie ich w stosunku do ceny wykupu. Szczególnym rodzajem obligacji są obligacje oszczędnościowe, które kierowane są głównie do osób fizycznych. Różnią się one od typowych obligacji tym, że warunki ich nabywania są uproszczone. Z punktu widzenia kryterium czasu, obligacje dzieli się na (Owsiak, 2017):

- krótkoterminowe – o okresie zapadalności krótszym niż 5 lat;
- średnioterminowe – o okresie zapadalności od 6 do 15 lat;
- długoterminowe – o okresie zapadalności przekraczającym 15 lat.

Bony i obligacje skarbowe są sprzedawane na przetargach organizowanych przez NBP, a obligacje oszczędnościowe w sieci agenta sprzedaży, którym obecnie jest Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.

6.3. Pojęcie i klasyfikacja długu publicznego

Dług publiczny jest stanem zobowiązań sektora finansów publicznych (czyli jednostek rządowych lub samorządowych na wszystkich szczeblach administracji) w danym momencie czasowym. W ogólnym ujęciu dług publiczny jest konsekwencją występowania deficytów budżetowych (Jajko, 2020). S. Owsiak (2017) wskazuje, że dług publiczny jest skutkiem zobowiązań państwa, powstałych w wyniku:

- zaciągnięcia bezpośrednich pożyczek lub kredytów;
- emisji papierów wartościowych, które są specyficzną formą zaciągania pożyczek pieniężnych;
- nieregulowania przez jednostki sektora publicznego wymagalnych zobowiązań;
- udzielania różnym podmiotom gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, jeżeli podmioty te z różnych przyczyn nie są w stanie spłacać zaciągniętych zobowiązań gwarantowanych przez państwo.

K. Polarczyk definiuje dług publiczny jako sumę finansowych zobowiązań władz publicznych wynikających ze zróżnicowanych tytułów, głównie z tytułu zaciągniętych pożyczek na pokrycie deficytu finansów publicznych (Polarczyk, 2005). Można także stwierdzić, że dług publiczny to zadłużenie instytucji państwowych w stosunku do inwestorów, którzy w przeszłości pożyczili pieniądze na sfinansowanie deficytu budżetowego (szerzej – deficytu sektora finansów publicznych). W takim ujęciu inwestorami mogą być wszyscy, czyli gospodarstwa domowe, banki komercyjne oraz fundusze inwestycyjne, a także bank centralny (Dylewski i in., 2014).

Ze względu na kryterium efektywności długu H. Dalton dzieli dług na produktywny oraz martwy. Dług produktywny służy finansowaniu inwestycji i jest gwarantowany istniejącymi w gospodarce aktywami. Dług martwy jest zaś instrumentem równoważenia budżetu i nie odpowiadają mu żadne aktywa w gospodarce (Dalton, 1948). W literaturze przedmiotu można jednak spotkać szereg innych kryteriów podziału długu publicznego, co wskazuje na niejednorodność tego pojęcia. W tabeli 21 zaprezentowano szczegółowy katalog rodzajów długu publicznego według różnych kryteriów klasyfikacji.

Tabela 21

Kryteria klasyfikacji oraz rodzaje długu publicznego

Kryterium klasyfikacyjne długu publicznego	Rodzaj długu publicznego
kryterium dobrowolności	✓ dług publiczny dobrowolny ✓ dług publiczny przymusowy
kryterium zapadalności	✓ dług krótkoterminowy (płynny) ✓ dług długoterminowy (fundowany)
kryterium struktury władz publicznych	✓ dług centralny (państwowy) ✓ dług lokalny (samorządowy)
kryterium zasad ewidencji	✓ dług publiczny brutto ✓ dług publiczny netto
kryterium przyczyn i skutków	✓ globalny dług publiczny ✓ wewnętrzny (krajowy) dług publiczny ✓ zewnętrzny (zagraniczny) dług publiczny
kryterium rzeczywistego obciążenia gospodarki	✓ dług nominalny ✓ dług realny
kryterium adekwatności	✓ dług rzeczywisty ✓ dług potencjalny

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (s. 442-447), S. Owsiak, 2017, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kryterium dobrowolności pozwala na wyróżnienie długu dobrowolnego oraz przymusowego. Dług dobrowolny charakteryzuje się tym, że podmioty udzielające finansowania mają swobodę decyzyjną w tym zakresie. W przypadku przymusowego długu zaciąganie pożyczek ma charakter zbliżony do podatków (Owsiak, 2017). Często pożyczki nie są do końca dobrowolne, lecz wymuszane przez presję społeczną lub wręcz dekretowane prawem. Za podobieństwem pożyczki do podatku przemawia fakt, że jej bezpośrednią konsekwencją jest zmniejszenie środków finansowych do dyspozycji społeczeństwa (Alińska i in., 2019).

Jedną z metod klasyfikacji długu publicznego jest powiązanie z określeniem „zapadalności instrumentów”, które są wykorzystywane do finansowania potrzeb pożyczkowych państwa. Zgodnie z kryterium czasu, wyróżnia się dług krótkoterminowy i długoterminowy. Dług krótkoterminowy służy zabezpieczeniu płynności finansowej władz publicznych. Jego powodem mogą być rozbieżności w czasie między wpływami

dochodów a koniecznymi wydatkami. Dług długoterminowy natomiast związany jest z zaciąganiem pożyczek służących finansowaniu wydatków majątkowych. Majątek publiczny, który powstaje w konsekwencji tych wydatków, staje się zabezpieczeniem pożyczek, jak również może być źródłem dochodów przeznaczanych na spłatę długu (Owsiak, 2017).

Kryterium wartości pieniądza w czasie pozwala wyróżnić nominalny i realny dług publiczny. Podział ten jest szczególnie istotny w sytuacji występowania wysokiej inflacji lub długich terminów zapadalności długu. Dług nominalny to wartość zobowiązań w danym momencie. Dług realny z kolei to wartość tych zobowiązań po uwzględnieniu procesów inflacyjnych. Ta kategoria długu jest ważna dla gospodarki, gdyż pozwala ocenić realne obciążenia dla budżetu z tytułu obsługi długu (Uryszek, 2010).

Rozróżnia się także zadłużenie krajowe i zagraniczne, przy czym podział ten może być reprezentowany w podwójnym ujęciu: według kryterium miejsca emisji oraz według kryterium rezydenta i nierezydenta. Zadłużenie według kryterium miejsca emisji uwzględnia miejsce zaciągania zobowiązań. Przy zastosowaniu kryterium rezydenta i nierezydenta uwzględnia się podmiot, który jest w posiadaniu wierzytelności. Dług publiczny według rezydenta to dług krajowy w posiadaniu inwestorów mających miejsce zamieszkania i siedzibę w kraju. Część z papierów wartościowych jest jednak nabywana przez podmioty zagraniczne (nierezydentów) (Ziółkowska, 2012).

Inny podział pozwala na rozróżnienie długu publicznego brutto i długu publicznego netto. Dług publiczny brutto wyraża całkowitą wielkość zadłużenia władz publicznych wobec podmiotów krajowych i zagranicznych. Z uwagi na to, że władze mogą posiadać należności u innych podmiotów, np. z tytułu zaległości podatkowych, wprowadzono kategorię długu publicznego netto, który wyraża wartość rzeczywistego zadłużenia. Dług publiczny netto wylicza się, pomniejszając dług brutto o należności władz publicznych od innych podmiotów (Ziółkowska, 2012).

W zależności od szczebla władzy zaciągającej pożyczki, rozróżnia się dług centralny (państwowy) oraz dług lokalny (samorządowy). Poziom i struktura zadłużenia samorządów mają duże znaczenie dla finansów publicznych, a także dla polityki fiskalnej państwa. Należy jednak podkreślić, że podstawą oceny stopnia obciążenia gospodarki długami jest globalny dług publiczny, obejmujący zarówno dług centralny, jak i dług lokalny (Owsiak, 2017).

Kryterium adekwatności pozwala na wyróżnienie długu rzeczywistego i długu potencjalnego. Dług rzeczywisty wyraża nominalne, wymagalne zobowiązania władz publicznych. Dług potencjalny oznacza warunkowe pozabilansowe zobowiązania władz publicznych związane z udzielanymi przez władze publiczne gwarancjami i poręczeniami. Choć władze publiczne przed udzieleniem poręczenia lub gwarancji badają wiarygodność podmiotu, któremu udzielają takiego zabezpieczenia, to jednak całkowite wyeliminowanie ryzyka nie jest możliwe. W praktyce część długu potencjalnego przekształca się w rzeczywisty dług publiczny (Ibidem).

Dług publiczny występuje zawsze, gdy podejmowana jest decyzja o dokonywaniu wydatków publicznych w rozmiarze przekraczającym możliwości sfinansowania ich dochodami publicznymi. Dług publiczny występuje na ogół z tych samych przyczyn co deficyt budżetowy. W nauce finansów publicznych przyjmuje się, że do głównych przyczyn powstawania długu publicznego należą (Dylewski i in., 2014):

- długotrwanie utrzymujący się deficyt budżetowy – jest to najczęstsza przyczyna powstawania długu;
- okres wzmożonych wydatków publicznych z tytułu działań wojennych, klęsk żywiołowych, kryzysów ekonomicznych – wydarzenia nadzwyczajne, które są powodem podejmowania działań interwencyjnych ze strony państwa;
- realizowana doktryna ekonomiczna – zwiększone wydatki budżetowe oraz utrzymywanie się deficytu budżetowego jest narzędziem pobudzania procesów gospodarczych;
- czynniki polityczne – deklaracje i obietnice wyborcze często są przyczyną realizowania nieuzasadnionych wydatków publicznych;
- pułapka zadłużenia – przejawia się w konieczności rolowania długu i występuje w sytuacji, gdy dochody budżetowe nie zapewniają możliwości bieżącej obsługi zadłużenia;
- interwencja – jej zadaniem jest zapewnienie stabilności sektora finansów publicznych.

W krajach o ustabilizowanej gospodarce deficyt budżetowy i dług publiczny są zjawiskami powszechnymi, utrzymującymi się przez dziesięciolecia (Owsiak, 2017). W miarę wzrostu długu publicznego rosną jednak również koszty jego obsługi, czyli odsetki płacone inwestorom, którzy w przeszłości sfinansowali deficyt budżetowy. Wysokość kosztów obsługi długu zależy przede wszystkim od wysokości samego długu, a także od wysokości stóp procentowych, które oferuje inwestorom rząd przy zakupie papierów wartościowych. Przeważnie obsługa długu publicznego stwarza ogromne obciążenie dla finansów publicznych (Dylewski i in., 2014), pomniejszając w przyszłości bieżące dochody budżetu i przyczyniając się do zaciągania następnych pożyczek.

Metodologie liczenia długu publicznego tworzą w ramach ustawodawstwa własnego poszczególne kraje oraz organizacje międzynarodowe. Metodologie międzynarodowe opracowywane są m.in. na potrzeby międzynarodowych analiz porównawczych sytuacji budżetowej danego kraju.

Istnieje wiele sposobów obliczania wartości długu publicznego. Różnice wynikają głównie z odmiennego sposobu definiowania zakresu finansów publicznych pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Można wymienić 3 metody liczenia długu, którymi są: metoda polska, metoda stosowana przez Komisję Europejską i metoda według kryterium z Maastricht (Alińska i in., 2019).

Metoda polska oparta jest na polskim prawodawstwie, czyli przede wszystkim na ustawie o finansach publicznych z 2009 roku. Wartość państwowego długu publicznego oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009, art. 73). Państwowy dług publiczny jest zatem mniejszy od sumy zobowiązań wszystkich podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych, ponieważ nie obejmuje wzajemne zadłużenia tych podmiotów. Zgodnie z metodologią prezentowania danych w zakresie polskiego zadłużenia, państwowy dług publiczny składa się z zadłużenia 3 podsektorów, czyli podsektora rządowego (w jego skład wchodzi m.in. zadłużenie Skarbu Państwa), podsektora samorządowego oraz podsektora ubezpieczeń społecznych (Alińska i in., 2019).

Metoda unijna liczenia długu publicznego wynika z obowiązujących kraje Unii Europejskiej przepisów unijnych, a obliczone na jej podstawie zadłużenie to dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. W metodzie tej określony został zakres finansów publicznych, nazywany sektorem *general government*. Sektor ten – obejmujący instytucje rządowe i samorządowe – dotyczy wszystkich instytucjonalnych jednostek niebędących podmiotami rynkowymi, a efekty ich działalności są przeznaczone do spożycia indywidualnego oraz zbiorowego, i które są finansowane głównie z obowiązkowych świadczeń przekazywanych przez jednostki innych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, które biorą udział w redystrybucji dochodu narodowego.

Swoistą modyfikacją metody stosowanej przez Komisję Europejską jest metoda według kryterium z Maastricht, którą opracowano na potrzeby oceny gotowości państw członkowskich UE do przystąpienia do strefy euro. Metoda ta jest oficjalnie nazywana definicją długu publicznego według „procedury nadmiernego deficytu” (*excessive deficit procedure*), w skrócie EDP. Wartość deficytu oraz długu obliczona tą metodą pozwala określić, które z państw niebędących członkami strefy euro spełniają kryteria konwergencji⁴. Obliczanie długu publicznego tą metodą opiera się w dużej mierze na zasadach metody stosowanej przez Komisję Europejską, gdyż jest taki sam zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych. Różnice pojawiają się w strukturze przedmiotowej.

W Polsce stosowane są 2 metody obliczania długu publicznego. Państwowy dług publiczny, obliczany na podstawie przepisów krajowych, określa zadłużenie sektora finansów publicznych. Do sektora tego należy zamknięty krąg jednostek wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Dług sektora instytucji rządowych oraz samorządowych (*general government*) obliczany jest według metodologii unijnej przez korektę państwowego długu publicznego o zobowiązania niektórych podmiotów uznanych za wchodzące w skład tego sektora i poprzez korekty wynikające z odmiennego zakresu przedmiotowego długu. Metoda ta nie pozwala na unikanie wykazywania zadłużenia o publicznym charakterze. W tabeli 22 przedstawiono poziom państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa, jak również ich relację do PKB w latach 2013-2020.

⁴ Kryteria konwergencji dzieli się na trzy rodzaje: kryteria pieniężne dotyczące stabilności cen, kryteria budżetowe dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kryterium kursowe. W ramach kryteriów budżetowych ocenia się wypełnienie dwóch warunków: w zakresie maksymalnego poziomu deficytu 3% PKB oraz maksymalnego poziomu długu na poziomie 60% PKB.

Tabela 22

Państwowy dług publiczny oraz dług Skarbu Państwa (wg kryterium miejsca emisji) i ich relacja do PKB w latach 2013-2020 w ujęciu nominalnym

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
w mld zł								
państwowy dług publiczny	882,3	826,8	877,3	965,2	961,8	984,3	990,9	1.111,8
dług Skarbu Państwa	838,0	779,9	834,6	928,7	928,4	954,2	973,3	1.097,5
– krajowy	584,3	503,1	543,3	609,2	644,5	674,4	716,4	831,5
– zagraniczny	253,7	276,8	291,3	319,5	283,9	279,8	256,9	266,0
w % PKB								
państwowy dług publiczny	53,9	48,1	48,8	52,1	48,5	46,4	43,6	47,8
dług Skarbu Państwa	51,2	45,4	46,4	50,0	46,8	45,0	42,4	47,2
– krajowy	35,7	29,3	30,2	32,7	32,5	31,8	31,2	35,8
– zagraniczny	15,5	16,1	16,2	17,3	14,3	13,2	11,1	11,4

Zródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2020.

Analiza kształtowania się długu publicznego w Polsce pokazuje, że dług ten w ujęciu nominalnym w ostatnich latach wzrastał, zwłaszcza w 2020 roku. Państwo było zadłużone zarówno u wierzycieli krajowych, jak i zagranicznych. Należy także zauważyć, że główną część państwowego długu publicznego stanowi zadłużenie Skarbu Państwa, które w 2013 roku sięgało 95%, a w 2020 roku prawie 99% ogółu zadłużenia państwa.

6.4. Granice długu publicznego

Najważniejszą przyczyną długu są deficyty budżetowe. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania władz publicznych, mogące wynikać z: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów oraz pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań. Minister Finansów opracowuje strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, w której uwzględnia (Podstawka, 2017):

- uwarunkowania zarządzania długiem, związane z makroekonomiczną stabilnością gospodarki;
- ocenę poziomu państwowego długu publicznego;
- prognozę poziomu państwowego długu publicznego i długu skarbu państwa;
- prognozę obsługi długu skarbu państwa;
- kształtowanie się struktury zadłużenia;
- prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji skarbu państwa.

Ustawa o finansach publicznych zobowiązuje Ministra Finansów do sporządzenia strategii zarządzania długiem na okres 4 lat (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 75). Rada Ministrów po zatwierdzeniu przedstawia dokument Sejmowi z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej. Ponieważ ustawa budżetowa uchwalana jest corocznie, to również strategia zarządzania długiem musi być corocznie opracowywana na okres 4 lat.

Istotne ograniczenia dla polityki budżetowej w zakresie wzrostu poziomu długu publicznego wprowadzają procedury ostrożnościowe. Charakter działań ostrożnościowych i sanacyjnych jest określony w art. 86 ustawy o finansach publicznych i zależy od relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Procedury ostrożnościowe oraz sanacyjne w obszarze długu publicznego wprowadzone ustawą o finansach publicznych przedstawiono w tabeli 23.

Tabela 23

Procedury oszczędnościowe i sanacyjne dotyczące limitów na państwowy dług publiczny w relacji do PKB

w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB
jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to:
✓ na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom deficytu zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji na koniec roku poprzedniego (w stosunku do roku, w którym jest przygotowywany projekt ustawy);
✓ nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej;
✓ waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku poprzednim;
✓ Rada Ministrów jest zobowiązana do przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego mającego na celu obniżenie relacji państwowego długu publicznego do PKB;
jest równa lub większa od 60%, to:
✓ Rada Ministrów jest zobowiązana do przedstawienia Sejmowi w ciągu miesiąca od ogłoszenia relacji programu sanacyjnego, mającego na celu obniżenie relacji do poziomu poniżej 60%;
✓ jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji;
✓ w projekcie ustawy budżetowej na rok następny stosuje się takie same ograniczenia, jakie przewidziane są po przekroczeniu relacji 55%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz.1634 ze zm., art. 86).

W sposób systemowy procedury oszczędnościowe wprowadziła ustawa o finansach publicznych w 1998 roku. W latach 1998-2013 obowiązywał pierwszy próg ostrożnościowy, który dotyczył sytuacji, gdy relacja długu do PKB przekroczyła 50%, ale nie była większa niż 55%. W nowelizacji ustawy o finansach publicznych w 2013 roku zrezygnowano z tak ujętego pierwszego stopnia procedury ostrożnościowej.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje, że przedstawiany przez Radę Ministrów program sanacyjny powinien obejmować (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., art. 87):

- wskazanie przyczyn kształtowania się relacji państwowego publicznego długu;
- program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji (w tym rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych);
- 3-letnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do PKB, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

Reguły oszczędnościowe mają przede wszystkim charakter prewencyjny i znacznie ułatwiają zarządzanie długiem publicznym poprzez utrzymywanie jego wielkości na bezpiecznym poziomie. Władze publiczne powinny jednak zmierzać do optymalnego zarządzania długiem także poprzez obniżanie kosztów obsługi długu, które obciążają głównie budżet państwa. Koszty te zależą nie tylko od wysokości długu, lecz również od jego struktury i zastosowanych instrumentów obsługi.

Ważnym zadaniem w zakresie zarządzania długiem publicznym jest ograniczanie występującego ryzyka. Do najistotniejszych rodzajów ryzyka należy zaliczyć ryzyko (Owsiak, 2017):

- refinansowania;
- stopy procentowej;
- kursowe;
- utraty płynności budżetu państwa;
- kredytowe;
- operacyjne.

Ryzyko refinansowania jest związane z emisją długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa, wynikających z wykupu istniejącego zadłużenia. Im wyższe są płatności z tytułu zapadającego długu i im bliższe są ich terminy, tym wyższe jest ryzyko związane z refinansowaniem długu. Do jego ograniczenia przyczynia się zwiększenie okresu zapadalności długu i równomierne rozłożenie płatności związanych z wykupem w czasie (Wernik, 2014).

Ryzyko stopy procentowej wyraża zmiany wielkości płatności z tytułu obsługi długu, wynikające ze zmian wysokości stóp procentowych. Występuje przede wszystkim wtedy, gdy znaczna część długu jest oprocentowana według stopy zmiennej. Ryzyko stopy procentowej należy brać pod uwagę, choć dostępne narzędzia w ramach zarządzania długiem nie pozwalają na uniknięcie tego ryzyka (Ibidem).

Ryzyko kursowe jest związane z istnieniem długu nominowanego i rozliczanego w walutach obcych. Przejawia się ono podatnością poziomu długu i kosztów jego obsługi na zmiany kursu walutowego. Jedynym sposobem minimalizowania ryzyka kursowego jest zmniejszanie udziału zadłużenia w walutach obcych w całości długu publicznego (Ziółkowska, 2012).

Ryzyko utraty płynności budżetu państwa oznacza ryzyko utraty przez budżet państwa zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych. Utrata wypłacalności rządu oznacza ogromne zagrożenie dla społeczeństwa i gospodarki. Zagrożenie regulowania zobowiązań wobec wierzycieli podważa wiarygodność rządu i utrudnia refinansowanie długu (Owsiak, 2017). Istota ryzyka kredytowego sprowadza się do oceny wiarygodności kredytowej strony każdej transakcji finansowej. W przypadku długu publicznego ten rodzaj ryzyka powstaje w wyniku transakcji, których przedmiotem są należności, co oznacza, że odnosi się do stosowania instrumentów pochodnych. W celu ograniczenia tego ryzyka konieczna jest jego dywersyfikacja i zawieranie transakcji bazujących na instrumentach pochodnych z podmiotami, wobec których dokonano wszechstronnej oceny wiarygodności (Ziółkowska, 2012).

Ryzyko operacyjne wynika z nieadekwatnej do zadań organizacji oraz kontroli zarządzania długiem. Ryzyko to można minimalizować poprzez właściwą organizację i sprawność wykonawczą instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie długiem, a także stosowanie różnych rozwiązań ostrożnościowych (Owsiak, 2017).

7. KONTROLA ZARZĄDCZA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

7.1. Instytucja kontroli zarządczej w polskim sektorze publicznym

W funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego istotną rolę odgrywa instytucja kontroli. W literaturze przedmiotu pojęcie „kontrola” zestawiane jest często z takimi określeniami, jak lustracja, inspekcja, wizytacja, rewizja czy nadzór (Ochendowski, 2013), przy czym każde z przywołanych określeń kładzie nacisk na coś innego. W teorii zarządzania kontrola z kolei traktowana jest jako jedna z 4 podstawowych funkcji zarządzania. Kontroli nad podmiotami sektora publicznego przypisuje się określone funkcje, wśród których wymienić należy przede wszystkim (Zawadzak, 2020):

- funkcję informacyjną (przekazywanie kierownictwu wiarygodnych oraz terminowych informacji);
- funkcję instruktazową (wskazywanie nieprawidłowości, a także wsparcie w rozwiązywaniu problemów);
- funkcję profilaktyczną (zapobieganie negatywnym zjawiskom);
- funkcję pobudzającą (inicjowanie bodźców motywacyjnych).

Wśród podstawowych cech kontroli realizowanej w sektorze publicznym wymienia się takie elementy, jak: bezstronność, fachowość, a także efektywność (Ochendowski, 2013).

Kontrola zasadniczo postrzegana jest w dwojaki sposób – z jednej strony jako działanie sprawdzająco-sankcyjne (ujęcie funkcjonalne), z drugiej zaś jako instrument wspomagający sprawność działania danej jednostki (ujęcie zarządcze). Klasyczne ujęcie kontroli wskazuje, że polega ona na ustaleniu istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, określanego przez odpowiednie wzorce czy normy postępowania, następnie ich porównaniu i zaznaczeniu różnic, a wreszcie – na ustaleniu przyczyn tych różnic oraz sformułowaniu zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk. Prowadzi to do wyróżnienia określonych etapów kontroli, którymi są: etap informacyjno-rozpoznawczy, etap analityczno-oceniający i diagnostyczny, a także etap naprawczy (Jagielski, 2018). W efekcie takie podejście do kontroli – mające charakter funkcjonalny – zwraca uwagę przede wszystkim na aspekty inspekcyjne, jak również – w przypadku stwierdzenia istnienia odchyleń – określone sankcje.

Kontrola w znaczeniu zarządczym traktowana jest z kolei jako „przyjęty system zarządzania” (Rosiek, 2022, s. 34), który nastawiony jest na osiągnięcie określonych rezultatów. Dążenie do sprawnego zarządzania podmiotami publicznymi staje się obecnie jednym z kluczowych elementów funkcjonowania całego sektora – zarówno z punktu widzenia instytucji centralnych, jak i zdecentralizowanych. Dobrze funkcjonująca, a tym samym dobrze zarządzana organizacja publiczna to bowiem „organizacja, która m.in. osiąga postawione przed nią cele, wykonuje swoje zadania w sposób wydajny i efektywny, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, a jej sprawozdania odpowiadają stanowi rzeczywistości” (Piszko, 2020, s. 14-15). Jest to również zgodne z dążeniem do – mającego swoje źródła w sferze prywatnej – zarządzania opartego na regule „3E” (efektywność, ekonomiczność, etyczność). Zgodnie z regulacjami ustawy o finansach publicznych jednostki sektora publicznego, począwszy od 2010 roku, zobligowane zostały

do profesjonalizacji zarządzania z wykorzystaniem m.in. tzw. kontroli zarządczej, traktowanej jako koncepcja „wykorzystywana dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów poprzez wdrożenie systemu zarządzania” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 13).

Kontrola zarządcza funkcjonująca w polskim systemie prawnym to zasadniczo element systemu kontroli wewnętrznej (z którą przez niektórych autorów jest nawet utożsamiana). Samo pojęcie „kontrola wewnętrzna”, zarówno w praktyce publicznej, jak i literaturze przedmiotu, znane jest znacznie dłużej, przy czym stanowiąca jej część kontrola zarządcza rozumiana jest jako kontrola „sprawowana w procesie zarządzania jednostką” (Piaszczyk, 2020, s. 34). Zmiany w tym zakresie w przypadku Polski zaczęły się już na etapie akcesji do Unii Europejskiej i pierwotnie skutkowały wprowadzeniem kontroli finansowej (2005), która dotyczyła „procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem” (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 47). Przekształcenie w kontrolę zarządczą na mocy nowej ustawy o finansach publicznych (2009) wynikało głównie z potrzeby usprawnienia zarządzania i zwrócenia uwagi na to, że dla prawidłowego funkcjonowania jednostek sektora publicznego istotne jest właściwe zarządzanie każdym obszarem ich działalności, nie tylko finansowym. Celem ustawodawcy było bowiem – co wynikało z uzasadnienia projektu ustawy – objęcie kontrolą nie tylko zagadnień finansowych, lecz także innych obszarów działalności poszczególnych jednostek. Wprowadzenie nowego pojęcia miało równocześnie na celu uporządkowanie istniejącego wcześniej chaosu pojęciowego, związanego z utożsamianiem ze sobą różnych rodzajów kontroli (Dec, Główska, 2021). Nie do końca jednak się to udało, gdyż sformułowanie „kontrola zarządcza” w dalszym ciągu bardziej przywołuje skojarzenia z klasycznym ujęciem kontroli niż z systemem zarządzania.

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, kontrola zarządcza powinna być stosowana przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, co jest równoznaczne z określonymi sankcjami w przypadku jej nieprowadzenia, co z kolei wynika z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r., art. 18c). Kontrolę zarządczą stanowi „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 68.1). Można zatem przyjąć, że są to „wszelkie działania podejmowane w jednostce, takie jak ustalanie odpowiedniej struktury jednostki, zatrudnianie właściwych osób, analiza szans i zagrożeń związanych z realizowaniem zadań, wdrożenie odpowiednich procedur i mechanizmów kontrolnych, sprawowanie nadzoru itp., które mają służyć realizacji zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” (Piaszczyk, 2020, s. 34). W efekcie kontrola zarządcza jest po prostu bardziej skutecznym i efektywnym zarządzaniem, a kontrola *sensu stricto* stanowi jedynie jej element (Wolski, 2020). To „proces sprawdzania, czy w toku działalności jednostka realizuje zamierzenia przyjęte w planach działalności oraz w jakim stopniu osiąga założone w tych planach cele” (Piaszczyk, 2020, s. 35).

Zgodnie w zapisami ustawy o finansach publicznych kontrola zarządcza winna być adekwatna, skuteczna i efektywna. Pierwszy element tłumaczony jest przez literaturę przedmiotu jako dopasowanie stosowanych rozwiązań do specyfiki i potrzeb danej jednostki, w tym do jej wielkości, jak też zakresu oraz charakteru realizowanych zadań. Kontrola adekwatna rozumiana jest także jako „dokładnie odpowiadająca założonym jej

celom” (Sola, 2009, s. 81). W dalszej kolejności ustawodawca wskazuje na skuteczność i efektywność, które to pojęcia w języku potocznym często są ze sobą utożsamiane. Warto więc podkreślić, że skuteczność to głównie realizacja założonych rezultatów, natomiast efektywność to „osiąganie rezultatów przy minimalnym zaangażowaniu środków, czyli optymalna relacja pomiędzy ponoszonymi na realizację celów nakładami a osiąganymi efektami” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 16). Należy również mieć na uwadze, że efektywność działania traktowana jest „jako jeden z fundamentalnych celów kontroli zarządczej” (Dolnicki, 2019, s. 78).

Ustawa o finansach publicznych, wprowadzając instytucję kontroli zarządczej, której de facto poświęciła zaledwie 4 artykuły, oprócz definicji wskazała również na cele kontroli. Są nimi (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 68.2) w odniesieniu do każdej jednostki sektora publicznego w szczególności:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczność i efektywność działania;
- wiarygodność sprawozdań;
- ochrona zasobów;
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania;
- efektywność i skuteczność przepływu informacji;
- zarządzanie ryzykiem.

Literatura przedmiotu wskazuje, że katalog celów ma – poprzez zastosowanie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” – charakter otwarty. Oznacza to, że w każdej jednostce powinno się zapewnić realizację wymienionych celów, jednak kierownik jednostki może ten zestaw „rozszerzyć o każdy aspekt, który przyczyni się do zgodnego z prawem, efektywnego, oszczędnego i terminowego sposobu wykonywania zadań i osiągnięcia wyznaczonych celów” (Kucharska-Fiałkowska, 2016, s. 8).

Aby kontrola zarządcza mogła być faktycznie realizowana przez poszczególne jednostki sektora publicznego, musiała zostać poddana pewnej instytucjonalizacji. W efekcie można mówić o pewnym „systemie organizacyjnym”, w którym z jednej strony istotną rolę odgrywa Minister Finansów, pełniący rolę koordynatora systemu, a z drugiej – kierownicy jednostek, na których spoczywa odpowiedzialność za prawidłowe działanie kontroli.

Odnosząc się do zagadnień związanych z konstrukcją systemu kontroli zarządczej, warto zwrócić uwagę, że oparta ona została na 2 głównych trzonach, czyli administracji rządowej i administracji samorządowej. W ramach każdej z tych administracji funkcjonują z kolei 2 poziomy kontroli. Poziom pierwszy, właściwy zarówno dla administracji rządowej, jak i samorządowej – mający też charakter podstawowego poziomu kontroli w całym sektorze – to jednostka sektora finansów publicznych. Za funkcjonowanie takiej jednostki, a także za system kontroli zarządczej realizowany na tym poziomie osobą odpowiedzialną jest zawsze kierownik jednostki. Jeżeli natomiast chodzi o poziom drugi kontroli, to w przypadku administracji rządowej stanowią go działy administracji (resorty), a odpowiedzialność spoczywa na ministrze kierującym danym działem. W obszarze administracji samorządowej za poziom drugi kontroli uznawana jest z kolei jednostka samorządu terytorialnego. Osobami odpowiedzialnymi za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej na tym poziomie są odpowiednio – w zależności od szczebla organizacyjnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa.

Osobą, której w zakresie kontroli zarządczej ustawa o finansach publicznych przypisuje szczególne uprawnienia, jest Minister Finansów. Uprawnienia te mają trojaki charakter i obejmują takie działania, jak (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 69-71):

- koordynowanie całego systemu kontroli zarządczej;
- wydawanie (obligatoryjnie) i upowszechnianie standardów kontroli zarządczej;
- wydawanie (fakultatywnie) szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek sektora publicznego.

Zadaniem o charakterze obligatoryjnym, przypisanym ustawowo Ministrowi Finansów, jest wydawanie standardów kontroli zarządczej. Powoduje to, że kontrolę zarządczą można traktować jako proces standaryzowany, czyli taki, który odbywa się zgodnie z ustalonymi ogólnie standardami (Niemiec, 2021). W przypadku Polski standardy takie zostały opracowane w roku 2009 i ogłoszone w Komunikacie Ministra Finansów. Obejmują one 5 głównych obszarów, takich jak:

- środowisko wewnętrzne;
- cele i zarządzanie ryzykiem;
- mechanizmy kontroli;
- informacja i komunikacja;
- monitorowanie i ocena.

Standardy kontroli zarządczej, które zostaną omówione szerzej w dalszej części podrozdziału, należy traktować jako „podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej” (Niemiec, 2021, s. 34) czy też „zbiór wskazówek i wytycznych, które pomagają kierownikowi jednostki w tworzeniu optymalnych rozwiązań” (Dec, 2019, s. 15). Przez niektórych autorów nazywane są także „zbiorem norm zarządzania” (Rosiek, 2022, s. 38). Ze względu na swoją ogólność, są to jednak bardziej sugestie, co powinno stanowić element zarządzania daną jednostką, niż faktyczne regulacje. W praktyce oznacza to konieczność wypracowania przez poszczególne jednostki i ich kierowników własnych standardów kontroli, a także korzystanie ze sprawdzonych w sektorze „dobrych praktyk”, zwłaszcza odnoszących się do jednostek określonego typu, np. instytucji kultury czy placówek oświatowych.

Z kolei wydawanie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej przez Ministra Finansów zostało potraktowane przez ustawodawcę jako pewna możliwość, ale nie obowiązek. W efekcie na przestrzeni lat pojawiły się wytyczne dotyczące takich obszarów, jak planowanie i zarządzanie ryzykiem oraz samoocena.

7.2. Standardy kontroli zarządczej – środowisko wewnętrzne

Środowisko wewnętrzne to pierwsza grupa standardów kontroli zarządczej wprowadzonych przez Ministra Finansów. Funkcjonowanie takiej grupy wynika przede wszystkim z przekonania, wyrażonego w Komunikacie Ministra Finansów, że „właściwe środowisko wewnętrzne w sposób zasadniczy wpływa na jakość kontroli zarządczej” (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów). W praktyce jednak, mimo, że część autorów uznaje środowisko wewnętrzne za swoisty fundament pozostałych standardów, a także kluczowy czynnik warunkujący wydajność organizacji (Tomaszewska, 2021), to trudno wskazać kategorię standardów, które można by określić mianem kluczowych. Środowisko wewnętrzne potraktować można jako całokształt warunków panujących w danej jednostce sektora publicznego, na które składa się sposób zorganizowania i przyjęty model zarządzania. Są to „zarówno struktury wspierające kontrolę (odpowiednia struktura organizacyjna,

właściwe delegowanie uprawnień, świadomość zadań wrażliwych), kwalifikacje pracowników (kompetencje, doświadczenie, szkolenia), jak i postawy kierownictwa i pracowników (uczciwość, akceptacja dla systemu kontroli, przykład dawany przez kierownictwo)” (Piaszczyk, 2020, s. 15). Zwrócenie uwagi na środowisko wewnętrzne jednostki stanowi także pewną przesłankę dla tworzenia systemów kontroli zarządczej. Przyjąć bowiem można, że środowisko wewnętrzne ma charakter zindywidualizowany (Dolnicki, 2019), w związku z czym systemy kontroli zarządczej jednostek mogą się od siebie różnić.

Przestrzeganie wartości etycznych

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.*

Wśród standardów kontroli zarządczej jako pierwszy zaproponowany został standard odnoszący się do przestrzegania wartości etycznych. Można uznać takie działanie za nieprzypadkowe, jeżeli przyjmie się założenie, że aby jednostka dobrze funkcjonowała i kształtowała właściwe relacje, zarówno w ramach stosunków pracowniczych, jak też z innymi interesariuszami, ważne jest wykreowanie i przestrzeganie określonego systemu wartości, także w wymiarze etycznym. Jak wskazuje piśmiennictwo, „nie da się budować nowoczesnej administracji swoistej dla demokratycznego państwa prawnego bez osadzenia jej na fundamentach etycznych” (Dolnicki, 2019, s. 154). Jest to związane m.in. z „budowaniem organizacyjnej reputacji” (Dobrowolski, 2022, s. 26) i zaufania do jednostek sektora publicznego.

Realizacja praktyczna tego standardu, w przypadku jednostek sektora publicznego, polega przede wszystkim na wprowadzaniu i faktycznym stosowaniu różnego rodzaju kodeksów etyki, czy to stanowiących zbiór wartości i dopuszczalnych praktyk, czy też odnoszących się do określonych procedur lub rodzajów profesji. Zagadnienia poruszane w tego typu regulacjach – w zależności od jednostki – mogą być zróżnicowane, ale często wskazuje się, że obejmują one takie kwestie, jak przestrzeganie norm społecznych, neutralność, bezstronność, tolerancja, praworządność, profesjonalizm, rzetelność, jak też ochrona interesów i wizerunku danej jednostki (Kucharska-Fiałkowska, 2016). Ważnym elementem – podkreślanym tak w przypadku standardu, jak i przez literaturę przedmiotu – jest z pewnością zapoznanie pracowników przez kierownictwo z określonym zestawem wartości etycznych. Oznacza to, że ustalone (najlepiej w ramach szerokiego dialogu) zasady powinny być sformułowane w sposób jasny oraz czytelny i zostać przez pracowników zaakceptowane, z czym wiąże się w ogóle świadomość funkcjonowania takich zasad. Z drugiej strony pojawia się element realizacji tych zasad w praktyce, gdzie punkt ciężkości przesuwają się w stronę kierownictwa, które przede wszystkim powinno stosować się do przyjętych regulacji, dając tym samym przykład podwładnym. Jak wskazują liczni autorzy, „sposób, w jaki kierownicy zachowują się i zarządzają, jest odbierany jako wskaźnik wartości zbiorowych” (Tomaszewska, 2021, s. 4). W tym miejscu pojawia się także kwestia działań sankcyjnych, które powinny zostać przewidziane w sytuacjach nieprzestrzegania przyjętych wartości. Bynajmniej nie chodzi tu o daleko idące konsekwencje, dotkliwe dla pracownika, lecz bardziej o świadomość, że działania nietyczne zawsze spotykają się z określoną reakcją.

Kompetencje zawodowe

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.*

Punktem wyjścia standardu dotyczącego kompetencji zawodowych pracowników i kierowników jest przekonanie, że osoby te powinny posiadać określone kompetencje zawodowe, czyli wiedzę, umiejętności i doświadczenie. Stanowi to bowiem warunek skutecznego oraz efektywnego działania, co automatycznie przekłada się na rezultaty osiągane przez jednostkę. Jakość zasobów ludzkich zawsze bowiem znajduje swoje przełożenie na jakość zarządzania (Dolnicki, 2019) oraz jakość świadczonych usług. Z punktu widzenia danej jednostki, a zwłaszcza jej kierownika, implikuje to określone działania dotyczące zarówno zatrudnienia, jak i funkcjonowania pracowników w danej organizacji. Po pierwsze, pojawia się kwestia wejścia pracownika do jednostki, co powinno być związane przede wszystkim z posiadanymi przez niego umiejętnościami i wykształceniem (co najprościej sprawdzić w ramach procedur konkursowych), ale z drugiej strony z faktycznym zapotrzebowaniem na takiego właśnie pracownika. Nawiązanie do procedur konkursowych nie odnosi się zasadniczo do samego trybu pozyskiwania pracownika (który sam w sobie jest jak najbardziej zalecany), lecz w większym stopniu do zasad, które powinny być z tym procesem związane. Zaliczyć do nich można przede wszystkim: jednolitość traktowania wszystkich kandydatów – zarówno jeśli chodzi o stawiane im wymagania, jak i proces rekrutacji czy też jawność i dostępność informacji.

Drugim elementem podkreślanym w ramach standardu jest utrzymanie pracownika w organizacji i stworzenie mu warunków do rozwoju zawodowego. Oznacza to głównie zapewnienie dostępu do niezbędnych szkoleń i przeprowadzanie okresowych ocen, pozwalających rozeznaczyć faktyczne potrzeby w tym zakresie. Związane z tym jest również wynagrodzenie, które powinno być adekwatne do realizowanych zadań i posiadanych kompetencji, ustalane według przejrzystych zasad, a także powinno podlegać zmianom wraz ze wzrostem kompetencji pracownika. Literatura przedmiotu – odnosząc się do omawianego standardu – podkreśla również aspekt współpracy pomiędzy kierownictwem a pracownikami w zakresie kształtowania ścieżki zawodowej, wykonywania bieżących zadań etc., a także zwraca uwagę na kwestię właściwego przywództwa i odpowiedniego systemu motywacyjnego – zarówno o charakterze finansowym, jak też pozafinansowym.

Struktura organizacyjna

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

Zwrócenie uwagi w standardach kontroli zarządczej na kwestie związane z właściwym ukształtowaniem struktury organizacyjnej wynika głównie z przekonania, że „w każdej organizacji decydujący wpływ na efektywność i jakość realizowanych zadań, usług ma struktura organizacyjna” (Sudoł, 2002, s. 222). Struktura organizacyjna jest zasadniczo „układem stanowisk i składających się z nich komórek organizacyjnych wewnątrz jednostki, jest również podziałem uprawnień i odpowiedzialności oraz określeniem zależności pomiędzy poszczególnymi pracownikami” (Tomaszewska, 2021, s. 16-17). Kluczowe – co podkreśla standard – jest dopasowanie tego układu do przyjętych w jednostce celów oraz zakresu i wielkości realizowanych przez nią zadań. Jak wskazuje literatura przedmiotu, struktury organizacyjne powinny być z jednej strony kształtowane tak, aby efektywność realizowanych z ich wykorzystaniem zadań była jak największa, a z drugiej strony – zwłaszcza w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych – należy mieć na uwadze, że są one często efektem obowiązującego prawa, co wpływa na ich ograniczoną elastyczność.

W procesie kształtowania struktur organizacyjnych powinno uwzględniać się kluczowe czynniki, do których zaliczyć można m.in.: specjalizację, normalizację oraz koordynację czynności, centralizację i decentralizację podejmowania decyzji, wielkość danej jednostki i rozpiętość kierowania (Dobrowolski, 2022; Dolnicki, 2019). Dodatkowo przyjmuje się, że struktura organizacyjna nie powinna być zbyt często zmieniana (Piaszczyk, 2020). Praktyczna realizacja omawianego standardu oznacza przede wszystkim ustalenie takich kwestii, jak: liczba szczebli hierarchicznych, liczba podporządkowanych pracowników, zależności między komórkami, podział pracy czy też system informacyjny, który powinien być spójny z istniejącą strukturą organizacyjną (Tomaszewska, 2021). Równocześnie zwraca się uwagę na odpowiednie przygotowanie (i aktualizowanie) takich dokumentów wewnętrznych, jak regulamin organizacyjny, schemat organizacyjny i opisy stanowisk pracy.

Delegowanie uprawnień

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.*

Ostatni standard w ramach obszaru „środowisko wewnętrzne” związany jest z delegowaniem uprawnień, czyli procesem przekazania innej osobie uprawnień do wykonywania określonych zadań oraz czynności. W praktyce nie jest możliwe, żeby w każdym momencie wszystkie czynności wykonywane były przez przypisanych do nich pierwotnie pracowników, co wynika z różnych przyczyn – zarówno zawinionych, jak i niezawinionych przez człowieka. W efekcie – aby nie została naruszona ciągłość działania danej jednostki – konieczne jest zabezpieczenie wykonywania określonych zadań, m.in. poprzez system delegowania uprawnień. Z drugiej strony nie ma również możliwości, aby osoby będące na kierowniczych stanowiskach były w stanie nadzorować działalność całej jednostki lub jej części – zwłaszcza w przypadku dużych podmiotów. W takiej sytuacji delegowanie staje się wręcz koniecznością.

Aby jednak ten system był skuteczny, należy przede wszystkim ustalić zakres delegowanych czynności, osoby, którym czynności są delegowane, jak również sposób delegowania – np. w drodze pełnomocnictwa bądź też upoważnienia. Warto zauważyć, że niektóre formy delegowania uprawnień w ramach sektora publicznego wynikają z obowiązującego prawodawstwa i dotyczą takich kwestii, jak np. zadania powierzone innym osobom z zakresu rachunkowości (Ustawa z dnia 29 września 1994 r.) lub w zakresie gospodarki finansowej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.), jak i zastępowanie dyrektora szkoły w przypadku jego nieobecności (Ustawa z dnia 7 września 1991 r.). Z drugiej strony część delegacji uprawnień wynika z dokumentów wewnętrznych danej jednostki (np. regulaminów lub instrukcji), w których wskazane są osoby odpowiedzialne za wykonywanie określonych zadań lub podejmowanie decyzji (z reguły w imieniu kierownika jednostki). Dodatkowo, literatura przedmiotu – odnosząc się do kwestii nadzoru nad systemem delegowania uprawnień – wskazuje na potrzebę ewidencjonowania wszelkich wydanych delegacji, np. w formie rejestrów.

7.3. Standardy kontroli zarządczej – cele i zarządzanie ryzykiem

Standardy kontroli zarządczej drugiej grupy skoncentrowane są wokół zagadnień związanych po pierwsze z ustalaniem celów, a po drugie zarządzaniem ryzykiem. Cele zostały wyraźnie wyodrębnione, co wynika z samej koncepcji kontroli zarządczej, która rozumiana jest jako całokształt działań zmierzających do realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Z drugiej strony, ze względu na fakt, że ryzyko stanowi immanentny element działalności każdego podmiotu, w tym każdej jednostki sektora finansów publicznych, istotnym wydaje się jego zidentyfikowanie, oszacowanie i ustalenie właściwej reakcji, co postrzegane jest jako warunek skutecznej działalności i zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów. Trzeba jednak mieć na uwadze, że „sednem kontroli zarządczej jest nie samo określenie celu działalności jednostki, ale dobór właściwych mierników jego realizacji i efektywne zarządzanie ryzykiem” (Dec i in., 2021, s. 83).

Misja

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.*

Misja to zasadniczo kierunek, który dla swej działalności wyznacza dana jednostka, ze szczególnym uwzględnieniem jej odmienności i niepowtarzalności. To wskazanie powodu, dla którego istnieje, czyli „zbiór wartości, akcentujący specyficzną rolę danej organizacji na rzecz otoczenia” (Tomaszewska, 2021, s. 22). W przypadku jednostek sektora publicznego misja jest zdeterminowana prowadzoną przez władze publiczne polityką i regulacjami prawnymi (Dolnicki, 2019). Misja, z racji tego, że odnosi się do przyszłości i ma charakter długoterminowy, powinna uwzględniać wizję, czyli pewien idealny model, do którego jednostka zmierza, a także sposób, w jaki chce być postrzegana przez otoczenie. Literatura przedmiotu wskazuje na liczne cechy, które powinna spełniać misja, spośród których – jako najważniejsze – wymienić można m.in.:

- elastyczność, czyli umiejętność reagowania na zmiany, a także możliwość dopasowywania się do zmieniających się wyzwań;
- adekwatność, czyli dopasowanie do specyfiki działania jednostki i jej otoczenia;
- wiarygodność, zwłaszcza z punktu widzenia odbiorców usług publicznych;
- skuteczność, która rozumiana jest jako bodziec do faktycznego działania;
- oryginalność, która wskazuje na odmienność jednostki od innych podmiotów;
- przejrzystość i zwięzłość.

Do elementów strukturalizujących misję zaliczyć można głównie przekonania, wartości organizacyjne i obszar, na którym działa dana jednostka (Tomaszewska, 2021). Osobną kwestią jest forma oraz sposób zaprezentowania misji jednostki, zwłaszcza jej odbiorcom. Trzeba mieć też na uwadze, że misja stanowi punkt wyjścia do formułowania strategii działania, a tym samym finalnie do określenia konkretnych zadań, o czym mówi kolejny standard.

Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczane do ich realizacji.*

Zgodnie z założeniem kontroli zarządczej, działalność prowadzona przez jednostkę sektora publicznego powinna być ukierunkowana na efektywną realizację celów, przez które rozumieć należy zamierzone stany osiągnięte w określonym czasie. Z uwagi na specyfikę funkcjonowania sektora publicznego, podstawowym horyzontem czasu jest rok, co oczywiście nie wyklucza, a wręcz podkreśla potrzebę formułowania także celów o charakterze średnio- i długookresowym. Literatura przedmiotu wskazuje na określone właściwości, które powinny posiadać cele organizacyjne. Zaliczyć można do nich m.in. to, że powinny one dotyczyć podstawowych obszarów działalności danej jednostki oraz wykazywać zgodność z celami ustalonymi na poziomie organów nadrzędnych. Dodatkowo cele powinny posiadać pewną hierarchię i uwzględniać zróżnicowany horyzont czasowy. Powinny być też konkretne, osiągalne, racjonalne, a także możliwe do zweryfikowania przy pomocy określonych mierników odnoszących się wydajności, skuteczności oraz efektywności.

Identyfikacja ryzyka

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.*

Zarządzanie ryzykiem, wprowadzone przez ustawodawcę w ramach kontroli zarządczej, stanowiło pewną nowość w sektorze finansów publicznych. Podkreślone to zostało m.in. poprzez dedykowanie temu zagadnieniu aż 3 standardów odnoszących się do poszczególnych etapów procesu zarządzania ryzykiem. W przypadku omawianego standardu zwraca się uwagę na potrzebę uświadomienia sobie przez kierujących jednostkami sektora finansów publicznych istnienia różnego rodzaju ryzyk, traktowanych przede wszystkim jako zagrożenia realizacji przyjętych w danej jednostce celów i wynikających z nich zadań. Pociąga to za sobą konieczność dokonywania okresowej (nie rzadziej niż raz w roku) identyfikacji potencjalnych ryzyk, zarówno o charakterze zewnętrznym, jak również wewnętrznym, z podziałem na różne kategorie wynikające ze specyfiki jednostki oraz zakresu realizowanych przez nią zadań. Oczywiście jest to działanie następcze w stosunku do procesu określania celów, o czym była mowa w ramach wcześniejszego standardu.

Identyfikacja stanowi pierwszy etap procesu zarządzania ryzykiem, który powinien mieć charakter planowy (plan zarządzania ryzykiem), sformalizowany (określone procedury, dokumentacja) i odnoszący się do całej jednostki. Ważnym elementem tego procesu jest m.in. określenie specyfiki poszczególnych ryzyk oraz ustalenie stopnia ich istotności z punktu widzenia jednostki w danym momencie czasowym, ze świadomością, że ryzyko może się zmieniać w czasie. Ponieważ wystąpienie określonych ryzyk może utrudnić, a w skrajnych przypadkach nawet uniemożliwić, realizację celów jednostki, proces identyfikacji powinien być realizowany na bieżąco, adekwatnie do pojawiających się potrzeb lub zmieniających się uwarunkowań działania danej jednostki sektora finansów publicznych.

Analiza ryzyka

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.*

Ryzyka zidentyfikowane w każdej jednostce sektora publicznego powinny zostać poddane procesowi analizy, której efektem jest głównie określenie prawdopodobieństwa zmaterializowania się danego ryzyka oraz jego dotkliwości. Przeprowadzenie analizy pozwala ustalić poziom istotności ryzyka i ryzyka akceptowalnego, a finalnie również hierarchię ryzyk. Metody wykorzystywane na tym etapie mogą mieć charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy, przy czym nie istnieje uniwersalny sposób szacowania ryzyka. W związku z tym stosowane narzędzia powinny zostać ustalone dla każdej jednostki sektora finansów publicznych w sposób indywidualny.

Reakcja na ryzyko

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.*

Omawiany standard odnosi się do kolejnego etapu zarządzania ryzykiem, jakim jest ustalenie reakcji na poszczególne ryzyka. Spektrum potencjalnych reakcji jest – w teorii zarządzania ryzykiem, w zależności od przyjętej metodyki – dość rozbudowane, niemniej w ramach standardu zostały wymienione 4 główne reakcje, czyli tolerowanie,

przeniesienie, wycofanie się i działanie. W tym ostatnim przypadku zwraca się uwagę na podjęcie wszelkich możliwych działań pozwalających na ograniczenie występujących ryzyk, co oczywiście uzależnione jest od specyfiki danej jednostki oraz jej możliwości, zwłaszcza organizacyjnych i finansowych.

7.4. Standardy kontroli zarządczej – mechanizmy kontroli

Omówione we wcześniejszym punkcie standardy związane z zarządzaniem ryzykiem, zwłaszcza jego identyfikacją i oceną, stanowią istotne wyzwanie dla każdej jednostki sektora publicznego. Za swoistą odpowiedź na fakt występowania ryzyka można uznać kolejną grupę standardów, czyli mechanizmy kontroli. Jak wskazuje literatura przedmiotu, mechanizmy te powinny „występować na każdym szczeblu zarządzania jednostką i odnosić się bezpośrednio do analizy ryzyka, a ich celem jest zminimalizowanie zidentyfikowanego ryzyka do poziomu akceptowalnego” (Dec, 2019, s. 20-21). Mechanizmy te powinny zatem odgrywać istotną rolę na każdym etapie zarządzania ryzykiem – począwszy od jego identyfikacji po ustalenie reakcji i jej wdrożenie. Tak jak w przypadku pozostałych standardów nie można mówić o katalogu zamkniętym mechanizmów kontroli, ponieważ powinny być one adekwatne do specyfiki i potrzeb jednostki. Niemniej jednak w Komunikacie Ministra Finansów zostały wskazane kluczowe mechanizmy odnoszące się do dokumentowania systemu, nadzoru, ciągłości działalności, ochrony zasobów, kontroli operacji finansowych oraz gospodarczych, jak również kontroli systemów informatycznych.

Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.*

Standard dotyczący dokumentowania systemu kontroli zarządczej zwraca uwagę na kilka ważnych kwestii. Po pierwsze, pojawia się sam wymóg dokumentacji, przy czym nie oznacza to tworzenia specjalnej, oddzielnej bazy dokumentów. Przyjmuje się, że wszelkie dokumenty oraz akty wewnętrzne, które są wykorzystywane na potrzeby kontroli zarządczej, można uznać za dokumentację tej kontroli. Stanowią ją np. wszelkiego rodzaju regulaminy, instrukcje, wytyczne, procedury etc., przyjęte i stosowane w danej jednostce, które odnoszą się do realizacji jej celów i zadań. Po drugie, omawiany standard zwraca uwagę na spójność dokumentacji, co można rozumieć jako kompletność, istotność, uporządkowanie i aktualność. Literatura przedmiotu zwraca także uwagę na wymóg adekwatności, czyli dopasowanie zestawu dokumentów do typu jednostki i charakteru realizowanych przez nią zadań. Ostatni element podkreślony w standardzie to kwestia dostępności dokumentacji. Powinna być ona dostępna dla osób, w przypadku których jest niezbędna. Z jednej strony chodzi o pracowników danej jednostki i jej kierownictwo, ale z drugiej strony wskazuje się często inne osoby czy organy, związane np. z audytem czy nadzorem.

Nadzór

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.*

Kolejny standard za jeden z mechanizmów kontroli uznaje nadzór, który może być rozumiany – zgodnie z ideą prawodawcy – jako dozоровanie działalności jednostki w kontekście występujących ryzyk, co powiązane musi być z podejmowaniem działań prewencyjnych. Literatura przedmiotu wskazuje często na permanentny charakter nadzoru, który tym różni się od wyrwykowych działań kontrolnych, że realizowany jest w sposób ciągły, na każdym etapie i w każdym obszarze działania jednostki (Kucharska-Fiałkowska, 2016). Tym samym jest on ściśle powiązany z kolejnym standardem odnoszącym się do ciągłości działania.

Omawiany standard, nie wchodząc w specyfikę proceduralną nadzoru, zwraca uwagę na to, czemu sam proces nadzoru służyć. Kluczową sprawą jest prawidłowe działanie jednostki, przez które rozumie się oszczędne, efektywne i skuteczne realizowanie przypisanych jej zadań. Oznacza to również jak najszybsze identyfikowanie wszelkich błędów i uchybień, a także podejmowanie czynności naprawczych w celu uzyskania założonego rezultatu.

Ciągłość działalności

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych, wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.*

Ciągłość działania to „zapewnienie stałej, nieprzerwanej realizacji zadań” (Wójtowicz-Dawid, 2021, s. 91). Z jednej strony jest ona związana z zasobami ludzkimi, koniecznymi do realizacji tych zadań, czyli odpowiednim prowadzeniem polityki kadrowej, ale z drugiej strony jest to też zabezpieczenie danej jednostki przed wszelkimi zdarzeniami, które mogą w istotny sposób zagrozić jej funkcjonowaniu (Kucharska-Fiałkowska, 2016). W pierwszym przypadku przeciwdziałanie oznacza głównie stworzenie systemu zastępstw – zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak również szeregowych. W praktyce wiąże się to z reguły nie z ustaleniem zastępstw za określone osoby, ale z zabezpieczeniem wykonywania pod ich nieobecność konkretnych czynności. W drugim przypadku zagrożenie ciągłości działania może być spowodowane przez różnego rodzaju sytuacje nadzwyczajne (np. awarie lub katastrofy), których przewidywanie i przeciwdziałanie z reguły mieści się z obszarze zarządzania ryzykiem. Przeciwdziałanie w tym przypadku przeważnie związane jest z przygotowaniem określonych planów awaryjnych i procedur postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Co ważne, jak podkreśla literatura przedmiotu, dbałość o ciągłość działania nie powinna być ograniczona tylko do kluczowych celów danej jednostki, ale powinna być zagwarantowana na każdym szczeblu jej działalności.

Ochrona zasobów

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.*

Treścią kolejnego standardu kontroli zarządczej jest ochrona zasobów, co powinno mieć miejsce w każdej bez wyjątku jednostce sektora finansów publicznych, ze względu na fakt, że „miarą oceny efektywności, sprawności funkcjonowania organizacji jest stopień, poziom, jaki osiąga w realizacji postawionych przed nią zadań lub celów z wykorzystaniem dostępnych zasobów” (Fleszer, 2021, s. 248). Oznacza to, że z punktu widzenia realizacji założonych celów istotną rolę odgrywają zasoby, które powinny się w odpowiedni sposób zarówno wykorzystywać, jak i chronić. Warto zauważyć, że dotyczy to wszystkich zasobów, które tworzą zasoby ludzkie, rzeczowe, finansowe i informacyjne (w tym dane osobowe), w stosunku co do których powinny zostać podjęte zróżnicowane działania, mające na celu ich ochronę.

Omawiany standard zwraca uwagę też na kwestię odpowiedzialności – zarówno kierownictwa, jak i określonych pracowników – za powierzone im zasoby, co związane jest m.in. z odpowiednim przechowywaniem lub utrzymywaniem w określonym stanie, zabezpieczeniem fizycznym, ograniczeniem dostępu i odpowiedzialnością materialną, której granice powinny zostać ściśle określone. Formalnym wyrazem dbałości o ochronę zasobów w danej jednostce są z reguły dokumenty związane z „polityką bezpieczeństwa”, które określają, jakie zasoby, w jaki sposób i przez kogo powinny być chronione.

Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:*

- a) *rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,*
- b) *zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,*
- c) *podział kluczowych obowiązków,*
- d) *weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.*

Jednym z obszarów, który według standardów kontroli zarządczej powinien podlegać szczególnej kontroli, są operacje finansowe i gospodarcze, realizowane w jednostce sektora finansów publicznych. Z jednej strony jest to podkreślenie ważności finansowego wymiaru funkcjonowania każdej jednostki, a z drugiej zwrócenie uwagi na to, co było sygnalizowane już wcześniej – kontrola zarządcza nie jest tylko zamiennikiem wcześniejszej kontroli finansowej, ale dotyczy też innych, znacznie szerszych, aspektów funkcjonowania danej jednostki.

Jak wskazuje literatura przedmiotu, główną rolę w zapewnieniu prawidłowej realizacji tego standardu odgrywają przede wszystkim służby finansowe, natomiast do głównych narzędzi wykorzystywanych w tym obszarze zaliczyć można m.in.: politykę rachunkowości, plan kont jednostki, instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych oraz instrukcję kasową (Kucharska-Fiałkowska, 2016). Warto podkreślić, że omawiany standard w sposób dość szczegółowy odnosi się do działań, które powinny zostać podjęte w odniesieniu do operacji finansowych oraz gospodarczych i zapewnić m.in. rzetelne i pełne dokumentowanie, zatwierdzanie, jak też weryfikację tych operacji. Zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości, dokonywanie tych czynności, w tym prowadzenie ksiąg rachunkowych (Ustawa z dnia 29 września 1994 r., art. 24), powinno cechować się rzetelnością, bezbłędnością, sprawdzalnością i aktualnością.

Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.*

Osobny standard poświęcony został bezpieczeństwu systemów informatycznych, które mają „charakter na tyle specyficzny, że w wielu jednostkach wyodrębnia się te działania spośród ogólnych mechanizmów kontroli” (Piaszczyk, 2020, s. 74). Systemy te, jak i tworzące je urządzenia, mogą podlegać różnego rodzaju działaniom, które oprócz zniszczenia mienia, skutkują przejmowaniem zasobów informacyjnych znajdujących się w posiadaniu jednostki przed osoby do tego niepowołane (Zawadzak, 2020). W związku z tym powinny podlegać one szczególnej ochronie, która w praktyce oznacza głównie zabezpieczenie dostępu do systemów i posiadanego przez jednostkę oprogramowania, jak również przechowywanych za pośrednictwem tych systemów danych – w przypadku jednostek sektora finansów publicznych często o charakterze wrażliwym.

7.5. Standardy kontroli zarządczej – informacja i komunikacja

Komunikacja i informacja traktowane są jako istotne czynniki funkcjonowania każdej organizacji, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, w związku z czym poświęcone zostały im osobne standardy kontroli zarządczej. Jest to „zasób, który pozwala osiągać jednostce jej cele” (Dolnicki, 2019, s. 227), a którego znaczenie w dzisiejszych czasach stale rośnie. Istotna wydaje się więc świadomość, zwłaszcza kierownictwa danej jednostki, a także podjęcie określonych działań, zmierzających do stworzenia odpowiedniego systemu komunikacji i przekazywania informacji. System ten może być traktowany jako „specyficzny układ w organizacji, który łączy w całość elementy systemu zarządzania i wpływa na sprawność całej organizacji, poprzez sposób komunikacji między częściami organizacji, a także całą organizacją i jej otoczeniem” (Tomaszewska, 2021 s. 45).

Bieżąca informacja

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.*

W dzisiejszych czasach, w warunkach zalewu różnego rodzaju informacji, aktualna i rzetelna informacja stanowi kluczowy element zarówno podejmowania właściwych decyzji, jak i działania. Pracownicy jednostki sektora finansów publicznych, a także jej kierownictwo, powinni mieć więc zagwarantowany dostęp do informacji. Zgodnie z Komunikatem Ministra Finansów, zawierającym wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Komunikat Nr 6 Ministra Finansów), informacja powinna być odpowiednio szczegółowa, aktualna, otrzymywana w odpowiednim czasie, wolna od błędów i łatwo dostępna. W praktyce oznacza to również konieczność stworzenia odpowiedniego systemu przekazywania informacji, na co zwracają uwagę kolejne standardy.

Komunikacja wewnętrzna

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.*

Jak wskazuje przywołany standard kontroli zarządczej, bardzo ważnym elementem funkcjonowania każdej jednostki jest skuteczny system komunikacji wewnętrznej, który powinien być spójny z funkcjonującą w jednostce strukturą organizacyjną. Jego rolą powinno być przede wszystkim dostarczanie określonym osobom istotnych z punktu widzenia ich działalności informacji. Jak podkreśla literatura przedmiotu, efektywny system informacyjny „powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców” (Komunikat Nr 6 Ministra Finansów). W praktyce oznacza to więc nie tylko wymóg stworzenia systemu, który będzie generował i przekazywał określone informacje, ale też konieczność właściwego doboru informacji i dostosowania ich do konkretnych grup odbiorców (np. pracowników różnych szczebli). W piśmiennictwie zwraca się także uwagę na integrującą rolę systemu komunikacji, co wynika z faktu, że „kształtowanie relacji w organizacji wiąże się z procesem komunikowania – dzielenia się informacjami” (Fleszer, 2021, s. 264).

Komunikacja zewnętrzna

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.*

Odrębny, chociaż niezwykle istotny, obszar działania każdej jednostki stanowi jej komunikacja z otoczeniem. Obejmuje ona kontakty zarówno z klientami (którymi w przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą być np. mieszkańcy, inwestorzy, turyści), jak i z organami nadrzędnymi, a także komunikację realizowaną przy pomocy instrumentów elektronicznych. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku jednostek sektora finansów publicznych część relacji z instytucjami i podmiotami zewnętrznymi wynika z przepisów prawa i ma charakter obligatoryjny (np. udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej). Niemniej jednak zakres i charakter kontaktów z różnymi grupami interesariuszy powinien zostać uregulowany, przede wszystkim przez ustalenie, kto, kiedy, komu i w jaki sposób może przekazywać określone informacje. Komunikacja zewnętrzna w dzisiejszych czasach stanowi bowiem istotny element szeroko rozumianej współpracy, partnerstwa oraz włączania w procesy decyzyjne i realizacyjne jednostek sektora finansów publicznych i innych podmiotów.

7.6. Standardy kontroli zarządczej – monitorowanie i ocena

Standardy kontroli zarządczej z ostatniej grupy oparte są na założeniu, że dla sprawnego działania i zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych konieczna jest stała ocena funkcjonującego systemu kontroli z punktu widzenia jego skuteczności. Standardy w tym obszarze odnoszą się zatem tak naprawdę do pozostałych elementów kontroli zarządczej (Wolski, 2020). Chodzi zasadniczo o ciągłe „doskonalenie systemu kontroli zarządczej, szczególnie poprzez wprowadzanie skuteczniejszych mechanizmów kontroli, czy też usprawnianie już istniejących, tak aby zapobiegać zdarzeniom negatywnym, które zakłócają realizację zadań i osiągnięcie wyznaczonych celów” (Dec, 2019, s. 21). Jest to przede wszystkim zadanie kierownika danej jednostki, który oprócz ciągłego monitorowania, w czym może być wspierany przez komórki zajmujące się audytem wewnętrznym, jak i inne osoby, zobowiązany jest również do potwierdzenia, że system kontroli zarządczej funkcjonuje w sposób prawidłowy.

Monitorowanie systemu kontroli zarządczej

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.*

Monitorowanie to działanie realizowane w każdej jednostce sektora finansów publicznych, które „polega na ustalaniu i analizie bieżących rezultatów działalności, w sposób ciągły i długoterminowy, które jest zwykle procesem porównywania z planem” (Tomaszewska, 2021, s. 54). Z uwagi na ciągłość działania, należy w tym procesie wykorzystywać przede wszystkim takie instrumenty, które na bieżąco będą w stanie identyfikować pojawiające się problemy i umożliwiać podejmowanie działań naprawczych (Dolnicki, 2019). Praktycznym sposobem realizacji omawianego standardu są często wszelkie formy raportowania kierownikowi jednostki o zaistniałych dysfunkcjach oraz uchybieniach, aby mógł on podjąć stosowne decyzje, zmierzające do ich wyeliminowania lub ograniczenia. Literatura przedmiotu wskazuje, że istotnym elementem monitorowania jest przede wszystkim „ustalenie sposobu i terminów raportowania wykonania założonych celów” (Kucharska-Fiałkowska, 2016, s. 92), jak również ustalenie mierników i sposobów dokumentacji. Dosyć ważną kwestią jest także stałe doskonalenie systemów pomiaru oraz ocenianie przydatności tych pomiarów do poprawy skuteczności działania danej jednostki.

Samoocena

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.*

Kolejnym elementem zasygnalizowanym w standardach kontroli zarządczej jest samoocena, która – jak wskazuje nazwa – dokonywana jest przez kierownictwo oraz pracowników jednostki sektora publicznego. Jest to proces, który przez oceny członków danej organizacji, ma potwierdzić, że realizowana w niej kontrola zarządcza jest adekwatna, skuteczna i efektywna. Prawodawca równocześnie ustalił, że samoocena powinna być realizowana przynajmniej raz do roku, podlegać dokumentowaniu i zostać wyłączona z procesu bieżącej działalności. Praktyczna realizacja standardu dotyczącego samooceny odbywa się z reguły poprzez otwarte dyskusje lub wystandaryzowane kwestionariusze ankiet skierowane do wszystkich pracowników jednostki. Angażowanie pracowników w proces samooceny jest działaniem bardzo korzystnym, ponieważ „proces samooceny inspirowanie pracowników do obserwacji zachodzących procesów, wyciągania wniosków, dzięki czemu powoduje wniesienie do jednostki wartości dodanej w postaci użytecznej informacji” (Kulińska, Dornfeld, 2021, s. 132). Samoocena ma też znaczenie integracyjne, prewencyjne i edukacyjne, a także służy kształtowaniu kultury organizacyjnej (Dobrowolski, 2022). W ramach samooceny, oprócz formułowania ocen bieżących odnoszonych do wszystkich obszarów działalności jednostki – istotnych z punktu widzenia realizacji jej celów, ważne jest też odniesienie „historyczne”, uwzględniające wyniki wcześniejszych samoocen i realizację wynikających z nich postulatów.

Audyt wewnętrzny

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.*

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny jest „działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie (...) kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze” (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 272). Realizacja audytu wewnętrznego – jako zadania obowiązkowego – jest ograniczona w praktyce do większych jednostek sektora finansów publicznych, tzn. takich, które dysponują środkami wyższymi niż 40 mln zł. W przypadku pozostałych jednostek to, czy audyt wewnętrzny znajdzie zastosowanie, zależy wyłącznie od decyzji kierownika jednostki. Szczegółowe zasady prowadzenia audytu wewnętrznego, który powinien mieć charakter systematyczny oraz zinstytucjonalizowany, wynikają z ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., dział VI). Traktując audyt wewnętrzny jako element systemu kontroli zarządczej, warto podkreślić, że jego celem jest wspieranie kierownika jednostki sektora finansów publicznych, który w takim układzie staje się przede wszystkim odbiorcą informacji dostarczanych przez audytora wewnętrznego (Tomaszewska, 2021), co oczywiście wymaga ustalenia zasad współpracy i komunikacji.

Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Treść standardu (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów): *Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.*

Ostatnim elementem, na który zwracają uwagę standardy kontroli zarządczej, jest uzyskanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zapewnienia o stanie kontroli zarządczej, które powinno się odbywać co roku – w odniesieniu do stanu kontroli zarządczej w roku wcześniejszym. Przepisy prawne nie zawierają praktycznie żadnych wskazówek w tym zakresie, co oznacza, że kierownicy jednostek mogą wprowadzić własne rozwiązania (Tomaszewska, 2021). Dodatkowo – na co zwraca uwagę Ministerstwo Finansów – nie jest możliwym osiągnięcie całkowitego zapewnienia, że cele i zadania w każdym bez wyjątku przypadku zostały lub zostaną osiągnięte. W efekcie „należy ograniczyć ocenę kontroli zarządczej jedynie do wystarczającego (tzn. racjonalnego, w odpowiednim stopniu) zapewnienia, że funkcjonuje ona prawidłowo” (Ministerstwo Finansów, 2020, s. 100).

ZAKOŃCZENIE

W każdym państwie o określonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego finanse publiczne odgrywają istotną rolę. Jak słusznie podkreślał H. Dalton (1948), leżą one na granicy pomiędzy ekonomią i polityką. Ma to swoje daleko idące konsekwencje. Środki pieniężne przeznaczone na finansowanie zadań publicznych pochodzą z „okrojenia” pierwotnych dochodów, czyli zysków firm, wynagrodzeń, a także konsumpcji gospodarstw domowych. Powoduje to ograniczanie indywidualnych dochodów osób tworzących PKB, a tym samym możliwości zaspokajania ich indywidualnych potrzeb. Środki te umożliwiają jednak zaspokojenie działalności, niezbędnej dla funkcjonowania państwa (administracja publiczna, ochrona porządku wewnętrznego, obrona narodowa, ochrona dziedzictwa narodowego), a także potrzeb tej części społeczeństwa, która z różnych przyczyn nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie dostępu do podstawowych dóbr. Z tego też względu nikt nie powinien kwestionować potrzeby przekazywania części swoich dochodów na rzecz państwa.

Ten dualizm finansów publicznych wywołuje jednak określone skutki, związane przede wszystkim z zakresem przekazywania środków prywatnych na cele publiczne. Znalazło to swoje odzwierciedlenie już w XIX wieku w tzw. prawie Wagnera, zgodnie z którym wydatki publiczne stale rosną, zarówno w odniesieniu do PKB, jak i w liczbach bezwzględnych. Władze publiczne są zainteresowane wzrostem wydatków publicznych, gdyż dzięki temu realizują też swoje cele (najogólniej chodzi o pozyskanie potencjalnych wyborców), a z kolei zwolennicy ograniczania wydatków publicznych podnoszą kwestie związane ze szkodliwością nadmiernego opodatkowania, które hamuje rozwój gospodarki.

Zagadnieniem niezmiernie ważnym jest zatem określenie granic rozwoju sektora publicznego, a zwłaszcza zakresu jego wydatków. Z tym wiążą się jednak nie tylko zagadnienia granic opodatkowania, ale również problem poziomu deficytu budżetowego, wielkości długu publicznego, racjonalności wydatkowania środków publicznych itp. Zagadnienia dotyczące problematyki pozyskiwania środków pieniężnych przez sektor publiczny, a także zasady gospodarowania środkami publicznymi są przedmiotem rozważań w prezentowanej monografii. Chociaż niektóre z tych zagadnień zostały jedynie zasygnalizowane i ze względu na ramy opracowania nie mogły być szerzej zaprezentowane, to Autorzy mają nadzieję, że przybliżyły one czytelnikowi złożoność zagadnień związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych w Polsce, zwłaszcza po okresie transformacji.

BIBLIOGRAFIA

- Alińska, A., Woźniak, B. (red.). (2019). *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Barbiero, O., Cournede, B. (2013). *New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1100, Paris: OECD Publishing.
- Begg, D., Fischer, S., Dornbusch, R. (2003). *Ekonomia. Mikroekonomia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Bernal, A. (2008). *Zjawisko uchylania się od podatków dochodowych i metody jego ograniczania*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Błaszko, A. (2017). *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy*. Warszawa: Wydawnictwo Infor.
- Borodo, A. (2019). *Finanse publiczne, Zagadnienia ustrojowe i prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Bouvier, M. (2000). *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*. Warszawa: Wydawnictwo Konieczny i Kruszewski.
- Brzeziński, B., Matuszewski, W., Morawski, W., Olesińska, A., Zalański, A. (2006). *Prawo finansów publicznych*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Chojna-Duch, E. (1988). *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Chojna-Duch, E. (2017). *Prawo finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka.
- Ciak, J.M., Kołosowska, B., Piotrowska-Marczak, M. (2019). *Podstawy finansów publicznych i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Connoley, S., Munro, A. (1999). *Economic of the Public Sector*. Prentice Hall Europe.
- Dalton, H. (1948). *Zasady skarbowości*. Łódź: Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego.
- Dec, P., Główska, G. (red.). (2021). *Współczesna kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Denek, E., Sobiech, W., Wolniak, J. (2001). *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dmowski, A., Sarnowski, J., Prokopowicz, D. (2005). *Podstawy finansów i bankowości*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Dobrowolski, Z. (2017). *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński.
- Dobrowolski, Z. (2022). *Kontrola zarządcza. Metody – Techniki – Koncepcje*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

- Dolnicki, B. (red.). (2019). *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Dorozik, L., Stanielewicz, J., Walczak, B. (2008). *System podatkowy Polski*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Drozdek, A. (2017). *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*. Szczecin: Wydawnictwo BW Jan Brodziński.
- Drwiłło, A. (red.). (2018). *Podstawy finansów i prawa finansowego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Ziolo, M. (2014). *Finanse publiczne. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Famulska, T. (red.). (2021). *Wydajność fiskalna dochodów podatkowych źródeł dochodów budżetu państwa w Polsce*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Gaudemet, P.M., Molinier, J. (2000). *Finanse publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gazda, M. (2016). O procesie racjonalizacji wydatków publicznych. *Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1*, 169-179.
- Gliniecka, J. (2007). *Opłaty publiczne w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Gliniecka, J. (2012). Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych. *Gdańskie Studia Prawnicze, 27*, 93-104.
- Golinowska, S. (1994). *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gomułowicz, A., Mączyński, D. (2022). *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Grzywacz, J. (2011). *Pranie pieniędzy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Jagielski, J. (2018). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Jajko, B. (2020). *Dług publiczny a równowaga fiskalna*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Karpiński, A., Paradysz, S. (2005). Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem* (s. 57-120). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o.
- Kleer, J. (2005). Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozkwitem* (s. 271-290). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o.
- Kosek-Wojnar, M. (red.). (2017). *Funkcjonowanie sektora finansów publicznych w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kosikowski, C. (2001). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.

- Kosikowski, C., Ruśkowski, E. (red.). (2006). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Kowalik, P. (2011). Finanse publiczne Polski w porównaniu z krajami Unii Europejskiej w okresie kryzysu finansowego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, XLV, 2 Sectio H, 47-59.
- Krajewska, A. (2010). *Podatki w Unii Europejskiej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Krzywoń, A. (2011). *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kucharska-Fiałkowska, M. (2016). *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Procedury, wzory dokumentów, praktyczne przykłady*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka.
- Kuchciak, I. (2012). *Raje podatkowe w zmniejszeniu obciążeń podatkowych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kudła, J. (2004). *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych.
- Kulicki, J. (2014). *Administracja danin publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kulicki, J. (2018). Władztwo podatkowe państwa i samorządu terytorialnego w zakresie podatków dochodowych – model scentralizowany czy zdecentralizowany? *Studia BAS*, 2(54), 93-112.
- Kulińska, E., Dornfeld, A. (2021). *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kuzińska, H. (red.). (2018). *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Lubińska, T. (2010). *Budżet a finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Maciejczak, M. (2009). Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury. *Zeszyty Naukowe SGGW*, 75, 121-134.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W. (2006). *Finanse publiczne w Polsce*. Warszawa – Rzeszów: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W. (2020). *Zarządzanie finansami publicznymi*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Mańczyk, P. (red.). (2018). *Daniny publiczne w Polsce i innych państwach Europy*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Marecki, K. (red.). (2008). *Podstawy finansów*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Markowska-Bzducha, E. (2009). Decentralizacja – instrument racjonalizacji finansów sektora publicznego. W: J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych* (s. 183-190). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Miemiec, W. (red.). (2020). *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

- Ministerstwo Finansów. (2012). *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych, Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*. Warszawa.
- Modzelewski, W. (2020). Elementy konstrukcji podatku w świetle Konstytucji: uwagi de lege ferenda. W: M. Bogucka-Felczak (red.), *Finanse publiczne a Konstytucja*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Moździerz, A. (2009). *Nierównowaga finansów publicznych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Moździerz, A. (2019). Klasyfikacja wydatków publicznych a badania nad ich wpływem na społeczeństwo i gospodarkę. W: S. Owsiak (red.), *Wydatki publiczne* (s. 18-50). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Nalikowski, F. (2016). *Uchylenie się od opodatkowania i inne typy zachowań nagannych narażające podatki na uszczuplenie w polskim prawie karnym skarbowym*. Włocławek: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku.
- Niemiec, R. (2021). *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Zadania skarbnika i głównego księgowego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Nowak-Far, A. (red.). (2017). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ochendowski, E. (2013). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Ofiarski, Z. (red.). (2020). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Olesińska, A. (2007). *Polskie prawo podatkowe*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Osiatyński, J. (2006). *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (2002). *Budżet władz lokalnych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Owsiak, S. (2004). *Finanse publiczne teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S., Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (1993). *Równowaga budżetowa, dług publiczny, deficyt budżetowy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piaszczyk, A. (2020). *Kontrola zarządcza. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.
- Piszko, A. (2020). *Kontrola zarządcza w placówkach oświatowych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Podstawka, M. (red.). (2017). *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*. Warszawa: PWN.
- Polarczyk, K. (2005). *Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka*. Warszawa: Kancelaria Sejmu, Biuro Ekspertyz i Analiz, Wydział Studiów Budżetowych, Raport nr 234.

- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Postuła, M. (2015). *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Przygodzka, R. (2008). Efektywność sektora publicznego. *Optimum Studia Ekonomiczne*, 4(40), 153-170.
- Raczkowski, K., Schneider, F., Węgrzyn, J. (2020). *Ekonomia systemu podatkowego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rosiek, I. (2022). *Kontrola zarządcza z rachunkowości budżetowej. Planowanie i zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Rosiński, R. (2008). *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Ruśkowski, E. (red.). (2000). *Finanse publiczne i prawo finansowe. Tom 2*. Warszawa: Wydawnictwo Konieczny i Kruszewski.
- Sola, M. (2009). *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Municipium SA.
- Sommer, T. (2009). *Czy można usprawiedliwić podatki*. Warszawa: Wydawnictwo 3S Media.
- Sowiński, R. (2009). *Uchylanie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki i sposoby zapobiegania zjawisku*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sudoł, S. (2002). *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szczodrowski, G. (2008). *Polski system podatkowy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szołno-Koguc, J. (2007). *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Szołno-Koguc, J. (2015). Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 49(2), 193-203.
- Tomaszewska, M. (2021). *System kontroli zarządczej w JST. Praktyczne ujęcie. Dokumentacja. Wnioski*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Uryszek, T. (2010). *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wantoch-Rekowski, J., Morawski, W. (2019). *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.

- Wasilewski, J., Werner, A., Kimla, K., Kostrzewa, A. (2018). Kwota wolna od podatku a sprawiedliwość podatkowa. *Edukacja ekonomistów i menedżerów*, 3(49), 187-199.
- Wernik, A. (2014). *Finanse publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Wolański, R. (2007). *System podatkowy w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Wolski, M. (2020). *Kontrola zarządcza w obszarze zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Wójtowicz-Dawid, A. (2021). *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Zawadzak, T. (2020). *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Elementy kontroli zarządczej*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Zioło, M. (2011). Deficyt i dług jako kategorie objęte dyscypliną fiskalną. W: J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne* (s. 589-599). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Ziółkowska, W. (2012). *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

Akty prawne

- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).
- Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 2, poz. 11).
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz. MF poz. 56).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2022 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2023 (M.P. 2022, poz. 995).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2022 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2022 r. (M.P. 2022, poz. 996).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2018 r., poz. 1177).
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887 ze zm.).

- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2022 r., poz. 859 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r., poz. 931 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 333 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 583 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1685 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 888 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2022 r., poz. 933 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 2540 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1787).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 194).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2647 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r., poz. 1043 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r., poz. 672 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r., poz. 2025 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 888 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 143 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 111 ze zm.).