

# Problematyka wydatków sektora finansów publicznych w Polsce – wybrane aspekty prawne

*Issues of public finance sector expenditures in Poland – selected legal aspects*

**Paweł Kólek**, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji

**Typ artykułu:** przeglądowy.

**Źródło finansowania badań i artykułu:** środki własne Autora.

**Cytowanie:** Kólek P., (2018) *Problematyka wydatków sektora finansów publicznych w Polsce – wybrane aspekty prawne*, „Rynek-Społeczeństwo-Kultura” nr 1(27), s. 64-68, <https://kwartalnikrsk.pl/Artykuły/RSK1-2018/RSK1-2018-Kolek-Problematyka-wydatkow-sektora-finansow-publicznych.pdf>

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest określenie czym są wydatki publiczne, jaki jest ich charakter oraz jakie spełniają funkcje. Z uwagi na nieustanną tendencję wzrostową wydatków publicznych mechanizmy prawne i alokacji są niezwykle ważne. Opracowanie skupia się na dwóch istotnych kwestiach. Pierwsza dotyczy ogólnych zasad dokonywania wydatków publicznych, wskazując na zasadę skuteczności i efektywności. Natomiast druga odnosi się do prawnych form wydatków publicznych, ich regulacji, mechanizmów oraz roli, jaką pełnią. Konkluzją autora jest teza o zbyt zróżnicowanym charakterze form, co prowadzi do braku przejrzystości w finansach publicznych i możliwości dokonywania właściwych analiz ekonomicznych.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, wydatki publiczne, dotacje.

The purpose of the article is to determine what public spending is, what is their nature and what functions they perform. Due to the continuous tendency to increase public spending, legal mechanisms and allocation mechanisms are extremely important. The study focuses on two important issues. The first concerns general principles of public expenditure, indicating the principle of effectiveness and efficiency. The second one refers to legal forms of public spending, their regulations, mechanisms and the role they play. The author's conclusion is the thesis that the forms are too diverse, which leads to a lack of transparency in public finance and the possibility of making proper economic analyses.

**Keywords:** public finances, public spending, subsidies.

ABSTRACT

## Wstęp

Wydatki publiczne można określić jako pieniężny sposób realizacji zadań publicznych, a to z kolei oznacza, że są one koniecznością (Kosikowski 2011: 107). Mają zróżnicowany charakter, funkcję oraz proporcje, co wynika przede wszystkim z ich ogromnego zakresu zastosowania. Ich rozmiar i struktura są zależne od przyjętego modelu państwa i zadań, które przed sobą stawia. Zadania publiczne wynikają przede wszystkim z konstytucji, która jednak z uwagi na małą elastyczność nie odzwierciedla w pełni potrzeb społeczeństwa. Moderujące są w tym zakresie ustawy oraz regulacje międzynarodowe. Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z ciągłym wzrostem wydatków publicznych. Tłumaczy to prawo Wagnera, wskazujące na nieustanny wzrost wydatków publicznych, wynikający zwłaszcza z rozwoju społeczeństwa i jego potrzeb. Literatura przedmiotu (Kańduła 2010: 142) wskazuje jednak, że potrzeby społeczeństwa są nieograniczone, a pełne ich zaspokojenie nie jest możliwe. Z uwagi na to, należy poszukiwać określonych prawidłowości w zakresie odpowiedniego dysponowania i wykorzystywania środków publicznych. Ich źródłem są bowiem środki uzyskane z opodatkowania oraz możliwości w zakresie długu publicznego. Dlatego też mechanizm alokacji środków wymaga omówienia rodzajów wydatków publicznych, regulacji odnoszących się do ich dysponowania w przewidzianych prawem formach, a także całokształtu mechanizmów instytucjonalnych służących wydatkowaniu.

Głównym celem niniejszego opracowania jest ujęcie znaczenia wydatkowania publicznego na poziomie państwa, mając na uwadze polskie założenia w zakresie teorii i dyscypliny finansów publicznych.

## Zagadnienie wydatków publicznych

Analizę problematyki wydatków publicznych należy rozpocząć od samego terminu wydatków publicznych, a także rozchodów publicznych oraz wydatków budżetu państwa. Ustawodawca w artykule 6 Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: u.f.p) dokonał podziału środków publicznych z uwagi na ich przeznaczenie na wydatki publiczne i rozchody publiczne. W literaturze przyjmuje się, że rozchody publiczne mają charakter zwrotny, natomiast wydatki publiczne odznaczają się bezzwrotnością (Wójtowicz 2008: 37). Podział ten ma znaczenie z punktu widzenia ekonomicznego wydatków, ponieważ są one ostatecznym skutkiem fiskalnej działalności państwa, związanej z realizacją jego funkcji, która przejawia się właśnie w wydatkowaniu zgromadzonych środków pieniężnych (Owsiak 2006: 233). Warto jednak zważyć, że ustawa posługuje się również pojęciem wydatków budżetu państwa. Nie mniej jednak ani termin wydatków publicznych ani termin wydatków budżetu państwa nie został zdefiniowany przez ustawodawcę. Literatura przedmiotu próbuje definiować zwłaszcza pojęcie wydatków publicznych, odwołując się albo do aspektu podmiotowego, przez co wydatki publiczne należy traktować jako wydatki podmiotów należących do sektora publicznego, albo do aspektu przedmiotowego, podkreślając, że są to nakłady na zadania publiczne. Wskazać należy, że ustawodawca zdefiniował pojęcie rozchodów publicznych. Są to spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,

inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością, a także płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.). Oznacza to, że a contrario wydatkami publicznymi są pozostałe wypłaty środków publicznych nie mieszające się w katalogu rozchodów. Wydatki bowiem charakteryzują się, jak zostało to wcześniej wskazane, redystrybucją definitywną. Wobec tego, regulacja ustawodawcy w zakresie rozchodów powoduje jasność w zakresie budżetu. Mając to na uwadze należy wskazać, że wydatki publiczne mają podwójną naturę: ekonomiczną i prawną. Ekonomiczny aspekt odnosi się to faktu, że w wyniku wydatkowania środków publicznych wykorzystana zostaje część produktu krajowego brutto na zadania odnoszące się do potrzeb społeczeństwa jako takiego, a także na cele wynikające z polityki społecznej i gospodarczej państwa. Prawny charakter wydatków publicznych znajduje wyraz w realizacji funkcji, celów i zadań władz publicznych, wynikających z przepisów prawa i programów polityki oraz planów finansowych sektora finansów publicznych (Kosikowski 2011: 108).

### Rodzaje wydatków publicznych

Wydatki publiczne można kategoryzować ze względu na różne kryteria, co uwidacznia zwłaszcza literatura przedmiotu. Kluczowe znaczenie, zwłaszcza praktyczne, mają klasyfikacje ujmujące relacje zachodzące pomiędzy wydatkami a zadaniami, które są przez nie realizowane. Ponadto istotny też jest podział wydatków ze względu na jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które odpowiadają za poszczególne wydatki. Należy jednak wskazać, że podziały proponowane przez różnych przedstawicieli doktryny zachodzą na siebie (Kosikowski 2005: 257). Cezary Kosikowski dokonuje podziałów, biorąc pod uwagę różne kryteria. Z uwagi na kryterium celu, wyróżnia: wydatki kulturalne, socjalne, edukacyjne, administracyjne, zdrowotne, gospodarcze, związane z obronnością i bezpieczeństwem publicznym. Ze względu na przeznaczenie przedmiotowe wydatków: na inwestycyjne i bieżące. Z uwagi na charakter ekonomiczny: odpłatne i nieodpłatne. Z uwagi na tytuł prawny: na publiczne i prywatne. Mając na względzie formę prawną: na płace, zasiłki, renty, emerytury, stypendia, odszkodowania, dotacje, subwencje, zapłaty za roboty, dostawy i usługi. Z uwagi na czas i wysokość: na stałe i zmienne oraz sztywne i pozostałe. Ze względu na organizację wypłaty: na budżetowe i pozabudżetowe oraz państwowe i samorządowe. Innej klasyfikacji dokonuje A. Wernik, który jako kryteria przyjmuje wpływ na stan majątku publicznego, powiązanie z ostatecznym wykorzystaniem produktu krajowego brutto, powtarzalność w czasie, wpływ na bilans płatniczy, charakter związku z zadaniami państwa i przeznaczenie (Wernik 2011: 37).

Biorąc pod uwagę wpływ na stan majątku publicznego wyróżniamy wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe, które objawiają się w budowie obiektów trwałych albo nabyciu aktywów finansowych. Kryterium powiązania z ostatecznym wykorzystaniem produktu krajowego brutto sprowadza się do wyszczególnienia wydatków realnych, wynikających z zakupów towarów i usług przez jednostki sektora publicznego oraz wydatków transferowych będących świadczeniami pieniężnymi kierowanymi do innych jednostek m.in. w formie zasiłków i dotacji. Mając na uwadze kryterium wpływu na bilans płatniczy, można wyróżnić wydatki krajowe oraz zagraniczne. Ze względu

na kryterium przeznaczenia wyróżnia się wydatki socjalne (usługi, świadczenia rzeczowe i pieniężne na działalność instytucji sektora finansów publicznych), wydatki związane z realizacją podstawowych funkcji państwa, wydatki prorozwojowe oraz wydatki na obsługę długu publicznego. Jak podnosi się w literaturze „przy rozwiązaniu praktycznych problemów związanych z zarządzaniem środkami publicznymi, równie istotny jest podział wydatków publicznych według ich rodzajów, w którym wydatki identyfikowane są przez takie cechy jak rodzaj nabywanych dóbr oraz charakter relacji między podmiotem dokonującym wydatku i jego „odbiorcą” (Mailnowska-Misiąg, Misiąg 2014: 144-175). Dalsza analiza będzie przedstawiła taką klasyfikację wydatków, wśród których wyróżnić można: dotacje i subwencje, świadczenia pieniężne na rzecz ludności, wydatki bieżące jednostek sektora publicznego, obsługę długu publicznego, wydatki majątkowe, składki na rzecz instytucji Unii Europejskiej.

### Ogólne zasady dokonywania wydatków publicznych

Zasady dokonywania wydatków publicznych muszą znajdować oparcie w szeregu działań, które państwo powinno podjąć. Zaliczyć do nich można działania ustrojowe, prawotwórcze, planistyczne, ekonomiczne oraz dyscyplinująco-represyjne. Mają one swoje źródło w regulacjach krajowych, unijnych i międzynarodowych. Do najważniejszych należą regulacje krajowe, zwłaszcza Konstytucja RP, i odrębne uregulowania odnośnie finansów publicznych zawarte w artykułach 216-217 Konstytucji RP. Natomiast najbardziej istotna regulacja zawarta jest w ustawie o finansach publicznych. Na jej podstawie można sprecyzować szereg zasad dotyczących norm dokonywania wydatków publicznych. Najistotniejsze z nich wymagają wskazania. Wydatki, które zwarte są w budżetach jednostek sektora finansów publicznych nie mogą być zwiększone. Ponadto ich ujęcie w rocznych planach finansowych może być modyfikowane, jeśli uzyskano przychody wyższe od przewidywanych bądź też, gdy zmianie wydatków nie będzie towarzyszyło powiększenie dotacji z budżetu, zmniejszenie wielkości planowanych wpłat do budżetu, a także planowanego stanu środków na koniec roku budżetowego. Wydatki dokonywane są w oparciu o przepisy odrębnych ustaw, a ustawa budżetowa wskazuje na wielkość wydatków w określonym roku budżetowym. Nie może jednak być to przedmiotem rozszczenia wobec państwa o środki, które w budżecie państwa określone są jako wydatki. Wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej. Natomiast jednostki sektora finansów publicznych są zobowiązane do dokonania wydatków zgodnie z przepisami, dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a także w sposób celowy, oszczędny, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Wydatkowanie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych może być dokonywane wyłącznie zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu. Natomiast wydatkowania zmierzającego do realizacji zadań, dokonywać może ogół podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych sprawuje nadzór w zakresie gospodarowania środkami publicznymi pod względem zgodności z prawem, efektywności i celowości gospodarowania. Podkreślenia wymaga wspomniana wcześniej zasada celowego wydatkowania środków publicznych.

Powinna być ona rozumiana jako zapewnienie adekwatności pomiędzy celami danej jednostki, a dokonywanymi wydatkami. Ponadto, powinno to nastąpić z uwzględnieniem optymalizacji zastosowanych metod i środków (zasada skuteczności). Przepisy wskazują jednak, że jednostki dysponujące środkami zobowiązane są do poszukiwania takiego sposobu finansowania zadań, który możliwie najbardziej efektywnie zagospodaruje środki publiczne (zasada efektywności). Niewątpliwie należy zaznaczyć, że nie oznacza to dążenia do pożądaných efektów przy możliwie najmniejszych nakładach, co skądinąd byłoby bardziej logiczne. Analiza przepisów dostarcza jednak wniosek, że ustawodawca zmusza niejako do formułowania kryteriów oceny dokonywanych wydatków i badania różnych sposobów przedstawionych przed sobą celów. Wynika zatem z tego obowiązek jednostki dysponującej środkami do szczegółowego rozważenia, czy można wykonać określone zadanie publiczne za pomocą innych i mniej kosztownych metod.

### Formy prawne wydatków budżetu państwa

Zgodnie z artykułem 112 ustęp 1 u.f.p. wydatki budżetu państwa przeznaczone są w szczególności na: funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, zadania wykonywane przez administrację rządową, subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, subwencje dla partii politycznych, dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami, obsługę długu publicznego, wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich lub środków. Wydatki budżetu państwa dzielą się natomiast zgodnie z artykułem 124 u.f.p. na następujące grupy wydatków: dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w artykule 5 ustęp 1 punkt 2, w tym wydatki budżetu środków europejskich, a także środki własne Unii Europejskiej. Najistotniejsze znaczenie mają subwencje oraz dotacje. Ich charakter prawny przejawia się w tym, że posiadają znamiona wydatków mających na celu dalszy podział na zadania dedykowane potrzebom zbiorowym, a nie jednostkowym, mimo że ich ostatecznymi adresatami są osoby fizyczne i podmioty prawne (Dębowska-Romanowska 2010: 124-125). Artykuł 126 ustawy o finansach publicznych zawiera definicję dotacji wskazując, że są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ustawodawca wprowadza zatem zamknięty krąg podmiotów mogących udzielić dotacji. Natomiast środki pochodzące z dotacji mogą być dysponowane do szerokiego katalogu podmiotów m.in. jednostek sektora finansów publicznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, a także osób fizycznych. Środki stanowiące dotacje podlegają szczególnym zasadom rozliczenia. Polega to na przyznaniu dotacji z uwagi na określony z góry cel, z zaznaczeniem sposobu jej wykorzystania. Po stronie odbiorcy tj. beneficjenta rodzi się obowiązek rozliczenia i udokumentowania

właściwego wykorzystania dotacji. Cechą charakteryzującą dotacje jest również podstawa prawna ich udzielenia tj. ustawa albo umowa międzynarodowa. Mając powyższe na uwadze dotację można zdefiniować jako wydatek publiczny dokonywany jednostronnie, w sposób władczy, nieodpłatnie, bezzwrotnie, ponoszony w ściśle określonej wysokości (Miemieć 2010: 345). Ponadto, jak podkreśla się w literaturze, dotacje mają spełniać cele zbiorowe, a nie indywidualne (Dębowska-Romanowska 2010: 125). Mimo że dotacje dokonywane są jednostronnie, to nie można mówić o ich jednostronnym przysporzeniu. Jednostka sektora finansów publicznych udzielająca dotacji uzyskuje bowiem pewien rodzaj „korzyści”, polegający na wykonaniu swych zadań publicznych, w możliwie najpełniejszym zakresie i o możliwie najlepszym standardzie – bez angażowania bezpośredniego własnego aparatu organizacyjnego (Dębowska-Romanowska 2010: 125). Ustawa o finansach publicznych dokonuje podziału dotacji na celowe, przedmiotowe i podmiotowe. Te pierwsze polegają na przekazaniu podmiotowi środków w określonej wysokości, w celu finansowania lub dofinansowania zadań, inwestycji bądź przedsięwzięć. W artykule 127 ustęp 1 u.f.p. wskazano, że dotacje celowe przeznacza się m.in. na realizację: zadań z zakresu administracji rządowej, innych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich zadań bieżących, zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez inne jednostki niż jednostki samorządu terytorialnego, zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, czy też kosztów realizacji inwestycji. Należy zaznaczyć, że także w innych ustawach niż ustawa o finansach publicznych, uregulowane są dotacje celowe. Niezależnie od tego, dotacje celowe charakteryzują się tym, że mają za przedmiot finansowanie lub dofinansowanie w całości zadania publicznego, które beneficjentowi zostało przekazane bądź też uzyskał to zadanie do realizacji na zasadzie przejęcia. Możliwość uzyskania dotacji łączy się również z zawarciem umowy o jej udzielenie, które poprzedzone jest zaplanowaniem określonej kwoty w budżecie. Umowa o udzielenie dotacji jest również cechą wyróżniającą dotacje celowe na tle pozostałych.

Dotacje przedmiotowe dedykowane są na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, jeśli wpływy z tych wyrobów bądź usług nie równoważą się z kosztami ich wytworzenia lub świadczenia. Dotacje przedmiotowe mogą być również rekompensatą za utraconą ekspektatywę (Gonet 2013: 10). Zgodnie z artykułem 130 ustęp 2 u.f.p. mogą być one udzielane na podstawie odrębnych ustaw oraz przepisów Unii Europejskiej. Do przykładów można zaliczyć m.in. dopłaty z budżetu państwa dla operatora usług pocztowych związanych z przyjmowaniem, przemieszczaniem i doręczaniem przesyłek podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych – artykuł 33 Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 roku – Prawo pocztowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. nr 189, poz. 1159 ze zm.), czy też dotacje przedmiotowe dla samorządowego zakładu budżetowego, do kwoty nie większej niż 50% kosztów jego działalności – artykuł 15 ustęp 3 punkt 1 w związku z ustępem 6 u.f.p. Cechą odróżniającą dotacje przedmiotowe od analizowanych kolejno dotacji podmiotowych jest ich kalkulowanie według stawek jednostkowych.

Dotacje podmiotowe natomiast to, zgodnie z artykułem 131 u.f.p., środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działal-

ności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Oznacza to, że nie może być ona wydatkowana na inwestycje. Możliwość uzyskania dotacji powodowana jest sprecyzowaniem w odrębnych ustawach podmiotów upoważnionych do jej otrzymania. Wynika z tego, że podmiot nie jest zobowiązany do spełnienia innych warunków, zwłaszcza zawarcia umowy. Uzyskanie dotacji wiąże się tylko ze złożeniem wniosku przez podmiot upoważniony. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że już pobieżna analiza przepisów dotyczących dotacji pozwala na stwierdzenie, że regulacja ta jest rozbudowana i unormowana w wielu aktach prawnych. Pomimo tego, nie ma ona charakteru pełnego, ponieważ zauważyć można brak przepisów, które dawałyby możliwość udzielania dotacji pod tytułem ogólnym na realizację zadań, do których wykonywania zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto, ustawa o finansach publicznych nie reguluje kwestii dotyczących planowania środków na udzielenie dotacji, czy też warunków wykorzystania dotacji oraz kwestii zwrotu i cofnięcia dotacji. W kwestii subwencji warto zauważyć, że ustawodawca nie zdefiniował jej pojęcia. Wskazał natomiast w art. 112 u.p.f., że wydatki z budżetu państwa przeznaczone są na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje dla partii politycznych. Ten pierwszy rodzaj subwencji również nie został zdefiniowany ani w ustawie o finansach publicznych, ani w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że subwencje ogólne są nie tylko wydatkiem budżetu państwa, ale również mieszczą się w kategoriach dochodu budżetu jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto, jej cechą charakterystyczną jest brak wskazania ściśle określonego celu, na który mają być przeznaczone środki. W odróżnieniu od dotacji, na podstawie art. 167 ust. 2 Konstytucji RP można żądać wypłaty kwoty subwencji w określonej wysokości i terminie, i to niezależnie od tego, czy w ustawie o finansach publicznych można znaleźć bezpośrednio źródło rozszczenia. Ponadto, żądania tego można dochodzić na drodze prawnej. Ze względu na to, że nie ma ściśle określonego celu przeznaczenia kwoty subwencji, umożliwi to jednostkom samorządu terytorialnego finansowanie zadań dla niej właściwych. „Subwencja ogólna przypada tylko jednostkom samorządu terytorialnego z tego tytułu, że uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, tj. realizują część zadań publicznych. Subwencji ogólnej przypisuje się także funkcję równoważącą budżety poszczególnych samorządów” (Felczak-Bogucka 2014: 100-110). Należy zauważyć, że subwencja ogólna składa się z kilku części składowych, różnych dla właściwych szczebli samorządu. Dwie pierwsze: wyrównawcza i równoważąca charakterystyczne są dla gmin i powiatów, a w przypadku województw mowa jest o regionalnej. Niemniej jednak, ustala się je w oparciu o zobiektywizowane zasady właściwe dla poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Część trzecia, oświatowa, jest ustalana w ten sam sposób, dla każdej z jednostek samorządu terytorialnego. Kolejną formą wydatków publicznych są świadczenia pieniężne na rzecz ludności. Zgodnie z art. 124 ust. 2 u.p.f. obejmują one wydatki budżetu państwa, kierowane na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę. Mają one charakter nieodpłatny i bezzwrotny. Jak wynika z przepisu mogą one być kierowane bezpośrednio, jak w przypadku emerytur, jak również pośrednio, gdy

mowa o dopłatach do leków, które możliwe są z uwagi na działalność aptek, czy też zasiłki rodzinne otrzymywane przez podmioty od zakładów pracy. Specyficzny charakter mają wydatki kierowane do podmiotów w sposób pośredni. Następuje to bowiem na zasadzie kredytowania instytucji publicznych, ponieważ podmioty pośredniczące najpierw świadczą na rzecz podmiotów uprawnionych, a dopiero później otrzymują zwrot ze środków publicznych. Zakres podmiotowy osób upoważnionych do świadczeń bądź też mogących się o nie starać wynika z innych ustaw niż ustawa o finansach publicznych. Do form wydatków publicznych należą również wydatki bieżące jednostek sektora publicznego, które w myśl art. 124 ust. 2 u.p.f. obejmują: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań, koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Wyżej wymieniony katalog można pogrupować na takie wydatki, które mają charakter osobowy (np. wynagrodzenia), charakter rzeczowy (np. wydatki na zakup towarów) oraz pozostałe wydatki (np. podatki obciążające jednostki sektora finansów publicznych). Ich wspólną cechą jest bezpośredniość, a mianowicie wydatki te są kosztem działania sektora finansów publicznych i jednocześnie ich brak uniemożliwiłby funkcjonowanie administracji. Jak podkreśla się w literaturze „największym problemem związanym z wydatkami bieżącymi jednostek sektora finansów publicznych jest to, że mają one tendencję do odrywania się od zadań, którym powinny służyć. Wyraźnie widoczna jest skłonność do tego, by za podstawowe uzasadnienie dokonywania wydatków bieżących uznawać „utrzymanie funkcjonowania jednostki” – oznacza to, że działanie administracji staje się celem samym w sobie, jednostka wygrywa ze swoimi zadaniami” (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2014: 560-570). Remedium na ten problem zdaje się być powiązanie wydatków na bieżące działanie jednostek sektora publicznego z zadaniami, które winny być wykonane oraz rozliczenie ich wykonania. Następną formą wydatków uregulowanych przez ustawodawcę są wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa i obejmują w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych. Ustawodawca wskazał jedynie katalog przykładowych wydatków. Należy jednak zwrócić uwagę, że do wydatków publicznych zaliczamy jedynie płatności odsetkowe bez spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Wydatki na obsługę długu publicznego nie mają charakteru elastycznego, co oznacza, że muszą być poniesione w określonej kwocie i terminie. Nie mają one jednak charakteru całkowitego, ponieważ wysokość kwoty może być moderowana z uwagi na zaciągnięte kredyty lub emitowane papiery wartościowe w walutach obcych. Stąd też odsetki od zobowiązań będą uzależnione od kursu złotego do właściwej zobowiązaniu waluty. Podobnie będzie, jeśli zaciągnięte zostaną kredyty lub emitowane papiery wartościowe według zmiennej stopy procentowej. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa mają szczególny status w odróżnieniu do pozostałych.

Przesądza o tym regulacja w artykule 165 ustęp 1 u.f.p., która przyznaje pierwszeństwo wydatkowania przed innymi wydatkami budżetowymi. Ich szczególny charakter powoduje, że należy rozwiązać rodzący się na gruncie artykułu 124 u.f.p. problem terminologiczny. Wynika on bowiem z faktu, że ustawa o finansach publicznych posługuje się w tym przypadku terminem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, a w innym miejscu mowa o wydatkach na obsługę długu publicznego. Niewątpliwie mają one inny zakres podmiotowy, ponieważ dług publiczny obejmuje szerszy zakres sektora finansów publicznych. Wydatki np. związane z oprocentowaniem kredytów zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie należą do wydatków na obsługę Skarbu Państwa. Pomijając w tym zakresie szczegółową analizę wypada zaznaczyć, że nie znajduje się uzasadnienia do posługiwania się na gruncie ustawy o finansach publicznych dwoma rodzajami zadłużenia publicznego.

Kolejną formą wydatków przewidzianych przez ustawodawcę są wydatki majątkowe, które zakresem obejmują wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Ta druga grupa wydatków ma szczególny charakter, ponieważ nie ulega wątpliwości, że sektor finansów publicznych nie będzie prawidłowo funkcjonował bez właściwie zaplanowanych i zrealizowanych inwestycji. Należy podkreślić, że ich realizacja nie powoduje wzrostu dochodów, ponieważ nie są one podejmowane w tym celu. Nie można zasadniczo oczekiwać, by wybudowana droga spowodowała korzyści w postaci dochodów. Ich realizacja motywowana jest efektywniejszym wykonywaniem zadań publicznych oraz, by obywatele odnosili z tego tytułu satysfakcję (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2014: 560-570). Źródłem koniecznym, by móc inwestować są podatki, dlatego rozmiar realizacji inwestycji powinien uwzględniać ograniczenia finansowe, zwłaszcza, że ich wpływ na stan finansów publicznych jest ogromny. Wynika to bowiem z ich kosztowności, co determinuje zmniejszenie środków na realizację zadań bieżących. Ponadto, może to powodować zwiększenie bieżących kosztów eksploatacyjnych.

W literaturze podkreśla się, że wydatki inwestycyjne powinny być planowane jako wydatki na konkretne zadania, a nie jako środki przeznaczone na „inwestycje jako takie”. W budżecie państwa zasada ta została formalnie ujęta w artykule 115 ustęp 1 u.f.p. nakazującym, by inwestycje wieloletnie, czyli inwestycje finansowane lub dofinansowywane z budżetu państwa, których: okres realizacji przekracza rok budżetowy albo wartość kosztorysowa jest wyższa od kwoty określonej przez Ministra Finansów w rozporządzeniu określającym szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, ujmowane były w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2014: 560-570). Ostatnią formą prawną wydatków, zgodnie z artykułem 125 u.f.p., są środki własne Unii Europejskiej, które ujmuje się w ustawie budżetowej, w wysokości ustalonej, w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych, środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej, środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto. Ponadto, do środków własnych Unii Europejskiej

zalicza się również odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności.

## Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że problematyka prawna wydatków publicznych jest zróżnicowana i wieloaspektowa. Pomijając kwestie ekonomiczne wydatków publicznych, które wymagałyby odrębnej analizy, aspekty prawne również mają ogromne znaczenie. Wydatki zostały przez ustawodawcę podzielone na określone grupy według kryterium przeznaczenia. Każda z nich została omówiona w artykule, co skutkuje wnioskiem, iż ich zbyt zróżnicowany charakter (nadmierna regulacja bądź jej brak), czasami nieracjonalny oraz powiązany z tym szeroki zakres instytucjonalny (budżet państwa, budżety samorządowe) sprawia, iż nie ułatwia to badania skutków i dokonywania odpowiednich analiz na gruncie ekonomicznym. Wprost przeciwnie, trudność w stosowaniu regulacji, zwłaszcza stopień skomplikowania, powodują, że zasady przejrzystości i jawności finansów publicznych nie są realizowane w wystarczającym stopniu.

Z uwagi natomiast na przyjęty w Konstytucji RP bardzo szeroki zakres zadań publicznych, polski system finansów publicznych nie jest w stanie udźwignąć wydatków publicznych w takich rozmiarach, co wynika z ekonomicznych analiz. Stąd też, z prawnego punktu widzenia, ogromną rolę odgrywają omówione zasady wydatkowania, w których ustawodawca zobowiązuje jednostki sektora publicznego do dokonywania ich w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad skuteczności i efektywności.

## Bibliografia

1. Dębowska-Romanowska T., (2010) *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* [w:] Ruśkowski E., (red.), *System prawa finansowego*, tom II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych, Warszawa.
2. Felczak-Bogucka M., (2014) [w:] Dzwonkowski H., Gołębiowski G., (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, Warszawa.
3. Gonet W., (2013) *Dotacje w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” nr 6.
4. Kańduła S., (2010) *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 620.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz.U.1997.78.483 ze zm.
6. Kosikowski C., (2005) *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa.
7. Kosikowski C., (2011) *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok.
8. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., (2014) *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa.
9. Miemiec W., (2010) [w:] Stec M., (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa.
10. Owsiak S., (2006) *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
11. Prawo pocztowe z 12 czerwca 2003 (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. nr 189, poz. 1159 ze zm.).
12. Szołno-Koguc J., (2007) *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin.
13. Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
14. Wernik A., (2011) *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Warszawa.
15. Wójtowicz W., (red.), (2008) *Zarys prawa finansowego i finansów publicznych*, Warszawa.