

Budżet Państwa

Doc. dr Marek Grzybowski

styczeń 2020

Katedra Prawa Finansowego

Budżet państwa

- jako kategoria historyczna
- jako kategoria ekonomiczna
- Jako instytucja prawna

Budżet państwa jako kategoria historyczna

- o powstaniu instytucji budżetu zdecydowało wiele zdarzeń i faktów
- najczęściej przytaczane w literaturze:
 - różne formy zapisów rachunkowych
 - wyodrębnienie skarbców władcy i skarbców publicznych
 - uchwalanie dochodów i wydatków publicznych przez parlament
 - wykształcenie form procedury budżetowej (XVIII w.)
 - nadanie tej instytucji formy aktu normatywnego

Etapy prowadzące do powstania budżetu

- walka przedstawicielstw stanów z władcą o prawo decydowania o dochodach (nakładanie podatków)
- walka przedstawicielstw stanów z władcą o prawo decydowania o wydatkach
- coroczne decydowanie przez parlament o dochodach i wydatkach

Pierwsze budżety

- Anglia
 - Wielka Karta Wolności – 1215
 - Petition of Rights – 1628
 - Bill of Rights – 1688
- Stany Zjednoczone Ameryki – 1787
- Francja – 1791, pierwszy opublikowany – 1812
- Prusy – 1850

Pierwszy polski budżet

- Tabelle ekspensy rocznej ordynaryjnej i ekstraordynaryjnej skarbów koronnego i litewskiego
- poprzedzony Ostrzeżeniem percepty y expensy wszystkich intrat skarbów obojga narodów uchwalono na sesji sejmu w roku 1768
 - Część I – zawierała ustalenia co do poboru podatków i dokonywania wydatków
 - Część II – miała charakter tabelarycznych zestawień

Budżet państwa jako kategoria ekonomiczna

- co najmniej dwa rozumienia ekonomiczne pojęcia budżetu państwa:
 - budżet to scentralizowane zasoby pieniężne przeznaczone na pokrycie stałych potrzeb społeczeństwa, gromadzone i rozdzielane przez państwo w formie bezzwrotnej, oraz
 - budżet to plan finansowy państwa, scentralizowany i nadrzędny.

Ewolucja budżetu państwa

- okres, w którym budżet państwa pełnił rolę jednocześnie planu rzeczowego (gospodarczego), jak i planu finansowego
- okres, w którym budżet państwa był tylko planem finansowym i występował w roli podrzędnej wobec planów gospodarczych (rzeczowych)
- okres, w którym budżet państwa stanowił, roczny plan wykonawczy w systemie wieloletniego planowania ekonomicznego i planowania finansowego

Budżet państwa jako instytucja prawna

- Ustrojowe znaczenie budżetu państwa
 - wszystkie konstytucje na świecie traktują budżet państwa za podstawę gospodarki finansowej państw
 - państwo nie może prowadzić swej gospodarki finansowej bez budżetu państwa lub poza nim
- Polityczne znaczenie budżetu państwa
 - rozmiary i struktura budżetu odzwierciedlają siłę ekonomiczną danego państwa oraz stosunek władzy publicznej do społeczeństwa

Charakter prawny ustawy budżetowej

- Kluczowe pytania:
 - Jaki jest charakter prawny strony dochodowej budżetu ?
 - Jaki jest charakter prawny strony wydatkowej budżetu ?
 - Kogo budżet wiąże pod względem prawnym ?

Strona dochodowa

- ujęte w budżecie państwa dochody oraz przychody stanowią prognozy ich wielkości
- art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

Strona wydatkowa

- ujęte w budżecie państwa wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit
- dyrektywność strony wydatkowej budżetu obejmuje również wielkości dotyczące deficytu budżetowego
- art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

Krąg adresatów ustawy budżetowej

zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń lub zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa

Konstrukcja prawna budżetu (rodzaje budżetów)

- inna w państwie o charakterze unitarnym lub federalnym
- jednostki samorządu terytorialnego dysponują własnymi budżetami
- różnicowanie ze względu na to, czy finansowanie ubezpieczeń społecznych odbywa się z budżetu państwa, czy też ze środków wyodrębnionych na ten cel
- mimo zakazów niektóre państwa dopuszczają możliwość tworzenia pozabudżetowych funduszy celowych
- budżety zwyczajne i nadzwyczajne
- budżety wydatków bieżących i budżety wydatków rozwojowych i inwestycyjnych

Brak legalnej definicji budżetu państwa

- jest on rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów;
- dotyczy organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- jest planem rocznym;
- jest uchwalany w formie ustawy budżetowej.

Ustawa budżetowa

- z politycznego punktu widzenia wyraża władztwo finansowe parlamentu
- z prawnego punktu widzenia wprowadza pewne (materialne i proceduralne) ograniczenia swobody ustawodawcy zwykłego
- ustawa o prowizorium budżetowym zajmuje to samo miejsce, co ustawa budżetowa
- problem „obładowania” ustawy budżetowej
 - ustawy okołobudżetowe

Budowa ustawy budżetowej (I)

- Ustawa budżetowa składa się z:
 - budżetu państwa,
 - załączników
 - postanowień, których obowiązek zamieszczenia wynika z ustawy o finansach publicznych i z odrębnych ustaw

Budowa ustawy budżetowej (II)

- część normatywna, obejmująca postanowienia sformułowane w postaci przepisów prawnych i oznaczone (numerowane) artykułami;
- część rachunkowa, traktowana jako załączniki do części "normatywnej", zawierającej wielkości liczbowe o mocy obowiązującej równej postanowieniom zawartym w części "normatywnej";

Treść załączników do ustawy budżetowej (I)

- 1) plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14);
- 2) wykaz:
 - jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe i celowe, z wyłączeniami;
 - programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz kwoty dotacji;
 - wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich wraz z wykazem wieloletnich limitów wydatków realizowanych w ich ramach

Treść załączników do ustawy budżetowej (II)

- 3) plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na:
- realizację projektów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5),
 - realizację programów współfinansowanych z udziałem środków europejskich i wpłat do wspólnych budżetów pomocy technicznej programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5),
 - realizację programów, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c) i d);

Treść załączników do ustawy budżetowej (III)

- 4) zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym;
- 5) zestawienie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami;
- 6) zakres i kwoty dotacji przedmiotowych i podmiotowych;
- 7) plan przychodów i rozchodów budżetu państwa.

Budżet państwa określa (art. 110):

- łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa;
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa;
- łączną kwotę wydatków, obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1, oraz kwotę planowanego limitu wydatków. O którym mowa w art. 112aa ust. 3;
- kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia;
- łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich;
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich;
- wynik budżetu środków europejskich;
- łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa;
- łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa;
- planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa;
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Zasady budżetowe

- Dwa rozumienia:
 - postulaty nauki pod adresem praktyki
 - cechy budżetu doskonałego
- Największe znaczenia mają:
 - zasada zupełności,
 - zasada jedności w ujęciu formalnym i w ujęciu materialnym,
 - zasada szczegółowości,
 - zasada jawności i zasada przejrzystości,
 - zasada roczności,
 - zasada uprzedniości,
 - zasada równowagi.

Zasada zupełności (powszechności)

- Współcześnie dwa elementy:
 - tradycyjnie ustalony wymóg, aby wszystkie dochody i wydatki państwa były ujmowane w budżecie
 - wykazywania dochodów i wydatków państwa odrębnie, bez ich wzajemnego kompensowania i saldowania, a więc w pełnych kwotach
- Zasada zupełności determinuje zakres budżetu

Zasada jedności

- w ujęciu formalnym sprowadza się do postulatu opracowania jednego całościowego aktu prawnego
- w ujęciu materialnym (zasada niefunduszowania) stanowi wymóg, by zgromadzone w budżecie dochody w ramach skumulowanej puli środków służyły finansowaniu całości wydatków
- zapobiega ona nieuzasadnionej debudżetyzacji

Problem „debudżetyzacji” (I)

- termin „debudżetyzacja” nie występuje ani na gruncie prawa polskiego, ani w języku potocznym
- debudżetyzacja jest zjawiskiem o charakterze obiektywnym
- formy prawno-organizacyjne finansowane według metody budżetowania brutto są klasyfikowane jako działające w ramach gospodarki budżetowej
- formy prawno-organizacyjne finansowane według metody budżetowania netto tworzą tzw. gospodarkę przybudżetową

Problem „debudżetyzacji” (II)

- Można zatem wyodrębnić:
 - gospodarkę budżetową sensu stricte – obejmuje ona podmioty powiązane z budżetem zgodnie z zasadą brutto (jednostki budżetowe),
 - gospodarkę budżetową sensu largo – obejmuje ona poza podmiotami powiązanymi z budżetem zgodnie z zasadą brutto (jednostki budżetowe) również podmioty powiązane z budżetem, zgodnie z zasadą netto (samorządowe zakłady budżetowe) oraz
 - gospodarkę pozabudżetową – do tej ostatniej należą inne formy organizacyjno-prawne sektora finansów publicznych, w różny sposób powiązane z budżetem, choć zawsze jest to metoda budżetowania netto (państwowe fundusze celowe, agencje państwowe, inne podmioty działające w na podstawie odrębnych ustaw).

Problem „debudżetyzacji” (III)

- debudżetyzacja to działanie, którego efektem jest pozbawienie mechanizmu finansowania zadań publicznych cech istotnych dla mechanizmów charakteryzujących gospodarkę budżetową sensu largo

Zasada szczegółowości

- szczegółowość zapewnia się przy pomocy klasyfikacji budżetowej
- klasyfikacja budżetowa to system grupowania dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów budżetowych oparty na kryteriach podmiotowych, przedmiotowych i mieszanych, a rzadziej ekonomicznych i funkcjonalnych

Zasady jawności i przejrzystości

- W sensie formalnym jawność oznacza dostępność dla publiczności do części prac nad projektem, jawność debaty budżetowej, jawność debaty na sprawozdaniem z wykonania budżetu, podanie do publicznej wiadomości: kwot udzielonych dotacji itd.
- W sensie materialnym jawność oznacza możliwość faktycznego poznania i zrozumienia procesów składających się na finanse publiczne
 - zgodnie z art. 33 ust. 1 gospodarka środkami publicznymi jest jawna

Zasada roczności

- nakaz corocznego opracowania i uchwalenia
- nie można uchwalić ustawy budżetowej na okres krótszy lub dłuższy, ale prowizorium tak
- zawsze od 1 stycznia, choć uchwalona później
- zawsze nie dłużej niż do 31 grudnia
- niemożność uchylenia, ale możliwość zmiany
- upływ roku budżetowego nie stanowi przeszkody dla wykonania

Zasada uprzedniości

- ustawa budżetowa lub prowizorium budżetowe
- polski system nie przewiduje prorogacji

Zasada równowagi budżetowej

- wymaga pełnego pokrycia wydatków budżetowych państwa dochodami budżetowymi
- od Wielkiego kryzysu jest coraz częściej kwestionowana, a nawet odrzucana
- kompromisem między zwolennikami nurtu neokeynesowskiego a przedstawicielami monetaryzmu jest tzw. „złota reguła”, w myśl której dopuszcza się powstanie deficytu budżetowego tylko w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych przy jednoczesnym zrównoważeniu wydatków bieżących

Horyzont czasowy planowania budżetowego

- zbyt długi horyzont czasowy
 - plan nie odpowiada potrzebom
 - konieczność zmian
- zbyt krótki horyzont czasowy
 - zmniejszenie użyteczności planu
- w Polsce jako rok budżetowy przyjęto rok kalendarzowy – art. 109 ust. 4
- nowe rozwiązania:
 - wydłużenie okresu do 2 lat,
 - planowanie kroczące – coroczne uchwalenie budżetu na rok następny oraz ogólnych założeń budżetu na rok kolejny.
 - planowanie wieloletnie – np. okresy 5-cioletnie

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (I)

- Wieloletni Plan Finansowy Państwa:
 - zawiera Program Konwergencji, opracowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. WE L 209 z 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, z późn. zm.);
 - określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (II)

- sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata
- stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (III)

- Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.
- Rada Ministrów uchwała Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w terminie do dnia 30 kwietnia, i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" oraz w Biuletynie Informacji Publicznej

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (IV)

- zgodnie z art. 108 ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają Ministrowi Finansów informację o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie określonym w art. 104 ust. 1 pkt
- plan o charakterze analitycznym