

Elżbieta Malinowska-Misiąg

Wojciech Misiąg

# ZARZĄDZANIE FINANŚAMI PUBLICZNYMI



Od budżetów gmin  
do strategii globalnych

WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI i ZARZĄDZANIA  
z siedzibą w Rzeszowie



wydawnictwo  
**poltext**

Autorzy książki do analizowanej problematyki podeszli w sposób bardzo szeroki, ujmując ją w sześciu powiązanych ze sobą rozdziałach, odnoszących się do:

- charakterystyki najważniejszych pojęć z zakresu finansów publicznych,
- prezentacji podstawowych zasad budżetowych,
- tworzenia i koordynacji strategii rozwojowych,
- planowania dochodów i wydatków publicznych,
- zarządzania długiem publicznym,
- kontroli wewnętrznej i zewnętrznej oraz nadzoru nad gospodarowaniem środkami publicznymi.

Wymienione zagadnienia obejmują praktycznie wszystkie problemy dotyczące zarządzania finansami publicznymi w podsektorze rządowym i samorządu terytorialnego.

(...) Uważam, że jest to bardzo wartościowa monografia, świadcząca wręcz o wyśmienitej, zwłaszcza praktycznej, wiedzy (co jest szczególnym atutem książki) na temat finansów publicznych. Dlatego książka jest wartościowym opracowaniem zarówno dla czytelników, którzy chcą się zapoznać z funkcjonowaniem sektora publicznego w Polsce (choć autorzy nawiązują także do budżetu Unii Europejskiej), jak i dla tych osób (w tym praktyków), które te zagadnienia znają, ale swoją wiedzę pragną poszerzyć.

(...) Z całą pewnością nie jest łatwo w jednej monografii ująć szczegółowo tak szerokiego spektrum problemów dotyczących zarządzania finansami państwa i samorządu terytorialnego. Uważam, że autorzy tego dokonali i jest to duża zaleta monografii.

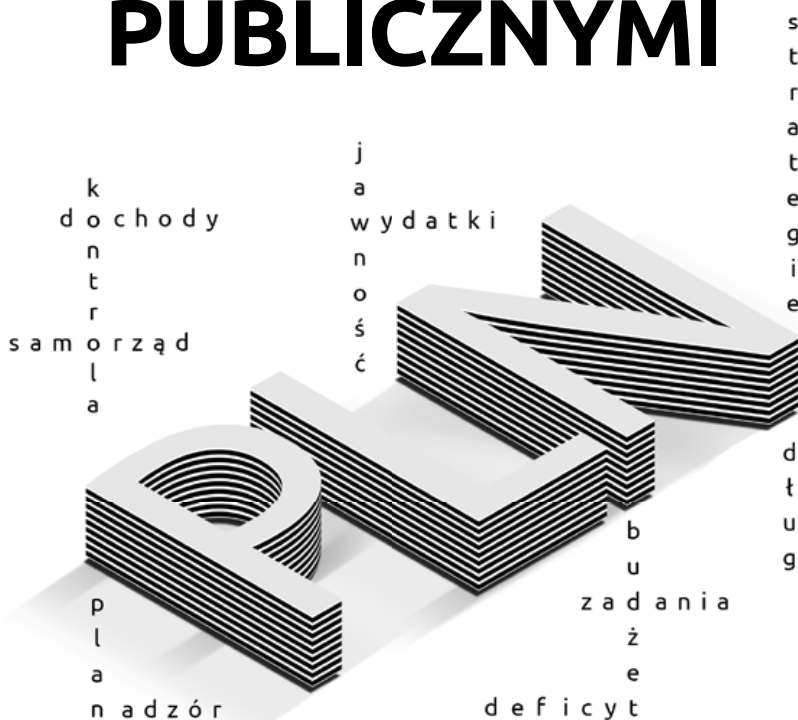
**z recenzji prof. dr. hab. Krzysztofa Surówki,**  
Katedra Finansów Publicznych,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **ZARZĄDZANIE FINANŚAMI PUBLICZNYMI**

Elżbieta Malinowska-Misiąg

Wojciech Misiąg

# ZARZĄDZANIE FINANŚAMI PUBLICZNYMI



Od budżetów gmin  
do strategii globalnych



WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA  
z siedzibą w Rzeszowie

wydawnictwo  
**poltext**

Publikacja została dofinansowana ze środków MNiSW na utrzymanie potencjału badawczego Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.

Recenzent

prof. dr hab. Krzysztof Surówka, Katedra Finansów Publicznych,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Redakcja

Ewa Skuza

Projekt okładki

Studio KARANDASZ

Skład

Protex

Copyright © 2020 by Elżbieta Malinowska-Misiąg, Wojciech Misiąg

Copyright © 2020 by Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania

z siedzibą w Rzeszowie

Copyright © 2020 by Poltext Sp. z o.o.

All rights reserved.

Współpraca Jan Misiąg

Wydanie I, Warszawa 2020

*Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym. Ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując ją, rób to jedynie na użytek osobisty.*

*Szanujmy cudzą własność i prawo!*

*Polska Izba Książki*

*Więcej o prawie autorskim na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl).*

Wydawcy:

Poltext Sp. z o.o.

[www.poltext.pl](http://www.poltext.pl)

[handlowy@mtbiznes.pl](mailto:handlowy@mtbiznes.pl)



**WYŻSZA SZKOŁA  
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**  
z siedzibą w Rzeszowie

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów

tel. 17 866 11 11

e-mail: [wsiz@wsiz.rzeszow.pl](mailto:wsiz@wsiz.rzeszow.pl)

[www.wsiz.rzeszow.pl](http://www.wsiz.rzeszow.pl)

[www.ksiegarnia.wsiz.pl](http://www.ksiegarnia.wsiz.pl)

ISBN 978-83-8175-107-0 (Poltext)

ISBN 978-83-66551-04-6 (WSIiZ)

# Spis treści

|  |     |
|--|-----|
| Wykaz ważniejszych skrótów i symboli .....                           | 7   |
| Wstęp .....  | 9   |
| <b>Rozdział 1</b>  |     |
| Podstawowe pojęcia finansów publicznych .....                        | 17  |
| 1.1. Zadania publiczne .....   | 17  |
| 1.2. Władza publiczna .....  | 19  |
| 1.3. Sektor finansów publicznych .....                               | 22  |
| 1.4. Sektor instytucji rządowych i samorządowych .....               | 25  |
| 1.5. Sektor publiczny .....  | 27  |
| 1.6. Budżet państwa i budżet środków europejskich .....              | 28  |
| 1.7. Dochody i wydatki publiczne, nadwyżka i deficyt budżetu .....   | 28  |
| 1.8. Jawność i przejrzystość, rozliczalność .....                    | 34  |
| 1.9. Zarządzanie finansami publicznymi – cele i kryteria oceny ..... | 42  |
| 1.10. Udział obywateli w zarządzaniu środkami publicznymi .....      | 45  |
| <b>Rozdział 2</b>  |     |
| Zarządzanie strategiczne – legislacja .....                          | 57  |
| 2.1. Ustrój państwa a finanse publiczne .....                        | 57  |
| 2.2. Konstytucyjne zasady finansów publicznych .....                 | 58  |
| 2.3. Zakres zadań publicznych .....                                  | 65  |
| 2.4. Podział zadań pomiędzy organy władzy publicznej .....           | 66  |
| 2.5. Ustawa o finansach publicznych .....                            | 71  |
| 2.6. Organizacja sektora finansów publicznych .....                  | 75  |
| 2.7. Prawo dochodów publicznych .....                                | 117 |
| 2.8. Procedury dokonywania wydatków publicznych .....                | 120 |
| <b>Rozdział 3</b>  |     |
| Strategie rozwoju .....  | 127 |
| 3.1. Struktura i zadania strategii rozwoju .....                     | 128 |
| 3.2. Prawne podstawy zarządzania rozwojem .....                      | 141 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.4. Inne dokumenty strategiczne .....             | 152 |
| 3.5. Strategie lokalne .....                       | 154 |
| 3.6. Umowa Partnerstwa i programy operacyjne ..... | 163 |
| 3.7. Strategie ponadnarodowe .....                 | 171 |

### **Rozdział 4**

|  |     |
|--|-----|
| Planowanie operacyjne .....                            | 185 |
| 4.1. Funkcje i cele planowania operacyjnego .....      | 186 |
| 4.2. Przesłanki konstrukcji budżetu .....              | 186 |
| 4.3. Ustawa budżetowa, budżet państwa .....            | 189 |
| 4.4. Budżet samorządowy i uchwała budżetowa .....      | 199 |
| 4.5. Budżet Unii Europejskiej .....                    | 202 |
| 4.6. Planowanie finansowo-rzeczowe .....               | 216 |
| 4.8. Algorytmy podziału środków publicznych .....      | 229 |
| 4.9. Metody i narzędzia planowania wieloletniego ..... | 237 |

### **Rozdział 5**

|   |     |
|---|-----|
| Zarządzanie operacyjne .....                                      | 245 |
| 5.1. Zarządzanie dochodami .....                                  | 246 |
| 5.2. Zarządzanie wydatkami, płynnością i długiem publicznym ..... | 255 |
| 5.3. Zmiany planów finansowych .....                              | 259 |
| 5.4. Ewidencja księgową i sprawozdawczość finansowa .....         | 262 |
| 5.5. Ewidencja wykonania zadań i stopnia realizacji celów .....   | 267 |
| 5.6. Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny .....                  | 269 |

### **Rozdział 6**

|  |     |
|--|-----|
| Kontrola i nadzór .....  | 281 |
| 6.1. Cele kontroli .....   | 282 |
| 6.2. Kryteria kontroli .....                                     | 285 |
| 6.3. Kryteria oceny wykonania budżetu i planów finansowych ..... | 287 |
| 6.4. Zewnętrzna kontrola instytucjonalna .....                   | 290 |
| 6.5. Kontrola wewnętrzna .....                                   | 303 |
| 6.6. Kontrola społeczna .....                                    | 305 |
| 6.7. Referendum samorządowe .....                                | 308 |
| 6.8. Nadzór fiskalny .....                                       | 309 |
| Aneksy .....   | 317 |
| Literatura cytowana .....  | 357 |
| Spis rysunków .....  | 379 |
| Spis tabel .....   | 381 |

## Wykaz ważniejszych skrótów i symboli

|               |   |
|---------------|---|
| BIP           | – Biuletyn Informacji Publicznej  |
| CIT           | – podatek dochodowy od osób prawnych ( <i>Corporate Income Tax</i> )  |
| CT            | – cel tematyczny w Umowie Partnerstwa   |
| DAC           | – Komitet Pomocy Rozwojowej ( <i>Development Assistance Committee</i> )   |
| DNB           | – dochód narodowy brutto  |
| DSRK          | – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju   |
| Dz. U.        | – Dziennik Ustaw  |
| Dz. Urz. MRiF | – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów   |
| Dz. Urz. UE   | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej   |
| EBC           | – Europejski Bank Centralny   |
| EFRR          | – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego   |
| EFRROW        | – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich  |
| EFS           | – Europejski Fundusz Społeczny  |
| GAO           | – Government Accountability Office (U.S.)   |
| GUS           | – Główny Urząd Statystyczny   |
| HDI           | – indeks rozwoju społecznego ( <i>Human Development Index</i> )   |
| INTOSAI       | – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli ( <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> ) |
| ISSAI         | – Międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli ( <i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> )      |
| JST           | – jednostka samorządu terytorialnego  |
| KPO           | – krajowy program operacyjny  |
| MDG           | – Milenijne Cele Rozwoju ( <i>Millennium Development Goals</i> )  |
| NIK           | – Najwyższa Izba Kontroli   |
| OECD          | – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )             |
| ONZ           | – Organizacja Narodów Zjednoczonych   |



## Zarządzanie finansami publicznymi

---

|         |  |
|---------|--|
| PEFA    | – program oceny jakości zarządzania finansami publicznymi ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> ) |
| PIT     | – podatek dochodowy od osób fizycznych ( <i>Personal Income Tax</i> )  |
| PKB     | – produkt krajowy brutto   |
| PO      | – program operacyjny   |
| POIR    | – PO Inteligentny Rozwój   |
| POIiŚ   | – PO Infrastruktura i Środowisko   |
| POPC    | – PO Polska Cyfrowa  |
| POPT    | – PO Pomoc Techniczna  |
| POPW    | – PO Polska Wschodnia  |
| PO Ryby | – PO Rybactwo i Morze  |
| POWER   | – PO Wiedza Edukacja Rozwój  |
| PPP     | – partnerstwo publiczno-prywatne   |
| PROW    | – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich   |
| PZPR    | – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza   |
| RIO     | – regionalna izba obrachunkowa   |
| RPO     | – regionalny program operacyjny  |
| SDG     | – cele zrównoważonego rozwoju ( <i>Sustainable Development Goals</i> )   |
| UE      | – Unia Europejska  |
| UP      | – Umowa Partnerstwa  |
| VAT     | – podatek od wartości dodanej ( <i>Value Added Tax</i> )   |
| WPF     | – wieloletni plan finansowy  |
| WPPF    | – Wieloletni Plan Finansowy Państwa  |
| WPF JST | – wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego  |
| WPR     | – Wspólna Polityka Rolna UE  |

### Symbole stosowane w tabelach

Zgodnie z konwencją przyjętą w publikacjach statystycznych GUS:

Kreska (–) – zjawisko nie wystąpiło

Zero: (0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,5

(0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05

Kropka (.) – zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych

Znak (x) – wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe

# Wstęp

Gdy w jakiegokolwiek dziedzinie funkcjonowania państwa pojawiają się problemy, jako pierwsze wyjaśnienie przyczyn złego stanu rzeczy zwykle podnoszona jest kwestia niedostatecznych środków publicznych kierowanych na finansowanie tego rodzaju działalności. Ta uniwersalna diagnoza jest w wielu przypadkach trafna, lecz musimy pamiętać o tym, że:

- rozmiary dostępnych środków publicznych są zawsze ograniczone i zawsze mniejsze od tych, które moglibyśmy w rozsądny sposób wykorzystać,
- rozmiary środków przeznaczanych na konkretną działalność – na przykład na obronę narodową czy ochronę zdrowia – zależą nie tylko od całkowitej puli dostępnych środków publicznych, ale i od sposobu podziału tej puli między różne rodzaje działalności,
- efekty działań państwa zależą nie tylko od tego, ile środków przeznaczymy na finansowanie tych działań, ale i od sposobu zarządzania tymi środkami.

Jest oczywiste, że nie możemy dowolnie kształtować globalnej kwoty wydatków publicznych – ograniczają ją możliwości gospodarki oraz obowiązujące reguły fiskalne. Wiemy też, że próba zwiększenia dochodów publicznych (a więc i możliwych rozmiarów wydatków) poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych może dać tylko ograniczone efekty, tworząc przy tym poważne problemy w przyszłości. Równie poważne problemy niesie ze sobą zwiększanie wydatków przez zwiększenie deficytu budżetowego powodujące szybszy wzrost zadłużenia. Pokazuje to, jakie znaczenie dla finansów państwa – a przez to dla dostarczania obywatelom dobrej jakości usług publicznych – ma efektywne zarządzanie ograniczonymi środkami, jakimi dysponować mogą organy władzy publicznej i podległe im jednostki.

Zarządzanie zasobami publicznymi, w tym zarządzanie finansami publicznymi, w istotny sposób kształtuje stan państwa i jakości życia obywateli. Jest przy tym procesem bardzo złożonym. Decyduje o tym zarówno fakt, że proces ten jest realizowany przez ogromną liczbę podmiotów – od najwyższych organów państwa do najmniejszych gmin, jak i to, że zarządzanie środkami publicznymi obejmuje wiele rodzajów zadań, wśród których wyróżnić należy przede wszystkim:

- tworzenie prawnych ram zarządzania środkami publicznymi i szerzej – ram funkcjonowania organów władzy publicznej, w tym ustalenie zakresu

zadań publicznych oraz podział zadań i kompetencji pomiędzy różne organy władzy publicznej,

- ustalanie strategii rozwoju na szczeblu państwa i wspólnot samorządowych – strategie te powinny wyznaczać zadania stawiane organom władzy publicznej i stanowić podstawę planowania i operatywnego zarządzania środkami publicznymi,
- planowanie dochodów i wydatków publicznych,
- operacje związane z gromadzeniem dochodów, z dokonywaniem wydatków oraz z zaciąganiem i spłatą zobowiązań służących finansowaniu zadań publicznych,
- dokumentowanie wymienionych powyżej operacji i ich efektów,
- publikowanie sprawozdań rzetelnie obrazujących stan finansów publicznych i realizację założonych celów społecznych i gospodarczych,
- kontrolę działań podejmowanych w ramach zarządzania środkami publicznymi oraz nadzór nad tymi działaniami, w tym – sprawowaną we wszystkich instytucjach publicznych kontrolę wewnętrzną, stanowiącą nieodłączną część procedur operatywnego zarządzania finansami publicznymi oraz kontrolę zewnętrzną, sprawowaną zarówno przez wyspecjalizowane organy i instytucje publiczne (Sejm, Najwyższą Izbę Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, komisje rewizyjne organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego), jak i przez obywateli.

Tak zarysowany zakres pojęcia „zarządzanie finansami publicznymi” jest szerszy, niż wynikałoby z zamieszczonej w ustawie o finansach publicznych „quasi-definicji” finansów publicznych, zgodnie z którą *finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:*

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

---

<sup>1</sup> Art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) Zastanawiać może wskazanie – jako jednego z elementów finansów publicznych – *zarządzania środkami publicznymi*. Wydaje się, że w intencji ustawodawcy było wąskie rozumienie tego terminu – nie oznacza ono zarządzania środkami publicznymi „jako takiego”, a jedynie zarządzanie środkami znajdującymi się w bezpośredniej dyspozycji (np. na rachunkach bankowych) poszczególnych instytucji publicznych.

Uznaliśmy jednak, że pominięcie przy omawianiu zarządzania środkami publicznymi kwestii związanych z określeniem prawnych ram finansów publicznych oraz z konstruowaniem i realizacją strategii rozwoju nie dałoby pełnego obrazu tego zagadnienia.

Zarządzanie środkami publicznymi różni się wyraźnie od zarządzania finansami w podmiotach komercyjnych. O odrębności zarządzania środkami publicznymi decydują w szczególności następujące specyficzne cechy sektora finansów publicznych:

- brak mechanizmów stymulujących dbałość o jakość produktu i efektywność działania, które decydują o sposobie zarządzania podmiotami komercyjnymi (konkurencja rynkowa, dążenie do osiągnięcia zysku),
- ograniczona odpowiedzialność finansowa osób podejmujących decyzje za niezadowolające efekty tych decyzji,
- podatność na ingerencje uwarunkowane celami bieżącej polityki.

W efekcie osiągnięciu zasadniczego celu gospodarowania środkami publicznymi, którym jest takie wykorzystanie środków publicznych, by w maksymalnym stopniu zaspokoić potrzeby obywateli, zagrażają takie negatywne, specyficzne dla sfery publicznej zjawiska jak:

- brak rozpoznania potrzeb i preferencji obywateli lub ignorowanie tych potrzeb,
- korupcja,
- oszustwa podatkowe i unikanie podatków, a także nieskuteczna egzekucja dochodów przez służby podatkowe,
- niedostosowanie wydatków do strategicznych celów społecznych i gospodarczych,
- motywowane krótkookresowymi potrzebami politycznymi naruszanie zasad zrównoważonego rozwoju,
- nierzetelne i nieprofesjonalne działanie administracji objawiające się w szczególności w podejmowaniu działań niecelowych,
- złe prawo, w tym brak koordynacji przepisów odnoszących się do dochodów publicznych z przepisami określającymi zadania publiczne, a przez to – wydatki publiczne.

Kluczowym zadaniem jest więc konstrukcja takiego systemu zarządzania środkami publicznymi, by zminimalizować – ich całkowita eliminacja jest bowiem niemożliwa – potencjalne, niekorzystne skutki wymienionych powyżej zjawisk.

Środki publiczne są podstawowym źródłem utrzymania dla znaczącej części naszego społeczeństwa. Nie istnieją w tym obszarze żadne oficjalne, zbiorcze

statystyki. Biorąc pod uwagę, że środki publiczne stanowią podstawowe źródło utrzymania dla:

- pracowników i funkcjonariuszy instytucji publicznych oraz członków ich rodzin,
- ogromnej większości emerytów i rencistów,
- osób otrzymujących uposażenia w stanie spoczynku (sędziowie, prokuratorzy),
- osób utrzymujących się ze świadczeń pomocy społecznej, w tym – bezrobotnych,
- pracowników przedsiębiorstw, które mogą działać tylko dzięki dotacjom otrzymywanym ze środków publicznych; do takich przedsiębiorstw zaliczyć należy na przykład większość spółek komunalnych wykonujących zadania użyteczności publicznej: zarządy budynków, zakłady komunikacji miejskiej itp.

Można jednak szacować, że odsetek osób, dla których środki publiczne są podstawowym źródłem ich dochodów – wliczając w to również członków rodzin tych osób – wynosi nie mniej niż 35–40%.

W wydanej w 2011 r. książce brytyjski ekspert Gary Bandy zamieścił „Dziesięć zasad zarządzania pieniądzem publicznym”<sup>2</sup>, formułując je – z podziwu godną zwięzłością – tak:

- Zrozum politykę (*Understand the politics*).
- Działaj w granicach swojej funkcji (*Know the limits*).
- Kontroluj pieniądze, którymi zarządzasz (*Be in control*).
- Mierz to, co istotne (*Measure what matters*).
- Działaj celowo (*Act reasonably*).
- Działaj prawidłowo (*Always do the right thing*).
- Bądź rozliczalny (*Be accountable*).
- Bądź dobrym partnerem (*Be a good partner*).
- Myśl komercyjnie (*Be commercial*).
- Zapewnij publiczne efekty dokonanych wydatków (*Create public value for money*).

Trudno się z tymi zasadami nie zgodzić. Problem jednak w tym, jak je stosować w praktyce. Spróbujemy to – w ogromnym skrócie – przedstawić w kolejnych rozdziałach tej książki.

Transformacja ustrojowa, jaką Polska przeszła na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. oznaczała nie tylko demokratyzację

---

<sup>2</sup> G. Bandy, *Financial Management and Accounting in the Public Sector*, Routledge Masters in Public Management, London 2015 (wyd. 2), s. 351–353 [tłum. własne].

ustroju politycznego i zasadnicze zmiany struktury i polityki gospodarczej, ale i bardzo głębokie zmiany w zasadach i metodach zarządzania finansami publicznymi. Do polskiego systemu finansów publicznych zaczęły przenikać nowe w naszej praktyce, chociaż często znane już od dziesięcioleci, koncepcje i metody zarządzania, z których warto wskazać przynajmniej najważniejsze:

- koncepcje nowego zarządzania publicznego<sup>3</sup>,
- metody budżetowania zadaniowego,
- zasady zrównoważonego rozwoju, skodyfikowane w deklaracji z Rio<sup>4</sup>,
- nowe koncepcje pomiaru wzrostu gospodarczego i jakości życia, wyrażone m.in. w „raporcie Stiglitz’a”<sup>5</sup>, w pracach prowadzonych w Unii Europejskiej pod hasłem „Beyond GDP”<sup>6</sup> i w badaniach metod pomiaru i oceny jakości życia zapoczątkowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pod hasłem „How’s Life”.

Teoretycznych założeń i też tych koncepcji nie będziemy w tej książce omawiać, jednak ich wpływ na istniejące i proponowane procedury i metody zarządzania finansami publicznymi będzie w wielu miejscach wyraźnie widoczny.

Zasadnicze przesłanie naszej książki można streścić w trzech punktach:

- podstawowym i niezmiennym celem zarządzania finansami publicznymi jest efektywne wykorzystanie środków publicznych w celu poprawy jakości życia obywateli – i z tego punktu widzenia należy oceniać wszelkie działania podejmowane w związku z zarządzaniem finansami publicznymi,
- zarządzanie finansami publicznymi nie sprowadza się wyłącznie do dokonywania operacji dochodowo-wydatkowych, lecz obejmuje również inne działania – od tworzenia podstaw prawnych przez programowanie i planowanie rozwoju aż do procedur kontroli i nadzoru,

<sup>3</sup> Por. np.: Ch. Hood, *A Public Management for all Seasons?*, „Public Administration” Vol. 69 (Spring 1991), s. 3–19, a po polsku: K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Sejmowe (seria „Infos”), Warszawa 2014.

<sup>4</sup> *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, przyjęta na konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” na posiedzeniu w Rio de Janeiro w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r.*, tłumaczenie polskie dostępne na stronie internetowej Sejmu: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html>; tekst oficjalny: *RIO Declaration on Environment and Development*, dostępny na stronie internetowej ONZ: [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I)).

<sup>5</sup> J. Fitoussi, A. Sen, J. Stiglitz, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris 2009, dostępny na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.

<sup>6</sup> *Wyjść poza PKB. Pomiar postępu w zmieniającym się świecie. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego*, KOM(2009) 433, Bruksela 2009.

- procesy zarządzania finansami publicznymi toczą się na różnych poziomach – od najmniejszych jednostek samorządowych do całego świata – i wszystkie są ważne.

Tak szeroko zarysowana tematyka wymagała oczywiście ostrej selekcji omawianych tematów i ograniczenia szczegółowości opisu. Częściową rekompensatą za brak szerszej prezentacji poszczególnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi są liczne odwołania literaturowe, aneksy zawierające wybrane materiały źródłowe, a także wybrane dane statystyczne. Przy doborze literatury staraliśmy się, by możliwie duża ich część była dostępna w internecie. Wskazujemy też – gdy jest to możliwe – adresy internetowe, pod którymi znaleźć można cytowane materiały.

Wybrana przez nas metoda opisu i analizy prezentowanych w książce instrumentów zarządzania finansami publicznymi polega na przyjęciu jako punkt wyjścia formalnych podstaw funkcjonowania opisywanych instrumentów i konfrontacji teoretycznych założeń z materiałami opisującymi faktyczne działanie tych instrumentów. Tam, gdzie było to możliwe, analiza relacji pomiędzy teoretycznymi założeniami i praktyką została dodatkowo uzupełniona analizą danych statystycznych pokazujących skuteczność stosowania opisywanych instrumentów. Istotne jest przy tym, że za miarę skuteczności zarządzania finansami publicznymi uznawaliśmy przede wszystkim wpływ, jaki funkcjonowanie sektora finansów publicznych wywiera na jakość życia obywateli. Staraliśmy się też wskazywać przypadki pozornie skutecznych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi, naruszających jednak wyraźnie zasady zrównoważonego rozwoju.

Zależało nam również na tym, by ogólne rozważania o metodach i instrumentach zarządzania finansami publicznymi powiązać z polską praktyką. Stąd wiele miejsca zajmują w książce opisy polskiego sektora finansów publicznych – jego podstaw prawnych, instytucji i procedur.

Podstawowy tekst został podzielony na sześć rozdziałów, omawiających kolejno:

- najważniejsze pojęcia finansów publicznych,
- tworzenie prawnych ram funkcjonowania sektora finansów publicznych,
- tworzenie i koordynację strategii rozwojowych,
- planowanie dochodów i wydatków publicznych, w tym – planowanie wieloletnie i budżetowanie zadaniowe,
- gromadzenie dochodów, dokonywanie wydatków oraz wykonywanie operacji związanych z zaciąganiem i spłatami długu publicznego,
- nadzór nad finansami publicznymi i ich kontrolę, w tym kontrolę wewnętrzną, zewnętrzną kontrolę instytucjonalną oraz kontrolę społeczną (obywatelską).

Podstawowy tekst – oprócz aneksów – uzupełnia również wykaz cytowanej literatury oraz aktów prawnych.

Sądzymy, że nasza książka przydatna będzie głównie osobom zainteresowanym – teoretycznie lub praktycznie – metodami zarządzania finansami publicznymi, zasadami kształtowania polityk publicznych i planowaniem finansowym. Uważamy też, że można ją polecić studentom zainteresowanym poszerzeniem swej wiedzy z zakresu finansów publicznych.

Stan prawny został zaktualizowany na dzień 31 grudnia 2019 r. W odsyłaczach do aktów prawnych uwzględniliśmy również opublikowane do końca stycznia 2020 r. nowe teksty jednolite ustaw.

Podziękowania winni jesteście recenzentowi książki – profesorowi Krzysztofowi Surówce. W ostatecznej redakcji tekstu staraliśmy się uwzględnić jego życzliwe, ale wnikliwe i konstruktywne uwagi i sugestie.



# Rozdział 1

## Podstawowe pojęcia finansów publicznych

W rozdziale tym przedstawimy skrótowo najważniejsze pojęcia związane z zarządzaniem środkami publicznymi. Potrzeba takiego wprowadzenia wynika z faktu, że dla wielu kluczowych pojęć nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji, a dla jasności całego opisu niezbędne jest, by tym kluczowym pojęciom nadać konsekwentnie dalej stosowaną interpretację.

### 1.1. Zadania publiczne

Zadaniami publicznymi będziemy nazywać zadania, których wykonanie powierzono – na mocy obowiązującego prawa – władzy publicznej. Powierzenie zadania konkretnemu organowi władzy publicznej nie oznacza, że ma on samodzielnie wykonać dane zadanie. Ma on jedynie obowiązek zapewnienia realizacji tego zadania. W praktyce oznaczać to może w szczególności powierzenie realizacji zadania:

- urzędowi obsługującemu dany organ lub innej instytucji publicznej podległej temu organowi bądź przez niego nadzorowanej,
- innej instytucji publicznej,
- podmiotowi (instytucji lub osobie fizycznej) spoza sektora finansów publicznych wykonującemu zadania publiczne zlecone mu – najczęściej w drodze umowy<sup>1</sup> – przez organ odpowiedzialny za wykonanie zadania publicznego, przy czym zleceniobiorcą może być zarówno organizacja pozarządowa (stowarzyszenie, fundacja), jak i przedsiębiorstwo komercyjne.

---

<sup>1</sup> Wskazać można przykłady ustawowego zlecenia wykonania zadania publicznego organizacji pozarządowej. Na przykład zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1222) centralną ewidencję wydanych odznak i legitymacji honorowych dawców krwi prowadzi Polski Czerwony Krzyż. W przeszłości zadania publiczne powierzano też w drodze ustawowej Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu i Tatrzańskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu.

Szczególnym trybem zlecenia realizacji zadania publicznego podmiotowi spoza tego sektora jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), którego zasady określa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>2</sup>. PPP jest rozumiane jako współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, której przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy partnerami. Przedmiotem PPP są najczęściej przedsięwzięcia inwestycyjne, powiązane ze świadczeniem przez partnera prywatnego usług publicznych. Do zadań publicznych należą zarówno zadania o charakterze administracyjnym, jak i zadania mające charakter typowych usług publicznych. Zbiór zadań publicznych jest więc niezwykle zróżnicowany. Jako przykłady, ilustrujące różnorodność elementów całego wykazu zadań publicznych wskazać można:

- prowadzenie szkół podstawowych,
  - wydawanie wyroków i ich egzekucję,
  - zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego,
  - prowadzenie akt stanu cywilnego i wydawanie zaświadczeń z tych akt,
  - udzielanie zezwoleń i koncesji na pewne rodzaje działalności,
  - gromadzenie środków publicznych i egzekucję należności instytucji publicznych,
  - ochronę środowiska,
  - budowę i utrzymanie dróg publicznych,
  - kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST),
  - udzielanie świadczeń medycznych finansowanych ze środków publicznych,
  - prowadzenie rejestru zakładów opieki zdrowotnej,
  - nadawanie stopni i tytułów naukowych,
  - zaopatrzenie w energię elektryczną, wodę i gaz,
  - utrzymanie porządku w miastach i innych miejscowościach,
  - uchwalanie ustaw,
  - prowadzenie instytucji kultury,
  - wspieranie działalności kulturalnej prowadzonej przez instytucje niepubliczne,
  - zapewnienie bezpieczeństwa w górach,
  - wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych,
  - wypłatę zasiłków dla bezrobotnych,
  - gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego
- oraz wiele tysięcy innych zadań różnego rodzaju i różnego kalibru.

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1445, z późn. zm.

Nie ma jednego aktu prawnego zawierającego pełny wykaz zadań publicznych i określającego organy władzy publicznej, którym powierzono wykonanie każdego z tych zadań. Stworzenie takiego aktu prawnego wydaje się zresztą niezbyt racjonalne. Wykaz zadań publicznych trzeba więc odczytywać z wielu ustaw i aktów wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tych ustawach.

## 1.2. Władza publiczna

Sens władzy publicznej najlepiej oddaje wypowiedziana przez Abrahama Lincolna w 1863 r. formuła: władza narodu, przez naród i dla narodu<sup>3</sup>. Potrzebna będzie jednak dokładniejsza, prawna definicja.

Użyte w art. 7 Konstytucji pojęcie władza publiczna (Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) nie zostało wprost zdefiniowane. Nie ma również jednolitej interpretacji relacji pojęć władza publiczna i organy władzy publicznej. Dla naszych potrzeb przyjmiemy, że przez organy władzy publicznej rozumieć będziemy wszystkie państwowe i samorządowe organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także organy państwa, których nie zalicza się do żadnej z wymienionych powyżej trzech sfer władzy publicznej. Taki charakter mają na przykład instytucje funkcjonujące na podstawie przepisów rozdziału IX Konstytucji („Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”)<sup>4</sup>. W tak zarysowanej definicji organów władzy publicznej mieszczą się organy o bardzo zróżnicowanych funkcjach i zakresie działań – od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wójta małej gminy. Jako przykłady organów władzy publicznej wskazać można w szczególności:

- organy władzy ustawodawczej – Sejm i Senat,
- organy władzy wykonawczej – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, ministrów właściwych w sprawach poszczególnych działów administracji rządowej,
- organy władzy podległe pośrednio lub bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów lub ministrom – na przykład Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, komendantów głównych Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Policji, komendantów wojewódzkich tych służb, dyrektorów izb Kra-

---

<sup>3</sup> *The Gettysburg Address*, tekst oryginalny (w różnych wersjach) dostępny np. na stronie internetowej: <http://www.loc.gov/exhibits/gettysburg-adress/exhibititems.html>; tłumaczenie polskie – zob np.: [https://pl.wikisource.org/wiki/-Przemowa\\_Gettysburska](https://pl.wikisource.org/wiki/-Przemowa_Gettysburska).

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

jowej Administracji Skarbowej i naczelników urzędów skarbowych oraz wiele innych organów centralnych<sup>5</sup>,

- organy władzy sądowniczej – sądy i trybunały, w tym Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, sądy powszechne i sądy administracyjne,
- Najwyższą Izbę Kontroli,
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki pomocnicze,
- organy stanowiące JST – rady gmin i powiatów oraz sejmiki wojewódzkie,
- organy wykonawcze JST – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zarządy powiatów i województw.

Nie jest to wykaz pełny. Istnieją również instytucje, co do których trudno jest o jednoznaczne stwierdzenie, czy należy je traktować jako organy władzy publicznej<sup>6</sup>.

Zmienia się sposób podejścia do władzy publicznej. O ile kiedyś przy definiowaniu władzy publicznej główny nacisk kładziono na możliwość bezpośredniego, władczego oddziaływania na sytuację obywatela i podmiotów gospodarczych, o tyle obecnie, pod wpływem koncepcji nowego zarządzania publicznego<sup>7</sup>, eksponuje się głównie fakt, iż rolą władz publicznych jest dostarczenie obywatelom prawem określonego „pakietu” usług, charakteryzującego się dobrą jakością i „wyprodukowanego” możliwie tanio. Od władz publicznych wymagamy również aktywnego podejścia do sposobów realizacji zadań publicznych (poszukiwania *best value for money*<sup>8</sup>) oraz do

---

<sup>5</sup> Wykaz wszystkich centralnych organów administracji rządowej znaleźć można np. na stronie internetowej Urzędu Statystycznego w Gdańsku: [http://gdansk.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gdansk/ASSETS\\_wykaz\\_org-3.pdf](http://gdansk.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gdansk/ASSETS_wykaz_org-3.pdf).

<sup>6</sup> Por. np.: T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 79–84.

<sup>7</sup> Szerzej o nowym zarządzaniu publicznym – por. np.: M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Instytut Zmian, Warszawa 2012, [http://iz.org.pl/wp-content/uploads/2012/09/New\\_Public\\_Management\\_Michal\\_Ochnio\\_Institut\\_Zmian.pdf](http://iz.org.pl/wp-content/uploads/2012/09/New_Public_Management_Michal_Ochnio_Institut_Zmian.pdf); E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” nr 11 (2015), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 858, s. 185–193, [http://www.wzieu.pl/zn/858/21\\_ZN\\_858.pdf](http://www.wzieu.pl/zn/858/21_ZN_858.pdf).

<sup>8</sup> Szerzej o *Value for Money* – por. np.: A. Wodecka-Hyjek, *Zarys metodyczny systemu Best Value*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011, <http://www.dbc.wroc.pl/dlibra/doccontent?id=36828>; M. Ćwiklicki, A. Wodecka-Hyjek, *Best Value – angielska metod doskonalenia usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(23)/2013, s. 50–61, <http://www.zarządzaniepubliczne.pl/download/ZP23/zp23-4.pdf>; *Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, <http://www.parp.gov.pl/publikacje/ebook/477>.

bieżących i przyszłych potrzeb obywateli. Takie rozumienie funkcji władzy publicznej nie może oznaczać postulatu rezygnacji z wyposażenia władzy publicznej w instrumenty władczego oddziaływania (przymusu), nakazuje natomiast stałe konfrontowanie zakresu zadań publicznych z realnie istniejącymi potrzebami obywateli, a także z analizą ich przyszłych potrzeb. Jest oczywiście odrębną kwestią, czy wszystkie osoby i instytucje sprawujące władzę publiczną tak właśnie rozumieją swoje zadania i obowiązki wobec obywateli. Doświadczenie podpowiada tu – niestety – odpowiedź negatywną.

Reasumując:

- zadaniem władzy publicznej jest działanie na rzecz zaspokojenia potrzeb obywateli,
- władzy publicznej trzeba zapewnić warunki do wypełniania jej funkcji, w tym wyposażyć ją w adekwatne do zadań środki finansowe i prawo dysponowania tymi środkami,
- od władzy publicznej możemy wymagać:
  - działania w interesie obywateli,
  - profesjonalizmu i staranności,
  - działania w granicach kompetencji – upoważnień,
  - dbałości o racjonalne wykorzystanie powierzonych zasobów,
  - poddania się kontroli i ocenie zleciodawców – obywateli.

Wychodząc z takich założeń, możemy syntetycznie przedstawić logikę funkcjonowania sektora finansów publicznych:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Obywatele – przez swoich przedstawicieli:<ul style="list-style-type: none"><li>– ustalają zakres zadań publicznych,</li><li>– ustalają strukturę władzy publicznej,</li><li>– zobowiązują się do przekazania części swych dochodów na cele wspólne,</li><li>– kontrolują działania władzy publicznej i rozliczają ją z osiągniętych efektów.</li></ul></li><li>• Władza publiczna:<ul style="list-style-type: none"><li>– wykonuje zadania publiczne, wykorzystując przyznane jej środki i kompetencje,</li><li>– zdaje sprawę ze sposobu wykonywania zadań i osiągniętych efektów.</li></ul></li></ul> |
|---|

Do tego schematu powinniśmy się odwoływać, dokonując oceny sposobu zarządzania środkami publicznymi. Nie chodzi przecież o profesjonalną perfekcję (która czasem bywa szkodliwa), lecz o to, by system działał sprawnie w interesie obywateli.

Art. 7 Konstytucji określa podstawową zasadę funkcjonowania organów władzy publicznej nazywaną zasadą legalizmu. Zgodnie z tą zasadą organy władzy publicznej:

- podejmują tylko te działania, które zostały im zlecone (działają na podstawie prawa),
- w swym działaniu przestrzegają wszystkich przepisów prawa, które ma do nich zastosowanie (działają w granicach prawa).

Istotną cechą tak sformułowanej zasady legalizmu jest to, że o ile w odniesieniu do osób fizycznych i podmiotów sektora prywatnego za legalne uważane jest to, co nie jest zakazane, to w przypadku instytucji publicznych legalne są te działania, które nie tylko nie są zakazane, ale i które zostały przewidziane do wykonywania przez daną instytucję. W odniesieniu do finansów oznacza to na przykład, że ten sam wydatek może być uznany za legalny w jednej instytucji publicznej, gdyż służy realizacji jej zadań, lecz będzie nielegalny w innej instytucji. Konsekwencją przyjęcia zasady legalizmu jest konieczność ustawowego określenia – dla każdego zadania publicznego – organu władzy publicznej odpowiedzialnego za wykonanie tego zadania, a także konieczność utworzenia aparatu wykonawczego – jednostek organizacyjnych, które zapewnią organom władzy możliwość działania.

### 1.3. Sektor finansów publicznych

Do sektora finansów publicznych zaliczane są jednostki organizacyjne podległe organom władzy publicznej utworzone w celu wykonywania – na zasadach niekomercyjnych – zadań publicznych. Sformułowanie „na zasadach niekomercyjnych” nie wyklucza z sektora jednostek (instytucji) pobierających opłaty za świadczone przez nie usługi, jeśli osiągnięcie zysku nie było celem, dla którego tę instytucję utworzono.

Do polskiego ustawodawstwa pojęcie sektora finansów publicznych zostało wprowadzone w 1999 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Sektor zdefiniowano poprzez wyminięcie podmiotów i jednostek do niego zaliczanych. Wykaz ten – początkowo dość ogólny (składał się z dwóch zbiorczych punktów) – został uszczegółowiony po nowelizacji z końca grudnia 2000 r.<sup>9</sup>. Od tego czasu w bardzo zbliżonej formie jest powielany w kolejnych ustawach o finansach publicznych. Zmiany wprowadzane do wykazu były wynikiem albo reorganizacji sektora, albo zmian nazewnictwa niektórych instytucji. W nielicznych przypadkach modyfikacje wykazu były związane z wyłączeniem pewnych instytucji z sek-

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 122 poz. 1315, z późn. zm.

tora<sup>10</sup>. Obecnie, zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych, sektor finansów publicznych obejmuje:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego, ich związki oraz związki metropolitalne;
- instytucje, których zasady organizacji i gospodarki finansowej określa ustawa o finansach publicznych (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, fundusze celowe);
- podmioty wymienione imiennie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (wraz z zarządzanymi przez niego funduszami), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (i fundusze zarządzane przez jej Prezesa), Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- grupy podmiotów o jednorodnych zasadach organizacyjnych i finansowych (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, instytucje kultury);
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Zauważmy, że wykaz ten nie obejmuje Skarbu Państwa – osoby prawnej, która w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych<sup>11</sup>. Skarb Państwa nie posiada własnych organów, działa poprzez państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej.

Z formalnego punktu widzenia definicja sektora finansów publicznych jest poprawna, gdyż pozwala w jednoznaczny sposób rozstrzygnąć, czy pewien podmiot jest, czy też nie jest jego częścią składową. Niemniej jednak definicja ta, przyjmując za podstawę zaliczenia do sektora finansów publicznych organizacyjną formę podmiotu, nie wyjaśnia kryteriów, które uzasadniają właśnie taki dobór. W świetle definicji z art. 9 ustawy o finansach publicznych do sektora finansów publicznych nie zalicza się na przykład utworzo-

---

<sup>10</sup> Na przykład od 1 października 2010 r. do sektora finansów publicznych nie zalicza się instytutów badawczych, działających wcześniej jako jednostki badawczo-rozwojowe.

<sup>11</sup> Art. 33 i 34 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 poz. 1145, z późn. zm.).

Tabela 1.1. Dochody, wydatki i zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2011–2018

| Treść                                   | Jednostka<br>miary | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dochody sektora finansów publicznych    | mln zł             | 604,2  | 651,1  | 650,3  | 677,2  | 687,8  | 701,9  | 776,1  | 864,9  |
| Wydatki sektora finansów publicznych    | mln zł             | 660,1  | 689,6  | 707,0  | 716,9  | 731,8  | 747,9  | 790,3  | 861,2  |
| Wynik sektora finansów publicznych      | mln zł             | -55,9  | -38,5  | -56,7  | -39,7  | -44,1  | -46,0  | -14,2  | +3,7   |
| Zadłużenie sektora finansów publicznych | mln zł             | 815,3  | 840,5  | 882,3  | 826,8  | 877,3  | 965,2  | 961,8  | 984,3  |
| Relacja do PKB:                         |                    |        |        |        |        |        |        |        |        |
| – dochody sektora finansów publicznych  | %                  | 38,6   | 40,0   | 39,2   | 39,4   | 38,2   | 37,9   | 39,0   | 42,7   |
| – wydatki sektora finansów publicznych  | %                  | 42,1   | 42,3   | 42,7   | 41,7   | 40,7   | 40,2   | 39,7   | 42,5   |
| – wynik sektora finansów publicznych    | %                  | -3,6   | -2,4   | -3,4   | -2,3   | -2,4   | -2,5   | -0,7   | +0,2   |
| – dług publiczny                        | %                  | 52,0   | 51,6   | 53,2   | 48,1   | 48,7   | 51,9   | 48,4   | 48,6   |
| Na jednego mieszkańca:                  |                    |        |        |        |        |        |        |        |        |
| – dochody sektora finansów publicznych  | zł                 | 15,678 | 16,897 | 16,893 | 17,599 | 17,894 | 18,263 | 20,193 | 22,517 |
| – wydatki sektora finansów publicznych  | zł                 | 17,128 | 17,896 | 18,366 | 18,631 | 19,039 | 19,460 | 20,563 | 22,421 |
| – dług publiczny                        | zł                 | 21,156 | 21,812 | 22,919 | 21,487 | 22,824 | 25,114 | 25,025 | 25,625 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



nych przez gminy spółek<sup>12</sup> wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej, które – mimo ich formy organizacyjnej – nie są instytucjami komercyjnymi. Wątpliwości budzi też niejednorodność podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, a konkretnie – równoległe zaliczenie do sektora finansów publicznych organów władzy publicznej i urzędów obsługujących te organy.

O znaczeniu problemów związanych z zarządzaniem finansami publicznymi świadczą rozmiary środków, którymi zarządzają instytucje zaliczane do sektora finansów publicznych. W 2018 r. dochody jednostek tego sektora wyniosły ok. 864,9 mld zł, co odpowiadało 42,7% PKB. Nieco mniejsze (861 mld zł, czyli ok. 42,5% PKB) były w 2018 r. wydatki publiczne.

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w latach 2011–2018 przedstawiono szerzej w aneksie nr 1 (s. 319).

#### 1.4. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

Sektor finansów publicznych jest pojęciem zbliżonym do pojęcia instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) występującym w statystykach międzynarodowych, zarówno w Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (The European System of National and Regional Accounts, ESA)<sup>13</sup>, stosowanym przez wszystkie państwa członkowskie UE, niezależnie od metodologii narodowych, jak też w statystyce finansów publicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (GFS 2014)<sup>14</sup>.

W systemach ESA i GFS przyporządkowanie do sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>15</sup> zależy od typu produkcji i funkcji poszczególnych jednostek instytucjonalnych, a nie od ich formy prawnej. Zgodnie z ESA 2010 jednostkami instytucjonalnymi nazywa się podmioty gospodarcze mające uprawnienia do własności wyrobów i aktywów, zaciągania zobowią-

---

<sup>12</sup> Najczęściej są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których 100% udziałów posiadają gminy, które te spółki utworzyły.

<sup>13</sup> Por.: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z 21.5.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L Nr 174, s. 1). Rozporządzenie to wprowadziło system ESA 2010, który z dniem 1 września 2014 r. zastąpił obowiązujący wcześniej system ESA 95.

<sup>14</sup> *Government Finance Statistics Manual 2014*, International Monetary Fund, Washington DC 2014.

<sup>15</sup> System ESA wyodrębnia jeszcze pięć innych krajowych sektorów instytucjonalnych – przedsiębiorstwa niefinansowe, instytucje finansowe, gospodarstwa domowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych.

zań oraz angażowania się w działalność gospodarczą i dokonywania transakcji z innymi jednostkami we własnym imieniu<sup>16</sup>. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczane są jednostki instytucjonalne będące producentami nierynkowymi, których produkcja globalna przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne. Jednostki te finansowane są z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki z innych sektorów i innych jednostek instytucjonalnych, a ich podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i bogactwa narodowego<sup>17</sup>.

Odmienny sposób przyporządkowywania instytucji do sektora finansów publicznych oraz do sektora instytucji rządowych i samorządowych skutkuje różnym zakresem podmiotowym obu sektorów. Niektóre podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych nie są częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych (Polski Klub Wścigów Konnych) i odwrotnie – niektóre podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych (np. fundusze działające w Banku Gospodarstwa Krajowego, agencje rozwoju regionalnego czy Przewozy Regionalne sp. z o.o) nie są zaliczane do sektora finansów publicznych<sup>18</sup>. Różnice pomiędzy sektorem finansów publicznych a sektorem instytucji rządowych i samorządowych wynikają także z innego ujęcia rozliczeń stosowanego w obu metodologiach – dla systemu krajowego podstawą jest zasada kasowa, dla systemów międzynarodowych – memoriałowa.

Sektor instytucji rządowych i samorządowych dzielony jest na cztery podsektory:

- 1) instytucje rządowe na szczeblu centralnym;
- 2) instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym (występujący wyłącznie w państwach o ustroju federacyjnym);
- 3) instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym;
- 4) fundusze zabezpieczenia społecznego.

Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2012–2017 przedstawiono w aneksie nr 2 (s. 322).

---

<sup>16</sup> Por.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z 21.5.2013 r., op. cit., pkt 1.57.

<sup>17</sup> Ibidem, pkt 2.111.

<sup>18</sup> Wykaz instytucji zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych znajduje się na stronie internetowej GUS. Por.: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/lista-jednostek-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-s-13-zgodnie-z-esa2010-stan-na-31-grudnia-2016-r,-6,6.html>.

## 1.5. Sektor publiczny

Niejednokrotnie pojęcie sektora finansów publicznych jest utożsamiane z pojęciem sektora publicznego. Należy jednak podkreślić, że nie są to synonimy – zakres sektora publicznego jest szerszy, a sektor finansów publicznych stanowi tylko jego część. Według ESA 2010 sektor publiczny obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące rezydentami w ramach danej gospodarki, które znajdują się pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych. Oprócz jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych do sektora publicznego zaliczane są przedsiębiorstwa publiczne, zarówno niefinansowe, jak i finansowe (w tym bank centralny).

**Tabela 1.2.** Sektor publiczny i jego podsektory

| SEKTOR PUBLICZNY                            |  |   |                          |   |                                |                                     |
|---|--|---|--------------------------|---|--------------------------------|-------------------------------------|
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych |  |   |                          | Przedsiębiorstwa publiczne              |                                |                                     |
| Instytucje rządowe na szczeblu centralnym   | Instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym | Instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym | Zabezpieczenie społeczne | Przedsiębiorstwa niefinansowe publiczne | Instytucje finansowe publiczne |                                     |
|   |  |   |                          |   | Bank centralny                 | Inne instytucje finansowe publiczne |

Źródło: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z 21.5.2013 r., op. cit., tablica 20.2, s. 485.

W polskim ustawodawstwie pojęcie sektora publicznego nie zostało sformułowane *explicite*, ale odwołania do niego znaleźć można np. w ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego<sup>19</sup> czy ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej<sup>20</sup>. Podobnie jak w systemach ESA i GFS, do sektora publicznego zaliczono oprócz jednostek sektora finansów publicznych także m.in. inne państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej oraz inne osoby prawne utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego finansowane w większości przez jednostki sektora finansów publicznych lub przez nie nadzorowane.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1446.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 545, z późn. zm.

### 1.6. Budżet państwa i budżet środków europejskich

Najważniejszym dokumentem służącym zarządzaniu środkami publicznymi jest uchwalana corocznie przez Sejm ustawa budżetowa, w której znajduje się najważniejszy plan finansowy (plan dochodów i wydatków) państwa. Ustawa budżetowa nie obejmuje wszystkich dochodów publicznych i finansowanych nimi wydatków, lecz – jak dalej pokażemy – oddziałuje bardzo silnie również na te instytucje publiczne, których pełne dochody i wydatki nie są uwzględniane w planach finansowych tworzących ustawę budżetową. Centralną część ustawy budżetowej stanowią budżet państwa i budżet środków europejskich, w których ujmuje się planowane dochody i wydatki realizowane przez państwowe jednostki budżetowe. Plany innych wybranych jednostek sektora finansów publicznych dołączane są do ustawy budżetowej w formie odrębnych załączników.

Budżet środków europejskich jest planem, w którym ujmuje się:

- dochody z tytułu realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich,
- wydatki ponoszone na realizację tych programów i projektów w części podlegającej refundacji z budżetu UE.

Mimo że zgodnie z art. 110 ustawy o finansach publicznych elementem budżetu państwa jest łączna kwota prognozowanych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu środków europejskich, od 2010 r. jest on traktowany jako odrębny plan finansowy.

### 1.7. Dochody i wydatki publiczne, nadwyżka i deficyt budżetu

Pozornie intuicyjnie proste pojęcia dochodów publicznych i wydatków publicznych okazują się dość złożone. Wynika to głównie z trzech przyczyn:

- podobieństwa różniących się istotnie od siebie pojęć dochodów publicznych i dochodów jednostki sektora finansów publicznych oraz – analogicznie – pojęć wydatki publiczne oraz wydatki jednostki sektora finansów publicznych,
- niezaliczania do dochodów i wydatków publicznych niektórych operacji polegających na wpływach środków na rachunki jednostek sektora finansów publicznych lub na wypłacie środków z tych rachunków,
- stosowania określenia przychody do oznaczenia różnych kategorii finansowych.

Dochodami publicznymi albo dochodami sektora finansów publicznych będziemy nazywali wszystkie dochody należne Skarbowi Państwa, jednost-

kom samorządu terytorialnego oraz innym osobom prawnym zaliczanym do sektora finansów publicznych, które pochodzą od podmiotów spoza sektora finansów publicznych – w tym od osób fizycznych – oraz zwiększają aktywa netto (różnicę aktywów i zobowiązań) sektora finansów publicznych. Definicja ta nie odpowiada dokładnie prawnemu ujęciu dochodów publicznych, jednak dobrze oddaje jego ekonomiczną treść.

Założenie, że dochody publiczne zwiększają sumę aktywów netto sektora finansów publicznych eliminuje z dochodów publicznych wpływy z tytułu:

- zaciągnięcia zobowiązań, np. zaciągnięcia kredytu lub pożyczki, albo sprzedaży wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych,
- spłat pożyczek udzielonych wcześniej ze środków publicznych,
- prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

W budżecie państwa i budżetach samorządowych wpływy te nazywane są przychodami budżetowymi i są traktowane jako instrumenty finansowania deficytu budżetowego.

Pojęcie dochodów publicznych obejmuje zarówno wpływy o charakterze publicznoprawnym, takie jak podatki, cła, obowiązkowe składki i inne opłaty, jak też inne wpływy: przychody ze sprzedaży usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, wpływy z dzierżawy lub najmu itp. Do dochodów publicznych zalicza się również środki przekazywane Polsce z budżetu Unii Europejskiej, a także środki z innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

W 2018 r. dochody polskiego sektora finansów publicznych wyniosły ok. 864,9 mld zł, a najważniejszymi źródłami tych dochodów były wpływy:

- z podatków pośrednich, czyli z podatku od towarów i usług (VAT), podatku akcyzowego i podatku od gier,
- z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT),
- z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT),
- ze składek na ubezpieczenie społeczne od pracowników oraz od pracodawców spoza sektora finansów publicznych<sup>21</sup>,
- ze składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- ze środków przekazywanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej.

---

<sup>21</sup> Wszystkie składki opłacane przez pracowników są dochodami sektora finansów publicznych, gdyż ich źródłem są indywidualne dochody pracowników. Składki opłacane przez pracodawców zaliczanych do sektora finansów publicznych nie są dochodami publicznymi, gdyż ich zapłacenie przez pracodawcę oznacza jedynie przesunięcie środków wewnątrz sektora finansów publicznych.

Dla dochodów publicznych charakterystyczna jest ich silna koncentracja na kilku najważniejszych pozycjach. Wpływy z wymienionych powyżej sześciu źródeł stanowiły w 2018 r. prawie 85% wszystkich dochodów publicznych.

Z innych znaczących dochodów publicznych wymienić warto:

- podatek od nieruchomości, najważniejszy z podatków lokalnych,
- składki na Fundusz Pracy,
- mandaty oraz opłaty, kary i grzywny nakładane przez sądy,
- dywidendy od spółek stanowiących w całości lub w części własność Skarbu Państwa,
- opłaty za studia w uczelniach publicznych,
- opłaty koncesyjne,
- wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego,

przy czym dochody z tych dwóch ostatnich tytułów są niestabilne. W niektórych latach wpływy mogą być duże, w innych – znacznie mniejsze lub zerowe.

Wydatkami publicznymi nazywa się wszystkie wypłaty środków dokonywane przez jednostki sektora finansów publicznych, które:

- kierowane są do osób fizycznych lub instytucji spoza sektora finansów publicznych,
- zmniejszają sumę aktywów netto sektora finansów publicznych, co eliminuje z zakresu wydatków spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz środki na wykup wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych oraz wypłaty pożyczek udzielanych ze środków publicznych.

Dochody sektora finansów publicznych jako całości są mniejsze od sumy rozpatrywanych oddzielnie dochodów jednostek sektora finansów publicznych. Również suma wszystkich wydatków jednostek sektora finansów publicznych przewyższa łączną kwotę wydatków sektora finansów publicznych. Wynika to z faktu, iż niektóre jednostki sektora otrzymują dochody od innych jednostek tego sektora. Eliminację z danych o dochodach i wydatkach jednostek sektora finansów publicznych transferów pomiędzy tymi jednostkami nazywa się konsolidacją danych.

W efekcie konsolidacji zmniejszają się kwoty dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Nie zmienia się natomiast wynik sektora, czyli różnica łącznych kwot dochodów i wydatków sektora, gdyż eliminacja pewnej kwoty z dochodów jednostki sektora finansów publicznych oznacza zawsze eliminację takiej samej kwoty z wydatków innej jednostki.

Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych prezentowane jest przez Radę Ministrów dwa razy w roku – w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej (jako prognoza odpowiadająca przedkładanemu projektowi ustawy budżetowej) oraz w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. W ostatnich latach zestawienie prezentowane jest w bardzo zagregowanej i niezbyt czytelnej formie. Mechanizm konsolidacji dobrze ilustruje tabela 1.3 (patrz s. 32) pokazująca – na danych z 2018 r. – powiązania finansowe między najważniejszymi segmentami sektora finansów publicznych.

Z tabeli tej można odczytać wiele ważnych wskaźników, takich jak na przykład:

- udział dochodów i wydatków publicznych ujętych w planach finansowych zamieszczonych w ustawie budżetowej w całkowitych kwotach dochodów i wydatków sektora finansów publicznych – w 2018 r. dochody ujęte w planach zamieszczonych w ustawie budżetowej (łącznie z budżetem państwa i budżetem środków europejskich) stanowiły ok. 73,2% wszystkich dochodów publicznych, a analogiczny wskaźnik dla wydatków wyniósł ok. 58% – taka relacja wskaźników udziału „szerokiego” budżetu państwa<sup>22</sup> w dochodach i wydatkach publicznych charakterystyczna jest dla systemów silnie scentralizowanych;
- stopień samofinansowania poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych mierzony stopniem pokrycia wydatków własnymi dochodami – dla przykładu dla jednostek samorządu terytorialnego wskaźnik ten wynosi 46,4%, dla uczelni – 25,7%, a dla sektora ochrony zdrowia (Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej) – 91,7%, przy czym pamiętać należy, że znaczna część składek opłacanych na rzecz NFZ odliczana jest od należnego Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego podatku dochodowego od osób fizycznych;
- udział transferów do jednostek sektora finansów publicznych w wydatkach budżetu państwa (55%),
- udział środków europejskich w finansowaniu wydatków publicznych (7,4%).

Różnicę dochodów i wydatków budżetowych nazywa się wynikiem budżetu. Wynik dodatni, występujący przy przewadze dochodów nad wydatkami, jest nadwyżką budżetową, wynik ujemny, gdy wydatki są wyższe od dochodów, nazywa się deficytem budżetowym.

---

<sup>22</sup> Tak można nazwać plan finansowy zestawiony ze wszystkich planów finansowych uchwalanych w ustawie budżetowej.

Tabela 1.3. Konsolidacja dochodów i wydatków sektora finansów publicznych (SFP) w 2018 r.

| WYSZCZEGÓLNIENIE                           | PODMIOTY SFP UWZGLĘDNIONE W USTAWIE BUDŻETOWEJ |          |           |         |         |         |           | POZOSTAŁE PODMIOTY SFP |           |          |          | SFP<br>RAZEM |             |
|--|--|----------|-----------|---------|---------|---------|-----------|------------------------|-----------|----------|----------|--------------|-------------|
|  | BP   | BSE      | PFC       | AW      | IGB     | POP     | RAZEM     | JST                    | NFZ/SPZOZ | UCZELNIE | POZ      |              |             |
| min:zł                                     |  |          |           |         |         |         |           |                        |           |          |          |              |             |
| <b>DOCHODY BRUTTO</b>                      | 380.048,1                                      | 63.328,2 | 276.271,1 | 8.971,5 | 1.062,7 | 8.781,4 | 738.463,0 | 251.846,4              | 135.700,7 | 24.824,5 | 38.448,9 | 450.820,5    | 1.189.283,5 |
| <b>TRANSFERY Z USTAWY BUDŻETOWEJ</b>       | 1.314,6  | -        | 69.832,6  | 6.695,1 | 166,2   | 4.729,1 | 82.737,6  | 125.505,7              | 10.574,4  | 18.466,1 | 7.777,8  | 162.324,0    | 245.061,6   |
| Budżet państwa (BP)                        | 25,6   | -        | 64.527,8  | 6.508,3 | 154,3   | 648,6   | 71.864,6  | 111.478,9              | 8.222,9   | 16.272,6 | 6.927,8  | 142.902,2    | 214.766,8   |
| Budżet środków europejskich (BSE)          | -  | -        | 1.634,4   | 51,3    | -       | 14,0    | 1.228,7   | 13.409,5               | 586,4     | 1.108,4  | 485,7    | 15.590,0     | 16.818,7    |
| Państwowe fundusze celowe (PFC)            | 71,0   | -        | 2.942,3   | 135,5   | 11,9    | 3.820,0 | 6.980,7   | 259,5                  | 1.765,1   | -        | 6,1      | 2.030,7      | 9.011,4     |
| Agencje wykonawcze (AW)                    | 982,9  | -        | 410,0     | -       | -       | 235,0   | 1.627,9   | 27,8                   | -         | 1.081,3  | 333,6    | 1.442,7      | 3.070,6     |
| Instytucje gospodarki pozabudżetowej (IGB) | 11,8   | -        | 123,6     | -       | -       | -       | 135,4     | 12,5                   | -         | -        | -        | 12,5         | 147,9       |
| Pozostałe państwowe osoby prawne (POP)     | 223,3  | -        | 665,5     | -       | -       | 11,5    | 900,3     | 317,5                  | -         | 3,8      | 24,6     | 345,9        | 1.246,2     |
| <b>TRANSFERY OD INNYCH JEDNOSTEK</b>       | 3.061,4  | 8,6      | 19.675,4  | -       | -       | 187,0   | 22.932,4  | 5.901,4                | 42.263,3  | 43,9     | 8.178,0  | 56.386,6     | 79.319,0    |
| Jednostki samorządu terytorialnego (JST)   | 2.709,4  | 7,9      | 13.012,3  | -       | -       | -       | 15.729,6  | 5.268,1                | 1.879,0   | 24,2     | 8.162,0  | 15.333,3     | 31.062,9    |
| NFZ i SPZOZ (NFZ/SPZOZ)                    | 20,4   | -        | 3.244,6   | -       | -       | 179,1   | 3.444,1   | 4,6                    | 40.381,5  | -        | -        | 40.386,1     | 43.830,2    |
| Uczelnie                                   | 100,2  | -        | 1.964,2   | -       | -       | -       | 2.064,4   | 27,6                   | -         | -        | -        | 28,5         | 2.092,9     |
| Pozostałe jednostki (POZ)                  | 231,4  | 0,7      | 1.454,3   | -       | -       | 7,9     | 1.694,3   | 601,1                  | 2,8       | 19,7     | 15,1     | 638,7        | 2.333,0     |
| <b>DOCHODY SFP</b>                         | 375.672,2                                      | 63.319,6 | 186.763,1 | 2.276,4 | 896,5   | 3.865,3 | 632.793,0 | 120.439,3              | 82.863,0  | 6.314,5  | 22.493,1 | 232.109,9    | 864.902,9   |



## Rozdział 1. Podstawowe pojęcia finansów publicznych

|  |            |           |            |          |         |          |            |            |           |           |          |            |             |
|--|------------|-----------|------------|----------|---------|----------|------------|------------|-----------|-----------|----------|------------|-------------|
| <b>WYDATKI BRUTTO</b>                      | 390 454,4  | 66 852,8  | 269 620,1  | 8 927,0  | 1 040,0 | 7 719,5  | 744 613,8  | 259 386,3  | 134 237,3 | 24 575,8  | 22 780,8 | 440 980,2  | 1 185 594,0 |
| <b>TRANSFERY DO USTAWY BUDŻETOWEJ</b>      | 71 864,6   | 1 228,7   | 6 980,7    | 1 627,9  | 135,4   | 900,3    | 82 737,6   | 15 729,6   | 3 444,1   | 2 064,4   | 1 694,3  | 22 932,4   | 105 670,8   |
| Budżet państwa (BP)                        | 25,6       | -         | 71,0       | 982,9    | 11,8    | 223,3    | 1 314,6    | 2 709,4    | 20,4      | 100,2     | 231,4    | 3 061,4    | 4 376,0     |
| Budżet środków europejskich (BSE)          | -          | -         | -          | -        | -       | -        | -          | 7,9        | -         | -         | 0,7      | 8,6        | 8,6         |
| Państwowe fundusze celowe (PFC)            | 64 527,8   | 1 163,4   | 2 942,3    | 410,0    | 123,6   | 665,5    | 69 832,6   | 13 012,3   | 3 244,6   | 1 964,2   | 1 454,3  | 19 675,4   | 89 508,0    |
| Agencje wykonawcze (AW)                    | 6 508,3    | 51,3      | 135,5      | -        | -       | -        | 6 695,1    | -          | -         | -         | -        | -          | 6 695,1     |
| Instytucje gospodarki pozabudżetowej (IGB) | 153,3      | -         | 11,9       | -        | -       | -        | 166,2      | -          | -         | -         | -        | -          | 166,2       |
| Pozostałe państwowe osoby prawne (POP)     | 648,6      | 14,0      | 3 820,0    | 235,0    | -       | 11,5     | 4 729,1    | -          | 179,1     | -         | 7,9      | 187,0      | 4 916,1     |
| <b>TRANSFERY DO INNYCH JEDNOSTEK</b>       | 142 902,2  | 15 590,0  | 2 030,7    | 1 442,7  | 12,5    | 345,9    | 162 324,0  | 15 333,3   | 40 386,1  | 28,5      | 638,7    | 56 386,6   | 218 710,6   |
| Jednostki samorządu terytorialnego (JST)   | 111 478,9  | 13 409,5  | 259,5      | 27,8     | 12,5    | 317,5    | 125 505,7  | 5 268,1    | 4,6       | 27,6      | 601,1    | 5 901,4    | 131 407,1   |
| NEZJ SPZOZ (NEZJ SPZOZ)                    | 8 222,9    | 586,4     | 1 765,1    | -        | -       | -        | 10 574,4   | 1 879,0    | 40 381,5  | -         | 2,8      | 42 263,3   | 52 837,7    |
| Uczelnie                                   | 16 272,6   | 1 108,4   | -          | 1 081,3  | -       | 3,8      | 18 466,1   | 24,2       | -         | -         | 19,7     | 43,9       | 18 510,0    |
| Pozostałe jednostki (POZ)                  | 6 927,8    | 485,7     | 6,1        | 335,6    | -       | 24,6     | 4 303,9    | 8 162,0    | -         | 0,9       | 15,1     | 8 178,0    | 15 955,8    |
| <b>WYDATKI SFP</b>                         | 175 687,6  | 50 034,1  | 2 60 608,7 | 5 856,4  | 892,1   | 6 473,3  | 499 552,2  | 228 323,4  | 90 407,1  | 22 482,9  | 20 447,8 | 361 661,2  | 861 213,4   |
| <b>WYNIK (BRUTTO)</b>                      | -10 406,3  | -3 524,6  | 6 651,0    | 44,5     | 22,7    | 1 061,9  | -6 160,8   | -7 539,9   | 1 464,4   | 248,7     | 15 668,1 | 9 840,3    | 3 689,5     |
| <b>WYNIK (NETTO)</b>                       | 199 984,5  | 13 285,5  | -73 845,6  | -3 580,0 | 4,4     | -2 608,0 | 133 240,8  | -107 884,1 | -7 544,1  | -16 168,4 | 2 045,3  | -129 551,3 | 3 689,5     |
| <b>SALDO TRANSFERÓW</b>                    | -210 390,8 | -16 810,8 | 80 496,6   | 3 624,5  | 18,3    | 3 669,9  | -139 391,6 | 100 344,2  | 9 007,5   | 16 417,1  | 13 622,8 | 139 391,6  | -           |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NIK i Ministerstwa Finansów.

W budżetach samorządowych istotne znaczenie ma podział wyniku budżetu na wynik budżetu bieżącego i wynik budżetu majątkowego, przy czym:

- w budżecie majątkowym ujmuje się wydatki majątkowe oraz dochody z tytułu otrzymanych dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje, ze sprzedaży majątku oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>23</sup>,
- w budżecie bieżącym ujmuje się pozostałe dochody i wydatki budżetowe.

### 1.8. Jawność i przejrzystość, rozliczalność

Jawność i przejrzystość finansów publicznych i szerzej – jawność i przejrzystość działania władz publicznych – zaliczyć należy do najważniejszych warunków sprawnego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość, odniesione do finansów publicznych, nie są synonimami, choć są ze sobą silnie powiązane. Określają one jednak dwie różne cechy ustroju i praktyki funkcjonowania sektora finansów publicznych i poszczególnych jego instytucji.

#### 1.8.1. Jawność finansów publicznych

Jawność finansów publicznych oznacza sytuację, w której podmioty spoza sektora – osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, firmy komercyjne – mają łatwy dostęp do pełnej i rzetelnej informacji dotyczącej różnych aspektów zarządzania finansami publicznymi. Jawność finansów publicznych wymaga nie tylko deklaratywnego ustanowienia zasady swobodnego dostępu do informacji o finansach publicznych, ale i stworzenia instrumentów i mechanizmów ułatwiających wyegzekwowanie tego prawa. Szczególnie istotne jest, by mechanizmy te gwarantowały możliwie szybki dostęp do żądanych informacji, a koszty pozyskania informacji nie stanowiły istotnej przeszkody w realizacji prawa do informacji. Oczywiście jest natomiast, że prawo dostępu do informacji publicznej musi podlegać ograniczeniom ze względu na zasady ochrony informacji niejawnych z przyczyn związanych m.in. z bezpieczeństwem państwa, ochroną prywatności czy tajemnicą przedsiębiorstwa.

W Polsce formalne podstawy dostępu do informacji publicznej, w tym – informacji publicznej dotyczącej finansów – tworzy art. 61 Konstytucji<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Art. 238 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również

oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>25</sup>. Zgodnie z tą ustawą każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie<sup>26</sup>.

Zapewnienie jawności finansów publicznych uwarunkowane jest nie tylko stworzeniem właściwych regulacji prawnych, ale i praktyką funkcjonowania administracji publicznej oraz skutecznością dochodzenia praw do informacji. Tu sytuacja nie jest idealna, a znaczna część administracji publicznej nadal traktuje posiadane informacje jako swą własność. Powszechnie jest na przykład łamanie wyrażonej w ustawie o dostępie do informacji publicznej zasady stanowiącej, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>27</sup>. Często spotykamy się też z próbami ograniczenia prawa do wtórnego wykorzystania (publikacji) otrzymanej informacji publicznej.

### 1.8.2. Przejrzystość

Przejrzystość finansów publicznych utożsamiana bywa często, szczególnie w starszych publikacjach, z przejrzystym i czytelnym systemem klasyfikowania dochodów i wydatków (przychodów i rozchodów). Współcześnie jednak pojęcie to ma znacznie szerszy wymiar i odnosi się do wszelkich reguł gospodarowania środkami publicznymi, obejmujących zarówno kwestie związane z rachunkowością i sprawozdawczością, jak również zasady podejmowania decyzji finansowych oraz odpowiedzialność za decyzje już podjęte.

Jawność i przejrzystość finansów publicznych jest pojęciem zbliżonym do znanego z publikacji anglojęzycznych terminu *fiscal transparency*. Zgodnie z definicją Międzynarodowego Funduszu Walutowego oznacza ono komplek-

---

uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1429. 24 października 2017 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Informacji (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465401/12465402/dokument313363.pdf>) pojawił się zgłoszony przez ministra – członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych projekt ustawy o jawności życia publicznego przewidujący uchylenie ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz powtarzający jej najważniejsze przepisy. Do końca VIII kadencji Sejmu (2015–2019) projekt nie został skierowany do Sejmu. Wcześniej rząd deklarował przedłożenie tego projektu Sejmowi na początku 2018 r.

<sup>26</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>27</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

sowość, przejrzystość, wiarygodność, aktualność i trafność upublicznianych informacji o przeszłym, obecnym i przyszłym stanie finansów publicznych<sup>28</sup>.

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. jeden z rozdziałów nosi tytuł „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”, przy czym zdecydowana jego większość odnosi się do jawności. Można przypuszczać, że zgodnie z intencją ustawodawcy przejrzystość finansów publicznych ma być realizowana poprzez klasyfikację budżetową, rachunkowość i sprawozdawczość, niemniej jest to tylko jeden z aspektów ich przejrzystości.

### 1.8.3. Klasyfikacja budżetowa

Ogromna różnorodność operacji finansowych wykonywanych z użyciem środków publicznych wymusiła konieczność stworzenia klasyfikacji budżetowej – systemu pozwalającego na dokonywanie według jednolitych i powszechnie obowiązujących zasad grupowania dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów środków publicznych. Termin *klasyfikacja budżetowa* należy traktować umownie, gdyż jednolity system grupowania operacji finansowych powinien obowiązywać również w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Z formalnego punktu widzenia klasyfikację budżetową można zdefiniować jako system kodowych oznaczeń podstawowych operacji finansowych związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi, obejmujący cztery zasadnicze rodzaje wielkości: dochody, wydatki, przychody i rozchody – rozumiane zgodnie z określeniami użytymi w ustawie o finansach publicznych. Pogrupowanie wszystkich operacji do relatywnie małej liczby agregatów w oczywisty sposób ułatwia zarówno planowanie, jak i bieżące monitorowanie i analizę *ex post* sposobu wykorzystania środków publicznych, umożliwiając:

- precyzyjne określanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu prognoz i limitów ustalonych w budżetach i planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych,
- porównywanie operacji wykonywanych w różnych okresach,
- porównywanie operacji wykonywanych przez różne jednostki.

Najczęściej stosowana metoda konstrukcji klasyfikacji budżetowej polega na:

- wyróżnieniu kilku kryteriów charakteryzujących klasyfikowane operacje,
- ustaleniu klasyfikacji odrębnie dla każdego z kryteriów i ustaleniu symboli kodowych dla każdej z grup operacji wyróżnionych według danego kryterium,

---

<sup>28</sup> *The Fiscal Transparency Code* (2014), dostępny na stronie MFW: <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

- utworzeniu kodowych oznaczeń grup operacji przez złożenie symboli kodowych odpowiadających poszczególnym kryteriom.

Metoda ta pozwala na stworzenie przejrzystego systemu kodów i – co jeszcze ważniejsze – na proste tworzenie zestawień operacji finansowych według różnych kryteriów.

W polskiej klasyfikacji budżetowej – nieodbiegającej w ogólnych zasadach konstrukcji od powszechnie przyjmowanych standardów – dla najbardziej rozbudowanej klasyfikacji wydatków budżetowych przyjęto trzy podstawowe kryteria klasyfikacyjne:

- rodzaj działalności, którego dotyczy dana operacja (klasyfikacja funkcjonalna),
- charakter operacji (klasyfikacja ekonomiczna),
- jednostka odpowiedzialna za dokonanie operacji (klasyfikacja administracyjna).

Tego ostatniego kryterium nie stosuje się w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Klasyfikacja funkcjonalna pozwala odróżnić wydatki ponoszone na przykład na zadania publiczne z zakresu:

- administracji publicznej,
- oświaty i wychowania,
- transportu i łączności,
- nauki i szkolnictwa wyższego.

Klasyfikacja ekonomiczna wskazuje na formę wydatku, wyróżniając między innymi wydatki na:

- wynagrodzenia,
- stypendia,
- dotacje,
- zakup towarów,
- zakup różnych rodzajów usług,
- roboty budowlane,
- odsetki od zaciągniętych zobowiązań.

Klasyfikacja administracyjna wskazuje organ odpowiedzialny (bezpośrednio lub pośrednio<sup>29</sup>) za dokonanie danego wydatku. Złożenie symboli kodowych odpowiadających tym trzem kryteriom daje pełny symbol kodowy wydatku.

---

<sup>29</sup> Cały budżet państwa podzielony jest na części budżetowe, których dysponentami są właściwe organy administracji publicznej, w tym m.in. ministrowie, wojewodowie, kierownicy niektórych urzędów centralnych, dyrektorzy sądów, osoby odpowiedzialne za finanse urzędów obsługujących

## Zarządzanie finansami publicznymi

| Kryterium administracyjne |   |                     |   | Kryterium funkcjonalne |   |                       |   | Kryterium ekonomiczne |   |   |   |   |   |   |   |
|---------------------------|---|---------------------|---|------------------------|---|-----------------------|---|-----------------------|---|---|---|---|---|---|---|
| Część                     |   | Region <sup>1</sup> |   | Dział                  |   | Rozdział <sup>2</sup> |   | Paragraf <sup>3</sup> |   |   |   |   |   |   |   |
| 3                         | 9 | 0                   | 0 | 6                      | 0 | 0                     | 6 | 0                     | 0 | 4 | 7 | 4 | 1 | 1 | 0 |

<sup>1</sup> Części budżetowe dla sądów powszechnych, samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO) i dla wojewodów oznaczane są symbolami postaci aa/bb, gdzie aa jest oznaczeniem typu instytucji (15 – sądy powszechne, 85 – wojewodowie, 86 – SKO), a bb jest symbolem regionalnym

<sup>2</sup> Pierwsze trzy cyfry tworzą numer działu, w ramach którego wyodrębniono dany rozdział

<sup>3</sup> Pierwsze trzy cyfry określają rodzaj dochodu lub wydatku, a cyfra czwarta – sposób finansowania dochodu lub wydatku

Podstawowym przekrojem klasyfikacyjnym jest układ działowy określający podział wydatków publicznych na wydatki finansujące podstawowe funkcje państwa. W pewnym stopniu z układu działowego można również odczytać powiązania dochodów budżetowych z zadaniami wyróżnionymi w układzie działowym. Działową strukturę dochodów i wydatków budżetu państwa zrealizowanych w roku 2018 przedstawiono w tabeli 1.4.

Tabela 1.4 dobrze obrazuje charakterystyczne cechy i słabości polskiego układu działowego, takie jak:

- ogromne zróżnicowanie wielkości dochodów i wydatków w poszczególnych działach,
- niejasna klasyfikacja dochodowa, w której np. wszystkie dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i finansujące – jak wiadomo – bardzo zróżnicowane zadania publiczne klasyfikowane są tylko w dwóch działach klasyfikacji budżetowej, a ponad 85% dochodów krajowych zaliczane jest do jednego działu,
- niezbyt logiczne ujmowanie w dziale „Różne rozliczenia” bardzo zróżnicowanych wydatków budżetowych – od subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego do wpłat do budżetu UE.

Niewątpliwą wadą polskiej klasyfikacji budżetowej jest też brak jej powiązań z systemami klasyfikacyjnymi przyjmowanymi za standard w statystyce międzynarodowej, takich jak obowiązująca w Unii Europejskiej klasyfikacja wydatków według funkcji państwa (COFOG – *classification of functions of government*), obowiązująca na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

---

najwyższe organy państwa. W części budżetowej ujmuje się zarówno wydatki i dochody: wydatki urzędu obsługującego dysponenta tej części, jak i dochody i wydatki jednostek podległych.

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE L Nr 174, s. 1.

## Rozdział 1. Podstawowe pojęcia finansów publicznych

**Tabela 1.4.** Dochody i wydatki budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2018 r. według wybranych działów klasyfikacji budżetowej

| Działy   | BP               | BSE             | Razem            |              |
|--|------------------|-----------------|------------------|--------------|
|  | mln zł           |                 | %                |              |
| <b>Dochody ogółem</b>  | <b>380.048,1</b> | <b>63.328,2</b> | <b>443.376,3</b> | <b>100,0</b> |
| Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem | 354.465,8        | –               | 354.465,8        | 79,9         |
| Różne rozliczenia  | 4.830,2          | 45.518,8        | 50.349,0         | 11,4         |
| Rolnictwo i łowiectwo  | 1.556,9          | 17.809,4        | 19.366,3         | 4,4          |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska  | 5.318,7          | –               | 5.318,7          | 1,2          |
| Handel   | 4.052,1          | –               | 4.052,1          | 0,9          |
| Wymiar sprawiedliwości   | 2.495,5          | –               | 2.495,5          | 0,6          |
| Gospodarka mieszkaniowa  | 1.532,2          | –               | 1.532,2          | 0,3          |
| Administracja publiczna  | 1.442,6          | –               | 1.442,6          | 0,3          |
| Pozostałe działy   | 4.354,1          | –               | 4.354,1          | 1,0          |
| <b>Wydatki ogółem</b>  | <b>390.454,3</b> | <b>66.852,8</b> | <b>457.307,1</b> | <b>100,0</b> |
| Różne rozliczenia  | 79.118,1         | 19.326,1        | 98.444,2         | 21,5         |
| Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne  | 76.770,8         | –               | 76.770,8         | 16,8         |
| Rodzina  | 39.859,6         | –               | 39.859,6         | 8,7          |
| Obrona narodowa  | 34.750,2         | –               | 34.750,2         | 7,6          |
| Transport i łączność   | 17.455,6         | 13.379,2        | 30.834,8         | 6,7          |
| Rolnictwo i łowiectwo  | 9.935,9          | 19.714,9        | 29.650,8         | 6,5          |
| Obsługa długu publicznego  | 29.486,3         | 0,0             | 29.486,3         | 6,4          |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa   | 16.434,1         | 396,3           | 16.830,4         | 3,7          |
| Szkolnictwo wyższe   | 16.100,3         | 406,0           | 16.506,3         | 3,6          |
| Administracja publiczna  | 14.101,1         | 1.493,9         | 15.595,0         | 3,4          |
| Wymiar sprawiedliwości   | 12.540,5         | 172,2           | 12.712,7         | 2,8          |
| Ochrona zdrowia  | 10.643,7         | 1.010,0         | 11.653,7         | 2,5          |
| Nauka  | 6.627,8          | 1.811,3         | 8.439,1          | 1,8          |
| Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej   | 4.658,7          | 1.501,3         | 6.160,0          | 1,3          |
| Pomoc społeczna  | 4.576,6          | 8,9             | 4.585,5          | 1,0          |
| Oświata i wychowanie   | 3.888,8          | 555,1           | 4.443,9          | 1,0          |
| Pozostałe działy   | 13.506,2         | 7.077,6         | 20.583,8         | 4,5          |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

### COFOG

COFOG jest trójpoziomą klasyfikacją funkcji państwa. Na najwyższym poziomie klasyfikacji wyróżniono 10 funkcji:

1. Ogólne usługi publiczne
2. Obronność
3. Porządek publiczny i bezpieczeństwo
4. Sprawy gospodarcze
5. Ochrona środowiska
6. Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna
7. Zdrowie
8. Wypoczynek, kultura i religia
9. Szkolnictwo
10. Ochrona socjalna

W ramach poszczególnych funkcji wyróżniono od pięciu do dziewięciu zadań z drugiego poziomu klasyfikacyjnego – łącznie jest ich 69.

COFOG nie tylko operuje inną klasyfikacją zadań, ale i innymi niż w polskiej klasyfikacji zasadami przypisywania zadań i wydatków do właściwych funkcji. Istotne różnice polegają przede wszystkim na klasyfikowaniu wydatków administracji branżowych do odpowiednich funkcji, a nie do zbiorczej kategorii wydatków na administrację oraz na rozdzieleniu pomiędzy funkcje wydatków na badania niemające charakteru badań podstawowych, podczas gdy w polskiej klasyfikacji wszystkie te wydatki zaliczane są do agregatu „wydatki na naukę”.

Dane o polskich wydatkach publicznych w układzie klasyfikacji COFOG są publikowane – z opóźnieniem większym niż rok – na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostatu). Dane te są zgodne ze zbiorczymi wielkościami dostępnymi na stronie internetowej GUS, metodologia i źródła danych do opracowania zestawienia wydatków *general government* w układzie klasyfikacji COFOG nie zostały formalnie opublikowane.

Formalną podstawą stosowania w Polsce klasyfikacji budżetowej jest wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>31</sup> oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów<sup>32</sup>.

W ustawach budżetowych i rządowych sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa klasyfikacja według ekonomicznego charakteru wydatków stosowana jest w uproszczonej, zagregowanej wersji, obejmującej siedem podstawowych rodzajów wydatków:

– dotacje i subwencje,

<sup>31</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1026, z późn. zm.



- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej (wpłaty do budżetu Unii Europejskiej),
- wydatki współfinansujące zadania realizowane z finansowym wsparciem z budżetu Unii Europejskiej lub z innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Wprowadzenie tej ostatniej grupy wydatków łamie logikę klasyfikacji i czyni budżet państwa niezbyt czytelnym. Wynika to stąd, iż do wydatków współfinansujących pomoc unijną zaliczane są zarówno wydatki na dotacje do zadań bieżących, wydatki bieżące jednostek budżetowych, jak i wydatki majątkowe. W efekcie z tabel zamieszczonych w ustawie budżetowej nie można na przykład odczytać globalnej kwoty wydatków majątkowych albo globalnej kwoty planowanych wydatków jednostek budżetowych<sup>33</sup>.

#### 1.8.4. Rozliczalność

Termin „rozliczalność”, będący polskim, niezbyt precyzyjnym odpowiednikiem określenia *accountability*, oznacza sytuację, w której istnieją podstawy i możliwości zewnętrznej oceny działalności władz publicznych oraz efektów – w tym skuteczności i efektywności tej działalności. Rozliczalność jest niezbędnym warunkiem możliwości społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji i – z tego względu – stworzenie warunków rozliczalności powinno być traktowane jako niezbywalne prawo obywateli w demokratycznym państwie.

Za podstawowe warunki rozliczalności uznać należy:

- istnienie jednolitego systemu rachunkowości i sprawozdawczości, zapewniającego pełną dokumentację operacji finansowych władz publicznych i innych podmiotów korzystających ze środków publicznych, a także możliwość czytelnej prezentacji danych księgowych,
- istnienie rzetelnego, wiarygodnego systemu bieżącego monitorowania wskaźników wykorzystywanych do definiowania stopnia osiągnięcia celów polityki prowadzonej przez władze publiczne oraz stopnia realizacji zadań i programów służących osiągnięciu tych celów,

---

<sup>33</sup> Szerzej na temat klasyfikacji budżetowej zob. np.: E. Malinowska-Misiąg, komentarz do art. 39 w: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. III, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019; W. Misiąg, *Czy klasyfikacja budżetowa służy przejrzystości finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa”, numer specjalny 1/2017, s. 38.

- dostęp do informacji o podziale kompetencji wewnątrz administracji publicznej oraz regułach podejmowania decyzji albo – ujmując to szerzej – jawność procesów decyzyjnych dotyczących gospodarowania zasobami publicznymi,
- dostęp do informacji o przyszłych skutkach planowanych decyzji,
- jawność finansów publicznych.

### 1.9. Zarządzanie finansami publicznymi – cele i kryteria oceny

Sposób zarządzania finansami publicznymi w zasadniczy sposób wpływa na wykonywanie przez władze publiczne przypisanych im zadań, a przez to – na zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Bez zapewnienia właściwych środków finansowych skuteczne wykonywanie zadań publicznych jest niemożliwe, jednak sposób wykonywania tych zadań zależy również od wielu innych czynników. Dlatego błędem byłoby utożsamianie oceny zarządzania finansami publicznymi z oceną sposobu wykonywania zadań publicznych przez władze publiczne.

Dla kompleksowej oceny funkcjonowania władz publicznych – tak na szczeblu państwa, jak i w mniejszej skali – kluczowe znaczenie mają cztery czynniki:

- skuteczność wykonywania zadań publicznych służąca poprawie jakości życia obywateli,
- gospodarne zarządzanie posiadanymi zasobami,
- zapewnienie warunków zrównoważonego wzrostu społeczno-gospodarczego,
- rozliczalność.

Od organów odpowiadających bezpośrednio za zarządzanie środkami publicznymi wymagamy zapewnienia warunków umożliwiających realizację wyżej wskazanych postulatów. Powinniśmy więc oceniać takie aspekty funkcjonowania finansów publicznych, jak:

- rzetelne i precyzyjne planowanie, zgodne z wymogami dyscypliny makroekonomicznej,
- skuteczne egzekwowanie dochodów należnych organom władzy,
- utrzymanie dyscypliny wydatkowej, a więc przestrzeganie ustalonych limitów wydatków i zasad dokonywania wydatków publicznych,
- kreowanie takich mechanizmów alokacji środków publicznych, które promują efektywne ich wykorzystanie,
- zapewnienie rzetelnej i czytelnej ewidencji i sprawozdawczości opisującej gospodarowanie środkami publicznymi,

- przestrzeganie zasad jawności finansów publicznych,
- prawidłowe zarządzanie długiem publicznym.

Interesującym pomysłem na kompleksową ocenę tak rozumianej jakości zarządzania finansami publicznymi jest metoda opracowana w ramach programu PEFA. Program PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) jest realizowanym od 2001 r. przedsięwzięciem, którego inicjatorami i głównymi partnerami są: Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy oraz rządy Francji, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. Zaproponowana przez ekspertów PEFA metoda<sup>34</sup> polega na ocenie jakości zarządzania na podstawie wartości 94 wskaźników, zgrupowanych w siedmiu obszarach (filarach):

1. Wiarygodność budżetu
2. Przejrzystość finansów publicznych
3. Zarządzanie aktywami i pasywami
4. Polityka budżetowa i budżetowanie skierowane na realizację celów politycznych<sup>35</sup>
5. Zarządzanie wykonaniem budżetu
6. Rachunkowość i sprawozdawczość
7. Zewnętrzny audyt i kontrola

Na podstawie wartości badanych wskaźników obliczana jest wartość zbiorczego wskaźnika opisującego jakość zarządzania. Ważniejszych informacji dostarczają jednak wskaźniki przypisane do poszczególnych filarów i zmiany tych wskaźników w kolejnych latach. Autorzy koncepcji PEFA wyraźnie dystansują się – i słusznie – od wykorzystywania proponowanej metodologii oceny do budowy medialnie nośnych, ale „gubiących” większość informacji zawartych we wskaźnikach cząstkowych, bardzo zagregowanych indeksów jakości zarządzania środkami publicznymi.

Pełny wykaz wskaźników PEFA zamieszczono w aneksie nr 3 (s. 325).

Wskaźniki PEFA mogą być wykorzystywane zarówno na szczeblu państwa, jak i dla mniejszych jednostek – regionów albo miast. Analiza wartości tych wskaźników, ich porównanie ze wskaźnikami osiąganymi przez inne, podobne podmioty, a także analiza zmian wartości wskaźników w czasie może być dobrym punktem wyjścia do programowania prac zmierzających do

---

<sup>34</sup> Por.: PEFA. *Framework for Assessing Public Finance Management*, PEFA Secretariat, Waszyngton 2016, [https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework\\_English.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf).

<sup>35</sup> W oryginale: *Policy-based fiscal policy and budgeting*. Zwrot ten wyraża ważną zasadę podporządkowania finansów publicznych polityce społeczno-gospodarczej określonej „ponad budżetem”.

## Zarządzanie finansami publicznymi

**Tabela 1.5.** Struktura wskaźników PEFA

| Filary   | Wskaźniki  | Liczba wskaźników cząstkowych |
|--|--|-------------------------------|
| 1. Wiarygodność budżetu  | 1.1. Zrealizowane wydatki  | –                             |
|  | 1.2. Struktura zrealizowanych wydatków                                 | 3                             |
|  | 1.3. Zrealizowane dochody  | 2                             |
| 2. Przejrzystość finansów publicznych  | 2.1. Klasyfikacja budżetowa  | –                             |
|  | 2.2. Dokumentacja budżetowa  | –                             |
|  | 2.3. Operacje sektora centralnego nieobjęte sprawozdaniami finansowymi | 3                             |
|  | 2.4. Transfery do jednostek samorządu terytorialnego                   | 2                             |
|  | 2.5. Informacja o wykonaniu zadań publicznych                          | 4                             |
|  | 2.6. Publiczny dostęp do danych finansowych                            | –                             |
| 3. Zarządzanie aktywami i pasywami   | 3.1. Raportowanie zagrożeń budżetowych                                 | 3                             |
|  | 3.2. Zarządzanie inwestycjami publicznymi                              | 4                             |
|  | 3.3. Zarządzanie aktywami publicznymi                                  | 3                             |
|  | 3.4. Zarządzanie długiem   | 3                             |
| 4. Polityka budżetowa i budżetowanie skierowane na realizację celów politycznych | 4.1. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe                             | 3                             |
|  | 4.2. Strategia podatkowa   | 3                             |
|  | 4.3. Średniookresowe planowanie budżetowe                              | 4                             |
|  | 4.4. Planowanie budżetowe  | 3                             |
|  | 4.5. Analiza budżetu przez organy stanowiące                           | 4                             |
| 5. Zarządzanie wykonaniem budżetu  | 5.1. Administracja podatkowa   | 4                             |
|  | 5.2. Ewidencja dochodów  | 3                             |
|  | 5.3. Zmiany alokacji środków w trakcie roku budżetowego                | 4                             |
|  | 5.4. Zaległości wydatkowe  | 2                             |
|  | 5.5. Kontrola wynagrodzeń  | 4                             |
|  | 5.6. Zamówienia publiczne  | 4                             |
|  | 5.7. Kontrola wewnętrzna wydatków pozapłacowych                        | 3                             |
|  | 5.8. Audyt wewnętrzny  | 4                             |
| 6. Rachunkowość i sprawozdawczość  | 6.1. Spójność danych finansowych                                       | 4                             |
|  | 6.2. Śródroczne sprawozdania budżetowe                                 | 3                             |
|  | 6.3. Roczne sprawozdania finansowe                                     | 3                             |
| 7. Zewnętrzny audyt i kontrola   | 7.1. Kontrola zewnętrzna   | 4                             |
|  | 7.2. Analiza wyników kontroli przez organy stanowiące                  | 4                             |

Źródło: opracowanie własne na podstawie PEFA. *Framework for Assessing Public Finance Management*, PEFA Secretariat, Washington 2016, s. 11–13.

poprawy jakości zarządzania finansami. Żałować należy, że do tej pory nie opracowano i nie opublikowano ani jednej oceny PEFA dla Polski lub polskiej jednostki samorządu terytorialnego<sup>36</sup>.

## 1.10. Udział obywateli w zarządzaniu środkami publicznymi

Zarządzanie środkami publicznymi należy do właściwych organów władzy publicznej. Skoro jednak wydatki budżetowe finansowane są – pośrednio lub bezpośrednio – przez obywateli i im mają służyć, to w pełni zasadne jest pytanie o ich udział w kształtowaniu polityki finansowej władz publicznych i konkretnych decyzji o przeznaczeniu środków publicznych. Celem powinno być takie ukształtowanie zasad uczestnictwa obywateli w zarządzaniu środkami publicznymi, które z jednej strony będzie zapewniało władzom publicznym efektywne wykonywanie ich zadań, z drugiej zaś obywatelom zapewni faktyczny – a nie tylko formalny – wpływ na decyzje finansowe ich dotyczące. Znalezienie rozsądnego kompromisu między tymi dwoma postulatami okazuje się dość skomplikowane, lecz możliwe. Trzeba przy tym uwzględnić złożoność problematyki budżetowej – konstrukcja dobrego budżetu wymaga nie tylko rozpoznania potrzeb obywateli i pewnej wrażliwości społecznej, ale i sporego zasobu wiedzy ekonomicznej i finansowej. Pierwszym i koniecznym warunkiem umożliwiającym obywatelom realny udział w zarządzaniu środkami publicznymi jest więc dostarczenie im informacji, która będzie nie tylko w miarę pełna i rzetelna, ale i przekazana w sposób zrozumiały nie tylko dla fachowców.

Najważniejszym instrumentem zapewnienia obywatelom takiej informacji jest tak zwany budżet obywatelski<sup>37</sup>, czyli opracowany w przystępnej formie dokument zawierający omówienie i uzasadnienie budżetu. Jego zasadniczym celem jest umożliwienie zapoznania się z treścią budżetu możliwie szerokiemu kręgowi obywateli, którzy są nim zainteresowani zarówno jako podatnicy i jego potencjalni beneficjenci – konsumenci usług publicznych. Dzięki czytelnej formie, budżet obywatelski przyczynia się do zwiększenia przejrzystości funkcjonowania władz publicznych, ułatwia też publiczną dyskusję nad założeniami polityki budżetowej<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Wykaz wszystkich 637 zrealizowanych w latach 2005–2019 zastosowań ocen PEFA znaleźć można na stronie internetowej <https://pefa.org/assessments/list>. Można tam znaleźć również podsumowania przeprowadzonych ocen.

<sup>37</sup> W literaturze anglojęzycznej używa się terminu *citizen's budget* albo *citizen's guide to the budget* (obywatelski przewodnik po budżecie).

<sup>38</sup> W niektórych krajach – na przykład w Szwecji – sporządzenie „obywatelskiej wersji” budżetu państwa jest ustawowym obowiązkiem rządu.

Do istotnych nieporozumień prowadzi fakt, iż w Polsce terminu budżet obywatelski używa się często – również w ustawach – na oznaczenie opisanego dalej budżetu partycypacyjnego, czyli wyodrębnionej w budżecie kwoty, o której przeznaczeniu decydują – na zasadach konkursu – obywatele.

Budżet obywatelski może być zarówno formą prezentacji budżetu państwa, jak i budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ogólne reguły tworzenia budżetu obywatelskiego są co prawda podobne w obu tych przypadkach, lecz tu skoncentrujemy się na omówieniu budżetu obywatelskiego dla JST.

Budżet obywatelski może być wykorzystywany na różnych etapach procedury budżetowej. W szczególności w formie budżetu obywatelskiego można prezentować:

- projekt budżetu,
- uchwalony budżet,
- sprawozdanie z wykonania budżetu.

Forma i treść każdego z tych trzech dokumentów muszą oczywiście być nieco inne, lecz ogólne zasady ich tworzenia są identyczne.

Sprawne przygotowanie budżetu obywatelskiego wymaga dostosowania procedury planowania budżetowego do potrzeb takiego dokumentu. Dostosowanie powinno polegać na tym, by wraz z tworzeniem podstawowych dokumentów budżetowych gromadzone były dane, które dla sporządzenia formalnego dokumentu (projektu albo sprawozdania) nie są niezbędne, lecz powinny być zaprezentowane w budżecie obywatelskim.

Opracowywanie budżetu obywatelskiego równoległe z pracami nad przygotowaniem projektu uchwały budżetowej ma dwie bardzo istotne zalety:

- pozwala uniknąć spiętrzenia prac nad budżetem obywatelskim w końcowej fazie prac nad budżetem,
- wpływa pozytywnie na cały tok prac budżetowych – jeśli planując kolejne wielkości budżetowe, mamy równoległe opracowywać budżet obywatelski, a więc przejrzyste wyjaśnienie proponowanych w budżecie wielkości, to zwracamy większą uwagę na konieczność przeprowadzenia poprawnej kalkulacji i uzasadnienia celowości finansowania konkretnych zadań z budżetu i wielkości kwot przyznawanych z budżetu na te zadania.

Opracowanie i publikacja budżetu obywatelskiego nie jest w Polsce obowiązkowa ani w odniesieniu do budżetu państwa, ani w odniesieniu do budżetów JST. Niewielka część<sup>39</sup> jednostek samorządowych podejmuje

---

<sup>39</sup> Szacujemy, że budżety obywatelskie, prezentujące najczęściej projekt budżetu, opracowuje nie więcej niż 3–5% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, przy czym bardzo zróżnicowana

jednak próby opracowania i publikacji (najczęściej na swoich stronach internetowych) takich dokumentów.

Najważniejszą – przynajmniej w teorii – formą partycypacji obywateli w zarządzaniu finansami publicznymi są wybory. Wyborcy, głosując na konkretną partię lub – jak w przypadku wyborów samorządowych – na konkretną listę i jej lidera, nie tylko wybierają swych przedstawicieli do organów stanowiących, lecz również program działania na najbliższe lata zaproponowany przez ubiegających się o wybór w toku kampanii przedwyborczej. Znaczenie tego mechanizmu dla zarządzania państwem lub wspólnotą samorządową jest jednym z głównych powodów, dla których tak duże znaczenie przywiązujemy do jawności i przejrzystości finansów publicznych. Wyborcy powinni mieć możliwość – zanim podejmą decyzję na kogo głosować – zapoznania się zarówno z osiągnięciami obecnej władzy, jak i ubiegających się o jej przejęcie. Dobrym prawem opozycji, będącej najczęściej również głównym konkurentem obecnej władzy w nadchodzących wyborach, jest przy tym przedstawienie swojej oceny dotychczasowego sposobu rządzenia – a to również wymaga pełnego dostępu do informacji o stanie finansów publicznych i stosowanych metodach zarządzania. Jest to tym ważniejsze, że ugrupowanie będące aktualnie u władzy ma większe możliwości nie tylko prezentowania swych osiągnięć, ale i ukrywania niepowodzeń i nieprawidłowości.

Wybory stanowią faktycznie kluczowy mechanizm partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu sprawami publicznymi. Wskazać jednak należy na pewne niedostatki tego mechanizmu. Zaliczyć do nich należy w szczególności:

- opóźnione działanie – „od wyborów do wyborów”,
- brak możliwości wyrażenia przez obywateli opinii w konkretnych kwestiach,

a przede wszystkim rozbieżności pomiędzy praktyką życia publicznego a teoretycznymi uzasadnieniami znaczenia aktu wyborczego. Na gruncie polskiej praktyki wykaz tych rozbieżności jest dość długi. Wskażemy więc tylko najważniejsze z nich:

1. Partie i ugrupowania uczestniczące w wyborach nie przedstawiają na ogół swych programów w sposób dający wyborcom rozeznanie co do zamierzeń w kluczowych sprawach polityki społeczno-gospodarczej. Nie ma też dostatecznego nacisku opinii publicznej na sprecyzowanie tych programów.
2. Powszechna jest świadomość, że obietnice składane w kampanii wyborczej nie mają wiążącego charakteru; dość pobłażliwie traktowane jest niewywiązywanie się z nich. W praktyce nie ma więc politycznej odpo-

---

jest zarówno szczegółowość, jak i klarowność przekazywanych informacji.

wiedzialności za niezrealizowanie obietnic, co jeszcze bardziej zachęca do ich formułowania.

3. Zbyt wąski jest zakres oficjalnie publikowanych danych prezentujących efekty funkcjonowania władz publicznych.
4. Wyraźny jest niedostatek niezależnych analiz sytuacji państwa (jednostki samorządu terytorialnego), prezentujących tę sytuację w sposób rzetelny i zrozumiały dla obywateli.

Dużą popularność wśród gmin zyskał w ostatnich latach tzw. budżet partycypacyjny. Za pierwsze jego zastosowanie uważa się budżet Porto Alegre w Brazylii na rok 1991<sup>40</sup>. W Polsce po raz pierwszy wykorzystano budżet partycypacyjny w Sopocie w 2012 r.

Istota budżetu partycypacyjnego polega na tym, że w procedurze planowania budżetowego wyodrębnia się kwotę wydatków, o której przeznaczeniu mają zdecydować bezpośrednio mieszkańcy. Najczęściej wybór zadań do sfinansowania w ramach budżetu partycypacyjnego przebiegał dwustopniowo:

- na podstawie wniosków mieszkańców, tworzona jest lista zadań do sfinansowania,
- następnie zostaje ona poddana pod głosowanie (prowadzone w różnych formach), w wyniku którego powstaje lista ostateczna.

Oczywiste jest przy tym, że lista zgłoszonych wniosków (albo poddawana pod głosowanie lista zadań do sfinansowania) musi zostać wstępnie zweryfikowana, by wykluczyć z niej propozycje niemożliwe do zrealizowania ze względów formalnych lub technicznych<sup>41</sup>.

Nie jest znana dokładna liczba miast, w których w latach 2016–2018 funkcjonowały budżety partycypacyjne. Nie podlegały one oficjalnej statystyce, a dane zgromadzone przez fundację Instytut Myśli Innowacyjnej (IMI) ze Starego Sącza, zgodnie z którymi budżety partycypacyjne opracowało ponad

---

<sup>40</sup> Por. np.: B. de Sousa Santos, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, w: B. de Sousa Santos (red.), *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*, Verso Books, London 2007, <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/livros/democratizing-democracy-beyond-the-liberal-democratic-canon.php>.

<sup>41</sup> Z bardzo obszernej literatury dotyczącej budżetów partycypacyjnych wskazać można np.: Y. Cabannes (red.), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Nairobi – Quito 2004, <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>; W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, [http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet\\_partycypacyjny.pdf](http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf); D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, <https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/07/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.-Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf>.



50 miast, a łączna kwota budżetów partycypacyjnych w 2016 r. wyniosła 318,5 mln zł, co daje jako średnią na jeden budżet obywatelski kwotę ok. 550 tys. zł, są na pewno zaniżone. Wskazać można miasta, w których budżet partycypacyjny jest opracowywany, a których nie uwzględniono w danych. Pominięto np. Kraków, który w 2016 r. na budżet partycypacyjny przeznaczył ponad 50 mln zł.

Do 2018 r. prawną podstawę dla budżetów partycypacyjnych w miastach stanowił art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>42</sup>, zgodnie z którym:

- w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy,
- zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji określa uchwała rady gminy

oraz uchwała podjęta na podstawie zacytowanego powyżej przepisu. Uchwała ta określała:

- tryb, formę i terminy składania wniosków,
- tryb weryfikacji listy zgłoszonych projektów,
- tryb głosowania.

Często uchwała w sprawie budżetu partycypacyjnego ustalała również podział ogólnej kwoty przeznaczonej na budżet partycypacyjny na kwoty dla dzielnic lub osiedli. Zgłaszane przez mieszkańców propozycje mają zwykle charakter bardzo lokalny, rozwiązanie takie jest więc uzasadnione – zapobiega zdominowaniu budżetu partycypacyjnego przez mieszkańców najbardziej ludnych dzielnic.

Decyzje podjęte przez mieszkańców w głosowaniu nad propozycjami zgłoszonymi do budżetu partycypacyjnego wymagały jeszcze formalnego zatwierdzenia, gdyż zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi JST. Wyniki konsultacji dotyczących budżetu partycypacyjnego musiały być przez burmistrza (wójta, prezydenta miasta) włączone do projektu uchwały budżetowej. Zauważyć należy, że nawet jeśli burmistrz włączył do planu wydatków w projekcie uchwały budżetowej wszystkie projekty wybrane w głosowaniu mieszkańców, to nie obligowało

---

<sup>42</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm. Analogiczne przepisy znajdują się w art. 3d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.) i w art. 10a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.).

to rady do przyjęcia tych propozycji. W wydanym w 2016 r. wyroku<sup>43</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż wprowadzenie w uchwale Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju postanowień narzucających we wskazany sposób kształt projektu budżetu gminy, stanowi nieuprawnione wkroczenie przez Radę w kompetencje zastrzeżone dla innego organu. Zgodnie bowiem z przywołanym w skardze art. 233 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, a więc w tym wypadku – burmistrzowi.

Nową rangę zyskały budżety partycypacyjne po uchwaleniu przez Sejm ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>44</sup>. Ustawą tą znowelizowano m.in. ustawę o samorządzie gminnym, dodając w art. 5a odnoszącym się do konsultacji społecznych przepisy ust. 3–7, stanowiące iż:

- budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych,
- w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy,
- rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego,
- w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części,
- rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:
  - 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
  - 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, nie większą niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
  - 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych;
  - 4) tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;

---

<sup>43</sup> Wyrok z dnia 30 sierpnia 2016 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, (sygn. III SA/WR 777/16), Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego poz. 55, <http://edzienniki.duw.pl/duw/GetActPdf.aspx?year=2017&book=0&position=55>.

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 130.

- 5) zasady przeprowadzania głosowania, zapewniające równość i bezpośredniość głosowania;
- 6) zasady ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

Niemal identyczne zmiany wprowadzono do ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa, pomijając jedynie przepis o obowiązkowym tworzeniu budżetu partycypacyjnego – każdy powiat i każde województwo mogą więc samodzielnie decydować o ewentualnym wykorzystaniu nowych przepisów.

Przepisy zawarte w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. miały – prawdopodobnie – podnieść rangę budżetów partycypacyjnych i promować szerszy udział mieszkańców w tworzeniu budżetów samorządowych. Zamiar ten zrealizowano w sposób rodzący liczne problemy i wątpliwości. Wątpliwości dotyczą zarówno kwestii formalnych, jak i samej koncepcji budżetów partycypacyjnych i ich znaczenia dla faktycznego zwiększenia wpływu obywateli na zarządzanie środkami publicznymi w jednostkach samorządowych.

Zauważyć należy, że wprowadzenie nowych przepisów dotyczących budżetów partycypacyjnych nie rozwiązuje problemu sprzeczności pomiędzy wiążącym charakterem głosowania na projekty zgłaszane przez mieszkańców, a uprawnieniami organu wykonawczego gminy wynikającymi z art. 233 ustawy o finansach publicznych. Cytowane powyżej przepisy zakazują radzie gminy nadmiernej ingerencji w wyniki głosowania mieszkańców, pomijają natomiast fakt, iż wyniki te muszą najpierw znaleźć się w przedkładanym przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta) projekcie budżetu.

Nowe regulacje są również niejasne lub niepełne w kwestiach, takich jak:

- tryb podejmowania decyzji o przystąpieniu do tworzenia budżetu partycypacyjnego<sup>45</sup>,
- tryb podejmowania decyzji o puli środków przeznaczanych na budżet partycypacyjny,
- tryb podejmowania decyzji o uwzględnieniu (lub o odmowie uwzględnienia) projektu na liście do głosowania,
- krąg uprawnionych do głosowania,
- tryb ustalania wyników głosowania,
- tryb postępowania, gdy łączna wartość akceptowanych w głosowaniu projektów nie wyczerpuje pełnej puli środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny.

---

<sup>45</sup> W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. budżet partycypacyjny jest konsekwentnie nazywany *budżetem obywatelskim*. Odnotowujemy ten fakt, lecz nadal posługiwac się będziemy terminem „budżet partycypacyjny”.

Dodać należy, że z punktu widzenia logiki zarządzania finansami publicznymi absurdem byłoby przyjęcie założenia, że niezależnie od jakości zgłoszonych projektów i stopnia, w jakim są one akceptowane przez głosujących, obowiązkowe jest wykorzystanie pełnej puli środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny. Obawiać się też można, czy nowe przepisy, formalizujące w znacznym stopniu procedury związane z udziałem mieszkańców w tworzeniu budżetu, nie odniosą skutku przeciwnego do zamierzonego i nie utrudnią zgłaszania propozycji.

Z dokonanego przez nas przeglądu wynika, że budżety partycypacyjne na rok 2019 sporządziły, zgodnie z ustawą z 18 stycznia 2018 r., wszystkie miasta na prawach powiatu, a także wiele innych jednostek samorządu terytorialnego, w tym – przykładowo:

- powiaty: wałbrzyski, sochaczewski, piaseczyński, tarnogórski, wrzesiński, kłodzki, toruński, rawski, wągrowiecki, kętrzyński, brzeski, olkuski;
- województwa: małopolskie, łódzkie, śląskie, opolskie, mazowieckie, dolnośląskie;
- miasta niebędące miastami na prawach powiatu: Pabianice, Jarosław, Głowno, Gorlice, Śrem, Bochnia, Bielsk Podlaski, Trzebnica, Puck, Nysa, Dynów, Czeladź, Ozimek, Końskie, Reda, Ciechanów, Żywiec, Kętrzyn, Radlin, Żagań, Kędzierzyn-Koźle, Tomaszów Lubelski, Ustka, Międzychód, Błonie, Tuchola, Władysławowo, Gołdap, Bierutów, Prudnik, Hel,
- gminy wiejskie: Chojnów (woj. dolnośląskie), Koszęcin (woj. śląskie), Wielka Nieszawka (woj. kujawsko-pomorskie), Dobra (woj. zachodniopomorskie), Komorniki (woj. wielkopolskie) i wiele innych.

Przykładowe zasady, na jakich opiera się funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego po wejściu w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. przedstawiono w ramce poniżej. Zauważmy, że przyjęte terminy umożliwiają prezydentowi miasta włączenie wybranych przez obywateli zadań do projektu uchwały budżetowej, lecz jednocześnie prowadzi do tego, że obywatele zgłaszają swe propozycje, nie znając nawet wstępnej wersji „prezydenckiego” projektu planu wydatków miasta.

Przepisy ustawy z 18 stycznia 2018 r. nie określają sposobu prezentacji wyników głosowania obywateli. Istotne jest, by wyniki te były w czytelny sposób przedstawione mieszkańcom. Dobrym przykładem może być opublikowany przez Urząd Miasta dokument podsumowujący wyniki głosowania w sprawie budżetu partycypacyjnego Warszawy na rok 2020<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> *Budżet obywatelski Warszawa 2020*; dostępne na stronie internetowej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy: <https://pliki.um.warszawa.pl/index.php/s/ptki8WN6A4jRdsn>.



### Ogólne zasady budżetu partycypacyjnego w Warszawie<sup>47</sup>

- Każdy mieszkaniec Warszawy może wziąć udział w głosowaniu – nie trzeba być pełnoletnim, nie trzeba być zameldowanym w stolicy.
- Na realizację pomysłów przeznaczona jest ustalona kwota z budżetu Miasta (na rok 2020 – ponad 83 mln zł).
- Wyodrębniono pule środków na zadania ogólnomiejskie i dla poszczególnych dzielnic.
- Mieszkańcy decydują o tym, na co zostaną przeznaczone określone środki publiczne – zgłaszają pomysły, dyskutują o nich i wybierają w głosowaniu te, które uważają, że są potrzebne,
- Głosowanie na zgłoszone projekty (do budżetu na rok 2020) trwa od 6 do 23 września 2019 r., wyniki mają zostać ogłoszone 3 października 2019 r.
- Głosować można w urzędzie dzielnicy lub za pośrednictwem internetu.
- O zakwalifikowaniu projektu decyduje liczba głosów oddanych na dany projekt – liczba ta nie może być mniejsza niż 50 dla projektów dzielnicowych i niż 100 dla projektów ogólnomiejskich.
- Wyniki głosowania są wiążące.

Budżetem partycypacyjnym objęta jest na ogół tylko mała część wydatków budżetowych. W większych miastach na budżet partycypacyjny rezerwuje się najczęściej niewiele ponad 0,5% planowanej kwoty wydatków, w mniejszych miejscowościach udział budżetu partycypacyjnego w planowanych wydatkach jest wyższy, dochodząc nawet do 4%.

Dodajmy wreszcie, że nazywanie budżetu partycypacyjnego budżetem obywatelskim budzi złe skojarzenia, sugerując, że tylko 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest budżetem dla obywateli, co rodzi oczywiste pytanie o to, czyj budżet tworzy pozostałe 99,5% wydatków.

Nasza ocena budżetów partycypacyjnych jako instrumentu włączania obywateli do zarządzania środkami publicznymi nie jest pozytywna. Zasadnicze zastrzeżenia budzi fakt, że nadanie rozgłosu budżetowi partycypacyjnemu

<sup>47</sup> Por.: *Budżet obywatelski w Warszawie*, dostępny na stronie internetowej: Urzędu Miasta st. Warszawy: [https://twójbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/broszura\\_-\\_budzet\\_obywatelski\\_w\\_warszawie.pdf](https://twójbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/broszura_-_budzet_obywatelski_w_warszawie.pdf).

ogranicza dyskusję o wykorzystaniu środków publicznych do kwestii marginalnych – jest oczywiste, że jeśli na budżet partycypacyjny przeznaczona się ok. 0,5% całej planowanej kwoty wydatków, to wszystkie zasadnicze problemy budżetowe pozostają poza zakresem dyskusji prowadzonej z mieszkańcami. Obywatele, głosując nad projektami, które mogą być włączone do budżetu przez budżet partycypacyjny, nie mają na ogół żadnych informacji o tym, co władze miasta zamierzają sfinansować z pozostałej części puli wydatków. Budżet partycypacyjny w takiej wersji, w jakiej najczęściej wykorzystują polskie miasta, jest raczej elementem autopromocji administracji samorządowej niż instrumentem zapewnienia mieszkańcom większego wpływu na budżet ich miasta.

Znacznie ważniejsze od promowania budżetu partycypacyjnego byłoby stosowanie innych form dialogu z obywatelami, w tym przede wszystkim konsultowanie kluczowych założeń polityki finansowej. Dość rzadko – niestety – konsultacjom poddawane są na przykład założenia wieloletniego planu inwestycyjnego, założenia wieloletniej prognozy finansowej czy chociaż założenia do konstrukcji budżetu na kolejny rok, obejmującej w szczególności propozycje dotyczące:

- stawek podatków i opłat lokalnych,
- inwestycji planowanych do rozpoczęcia w nadchodzącym roku i w kolejnych latach,
- polityki zatrudnienia i wynagrodzeń w instytucjach podległych administracji samorządowej,
- wdrożenia nowych usług (bezpłatny internet, zajęcia dodatkowe w szkołach, zajęcia dla seniorów itp.),
- organizacji dużych imprez,
- dotacji dla jednostek wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej oraz cen za te usługi,
- zamierzeń dotyczących sieci placówek szkolnych i przedszkolnych oraz innych zagadnień istotnych dla mieszkańców i specyficznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

By konsultacje takie nie miały charakteru czysto formalnego, lecz służyły autentycznie lepszemu zarządzaniu sprawami mieszkańców, konieczne jest – i tu wracamy do punktu wyjścia – zapewnienie mieszkańcom szerokiej, jasno sformułowanej informacji o problemach ich miejscowości. Od możliwości bezpośredniego udziału w planowaniu wykorzystania znikomej części wydatków budżetowych znacznie ważniejsze jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym szerokiej, rzetelnej informacji o całości projektowanego budżetu. Istotne jest również, by, konsultując problemy finansowe, rzetelnie informować o skutkach wyboru każdego z rozważanych wariantów

rozwiązania tych problemów<sup>48</sup>. Jest to szczególnie ważne, gdy konsultacje mają dotyczyć stawek podatków i opłat lub cen za usługi komunalne. Potrzebne jest wówczas wskazanie realistycznie skalkulowanych skutków, jakie podjęcie lub zaniechanie konsultowanych decyzji będzie miało nie tylko dla strony dochodowej budżetu, ale również dla planowanych wydatków i rozmiarów zadłużenia.

---

<sup>48</sup> Więcej na temat dialogu z mieszkańcami zob. np.: E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Presscom, Wrocław 2015; T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE – Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015; M. Rogaczewska, W. Chodecz, A. Hejda, D. Prędkopowicz (red.), *Planowanie rozwoju lokalnego z udziałem społeczności*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2014.

## Dr Elżbieta Malinowska-Misiąg

doktor nauk ekonomicznych, od 2012 r. adiunkt w Instytucie Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1998–2012 pracownik naukowy w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. W latach 2006–2007 doradca Ministra Finansów. Autorka lub współautorka kilkudziesięciu opracowań, a także licznych raportów i ekspertyz z zakresu finansów publicznych, m.in. dla Sejmu, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jednostek samorządu terytorialnego. Współautorka trzech kolejnych wydań podręcznika *Finanse publiczne w Polsce* i komentarza do ustawy o finansach publicznych. Zainteresowania naukowe i badawcze dr Malinowskiej-Misiąg obejmują przede wszystkim zagadnienia organizacji sektora finansów publicznych, jawności i przejrzystości fiskalnej oraz finansów jednostek samorządu terytorialnego.

## Dr Wojciech Misiąg

doktor nauk ekonomicznych, od 2003 r. prof. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Ekonometryk, absolwent Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa). Specjalizuje się w zagadnieniach organizacji sektora publicznego, finansów samorządowych i planowania budżetowego. Autor lub współautor ponad 250 prac z zakresu finansów publicznych i zastosowań matematyki w ekonomii, w tym ponad 40 publikacji książkowych, a także licznych ekspertyz dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, innych ministerstw oraz wielu jednostek samorządu terytorialnego. Dwukrotnie brał udział w zleconych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pracach nad strategią rozwoju szkolnictwa wyższego. Pracował w Szkole Głównej Planowania i Statystyki oraz w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania (obecnie Akademia Leona Koźmińskiego). W latach 1989–1994 jako podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów odpowiadał za budżet państwa i politykę finansową. Po odejściu z Ministerstwa Finansów rozpoczął pracę naukową w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, łącząc ją z działalnością nadzorczą i doradczą w bankach i firmach ubezpieczeniowych. Ekspert Banku Światowego. Do czasu podjęcia w 2003 r. pracy w Najwyższej Izbie Kontroli współpracował stale z Biurem Studiów i Ekspertyz Sejmu. W latach 2011–2013 pełnił funkcję wiceprezesa NIK. Redaktor i współautor trzech wydań komentarza do ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.



# f i n a e k o n o m i a s e

Zarządzanie finansami publicznymi w istotny sposób kształtuje stan państwa i jakość życia obywateli. Jest przy tym procesem bardzo złożonym i wyraźnie różni się od zarządzania finansami w podmiotach komercyjnych. Metoda opisu i analizy prezentowanych w książce instrumentów zarządzania finansami publicznymi polega na przyjęciu jako punktu wyjścia formalnych podstaw funkcjonowania opisywanych instrumentów i konfrontacji teoretycznych założeń z opisem faktycznego działania tych instrumentów. Tam, gdzie to możliwe, analiza relacji pomiędzy teoretycznymi założeniami i praktyką została dodatkowo uzupełniona analizą danych statystycznych pokazujących skuteczność stosowania opisywanych instrumentów. Za miarę skuteczności zarządzania finansami publicznymi autorzy uznali przede wszystkim wpływ, jaki funkcjonowanie sektora finansów publicznych wywiera na jakość życia obywateli.

Autorzy starali się też wskazywać przypadki pozornie skutecznych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi, naruszających jednak wyraźnie zasady zrównoważonego rozwoju. Rozważania o metodach i instrumentach zarządzania finansami publicznymi autorzy powiązali z polską praktyką. Stąd wiele miejsca zajmują w książce opisy polskiego sektora finansów publicznych – jego podstaw prawnych, instytucji i procedur.

Książka przydatna będzie głównie osobom zainteresowanym – teoretycznie lub praktycznie – metodami zarządzania finansami publicznymi, zasadami kształtowania polityk publicznych i planowaniem finansowym. Można ją także polecić studentom w celu poszerzenia ich wiedzy z zakresu finansów publicznych.

