

## BUDŻET I SYSTEM BUDŻETOWY W POLSCE

Sławomir Presnarowicz, Urszula K. Zawadzka-Pąk

### 2.1. Pojęcie budżetu, jego funkcje oraz rodzaje budżetu

(S. Presnarowicz)

Pojęcie „budżetu” nie stanowi kategorii o charakterze jednolitym, gdyż można go definiować w ujęciu historycznym, ekonomicznym lub prawnym. Sam zwrot „budżet”, używany w różnych językach (np. lit. biudžetas ; ang. the budget; fr. le budget; ros. б́юджет) pochodzi od łacińskiego rdzenia językowego (*bulga*)<sup>1</sup>, oznaczającego „skórzany worek”. W ujęciu historycznym początki budżetu sięgają XIII-wiecznej Anglii, która powszechnie uznawana jest za kolebkę tej instytucji<sup>2</sup>. Angielski król Jan bez Ziemi, po klęskach poniesionych w walkach z baronami i rycerstwem, **został zmuszony do wydania w 1215 r. przywileju zwanego Wielką Kartą Wolności** (łac. Magna Charta Libertatum), będącego podstawą angielskiego ustroju parlamentarnego. Wśród wielu postanowień tego przywileju w art. 12 stwierdza się, że do nałożenia podatku tarczowego i zasiłków lennych (*auxilia*) potrzebna jest zgoda ogólnej Rady Królestwa, w skład której wchodził tylko bezpośredni lennicy króla (*tenentes in capi-*

---

1 J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007, s. 17.

2 Zob. J. Stankiewicz, (w:) red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 281 i n.

te)<sup>3</sup>. Ten swoisty precedens w postaci ustępstw, uczyniony przez angielskiego króla Jan bez Ziemi, był w późniejszych wiekach wielokrotnie powtarzany przez władców w innych krajach, dając początki wspólnie pojmowanego budżetu.

W Polsce za początek ewolucji prawa budżetowego uznaje się **przywilej koszycki z 1374 r.**, w którym król Ludwik Węgierski, dążąc do pozyskania przychylności szlachty w zamian za sukcesję tronu dla swojej córki, zwolnił szlachtę między innymi od większości podatków<sup>4</sup>. Natomiast pierwszy polski budżet pod nazwą „Ostrzeżenie percepty y expensy, wszystkich intrat skarbów obojga narodów, podług niżej opisanych tabell” uchwalono na sesji Sejmu odbywającego się w latach 1767-1768. Składał się on z dwóch części: pierwszej krótszej, tekstowej oraz drugiej w postaci tabelarycznych załączników określających dochody i wydatki publiczne. **Konstytucja 3 Maja 1791 r.** jednoznacznie dawała Sejmowi prawo nakładania podatków, zaciągania długów i decydowania o wydatkach. Następny kolejny budżet, obejmujący dochody i wydatki, przyjął dopiero Sejm grodzieński w 1793 r<sup>5</sup>.

W doktrynie prawa finansowego **budżet państwa definiuje się jako „scentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa”**. Budżet państwa jest zatem planem finansowym, który stanowi podstawę działalności podmiotów państwowych w kolejnym okresie fiskalnym (roku budżetowym)<sup>6</sup>. Należy również zauważyć, że pojęcie „budżet” jest też charakteryzowane za pomocą definicji o charakterze opisowym. Wskazuje się zatem, że **„budżet to podstawowy plan finansowy państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, mający charakter dyrektywny i obejmujący dochody oraz wydatki o charakterze – zasadniczo – bezzwrotnym, uchwalany przez parlament na okres przyszły, zwykle roczny”**<sup>7</sup>. W znaczeniu ekonomicznym oraz politycznym wskazuje się na wagę wielu funkcji budżetu. Do tych pierwszych można zaliczyć

3 M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 207.

4 Zob. J. Stankiewicz, (w:) red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse...*, s. 283 i n.

5 J. Stankiewicz, (w:) red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse...*, s. 286.

6 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 102.

7 B. Brzeziński i A. Olesińska (red.), B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 87.

między innymi funkcję: (1) redystrybucyjną (jako narzędzie redystrybucji dochodu narodowego); (2) fiskalną (przejmowanie na rzecz państwa dochodów); czy (3) bodźcową (na przykład stosowanie narzędzi do rozwoju działalności gospodarczej, ekologicznej). W drugiej grupie w szczególności wymieniane są funkcje: (1) ustrojowa (określenie w konstytucji uprawnień władzy ustawodawczej i wykonawczej odnoszących się do budżetu) oraz (2) demokratyczna (zainteresowanie i wpływ obywateli na opracowanie i wykonanie budżetu)<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że historycznie wykształciły się różne rodzaje budżetów, przy czym podstawowym jest podział na: **(1) budżet państwa** oraz **(2) budżety jednostek samorządu terytorialnego (lokalne)**. Budżety możemy też dzielić na: **(1) zwyczajne** (dochody oraz wydatki przewidywane zgodnie z prawem i sytuacją gospodarczą oraz kierunkami działania władzy) i **nadzwyczajne** (niezbędność wydatków ujawnia się w trakcie roku budżetowego)<sup>9</sup>; **(2) budżety wydatków bieżących** (na utrzymanie państwa i jego instytucji) oraz **budżety majątkowe** (wydatki na operacje majątkowe, na cele rozwojowe i inwestycje infrastrukturalne)<sup>10</sup>.

## **2.2. Budżet państwa w Konstytucji RP oraz inne źródła prawa budżetowego (S. Presnarowicz)**

W polskiej ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawca zamieścił cały rozdział X, poświęcony finansom publicznym<sup>11</sup>. Najwięcej jednak zagadnień z tego zakresu odnosi się do kwestii związanych z budżetem (art. 216 ust. 5 oraz art. 219-226 Konstytucji RP).

Stosownie do treści art. 221 Konstytucji RP, inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz

8 S. Owsiak, *Finanse...*, s. 116-122.

9 W praktyce budżetowej zaprzestano już stosowania budżetów nadzwyczajnych między innymi z uwagi na istnienie kilku budżetów obok siebie. Zob. J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Białystok 2007, s. 18.

10 B. Brzeziński i A. Olesińska (red.), B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo...*, s. 88-89.

11 Więcej na ten temat zob. rozdz. 1.3.

ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (rządowi). Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu (art. 222 Konstytucji RP). Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 219 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej, przy czym zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa odrębna ustawa<sup>12</sup>. Szczegółowy tryb opracowania i uchwalenia budżetu państwa został określony w art. 138-145 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.).

Należy podkreślić, że w Konstytucji RP zostały uwzględnione dwa bardzo istotne wymogi stawiane budżetowi przez prawo UE:

- 1) ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2 Konstytucji RP);
- 2) zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP)<sup>13</sup>.

### **2.3. Współczesne tendencje rozwoju budżetu – budżet zadaniowy (U.K. Zawadzka-Pąk)**

Budżet zadaniowy jest jednym z instrumentów kompleksowej koncepcji transformacji i unowocześniania administracji publicznej, jaką jest nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*, NPM). Terminem tym zaczęto posługiwać się dla odróżnienia nowych metod od dotychczas stosowanych praktyk. Natomiast te zmiany, które dotyczą fi-

---

12 Szczegółowo o procedurze uchwalania budżetu państwa zob. rozdz. 2.6.

13 Zob. C. Kosikowski, (w:), red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 312.

nansów publicznych, zaczęto określać mianem nowego zarządzania finansami publicznymi.

Inspiracją reform stały się mechanizmy wolnorynkowe oraz metody, techniki i rozwiązania instytucjonalne stosowane w sektorze prywatnym<sup>14</sup>, a także potrzeba zwiększenia efektywności i skuteczności realizacji usług publicznych. Efektywność oznacza relację nakładów do świadczonych usług publicznych, zaś skuteczność – ich jakość<sup>15</sup>.

Budżet zadaniowy składa się z dwóch zasadniczych elementów, tj. **specyficjnej klasyfikacji wydatków**, odmiennej od tej stosowanej w budżecie tradycyjnym oraz **tzw. części sprawnościowej**, tj. celów zadań (podzadań) i służących pomiarowi stopnia ich realizacji mierników.

Odnosząc się do pierwszej z powyższych kwestii, należy zauważyć, że zgodnie z budżetową zasadą szczegółowości (na temat zasad budżetowych por. pkt 2.6.) budżet powinien być opracowywany (uchwalany) i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, a nie tylko w ujęciu ogólnym<sup>16</sup>.

Przeznaczenie wydatków publicznych może być określone na kilka różnych sposobów<sup>17</sup>. Po pierwsze, poprzez wskazanie organu, któremu przyznawane są określone środki budżetowe i który jest odpowiedzialny za dokonanie wydatków. Jest to tzw. klasyfikacja administracyjna. Stosując ją, dokonuje się podziału środków budżetowych poprzez przydzielenie poszczególnym ministerstwom zasobów finansowych na realizację zadań należących do ich kompetencji. Po drugie, przeznaczenie wydatków może być wskazywane przez określenie ich natury ekonomicznej. Jest to tzw. klasyfikacja ekonomiczna, w której wyodrębnia się określone grupy wydatków, tj. wydatki bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki inwestycyjne etc. Trzecim sposobem wskazania przeznaczenia wydatków jest określenie ich celu lub funkcji, którą powinny spełniać. Jest to tzw. klasyfikacja funkcjonalna (zadaniowa). Jej zastoso-

---

14 T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010, s. 126.

15 U.K. Zawadzka-Pąk, *Konstrukcja prawna, wdrażanie i realizacja budżetu zadaniowego we Francji i w Polsce*, Kraków-Legionowo 2014, s. 22.

16 E. Ruśkowski, *System budżetowy w państwie*, (w:) C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 329.

17 B. Chevauchez, *Actualité des grands principes budgétaires*, (w:) A. Roux (red.), *Finances publiques*, Paris 2006, s. 19.

wanie prowadzi do rozdzielenia środków na osiągnięcie celów realizowanych w ramach poszczególnych dziedzin polityki publicznej.

Historycznie najwcześniej stosowana koncepcja zasady szczególowości opierała się na klasyfikacji uwzględniającej podział na poszczególne ministerstwa, w ramach których – w wyniku stopniowego uszczegółowienia upoważnień parlamentarnych – zaczęto wyróżniać dodatkowe grupy wydatków, kierując się kryterium natury ekonomicznej. Te dwa rodzaje klasyfikacji (administracyjna i ekonomiczna) wykorzystywane są w budżecie tradycyjnym, będącym w Polsce na zasadzie wyłączności aktem prawnym upoważniającym do dokonywania wydatków. Z kolei trzeci rodzaj podziału wydatków, tj. klasyfikacja funkcjonalna, rozwinął się najpóźniej i jest stosowany w coraz większej liczbie państw, które wprowadziły tzw. budżet zadaniowy. W krajach, w których zastąpiono nim budżet tradycyjny, kryterium uszczegóławiającym klasyfikację zadaniową jest klasyfikacja ekonomiczna wydatków.

Odnosząc się z kolei do drugiego elementu budżetu zadaniowego, tj. jego części sprawnościowej (celów i mierników), należy stwierdzić, że służy ona pomiarowi efektywności i skuteczności oznaczającego „regularne tworzenie, zbieranie, analizowanie, prezentowanie oraz wykorzystywanie szerokiej gamy danych na temat funkcjonowania organizacji i programów publicznych, włączając dane na temat produktów, rezultatów i oddziaływania”<sup>18</sup>. Cel oznacza pożądaną przyszły stan rzeczy, który pragnie osiągnąć dana osoba lub organizacja<sup>19</sup>. Stopień realizacji celów jest mierzony za pomocą mierników, które stanowią reprezentację liczbową zjawiska poddawanego kontroli. Mierniki stanowią zatem kluczowy element budżetu zadaniowego, gdyż umożliwiają dokonanie oceny wykonywanego zadania<sup>20</sup>.

18 P. Thomas, *Performance Measurement, Reporting and Accountability: Recent Trends and Future Directions*, “Public Policy Paper” 2004, vol. 23, s. 1.

19 W. M. Orłowski, *Cele formułowane w budżecie zadaniowym jako niezbędny element zarządzania środkami publicznymi przez efekty*, (w:) P. Perczyński, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Warszawa 2008, s. 81.

20 Por. W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010, s. 228; M. Postuła, *Doskonalenie i rozwój budżetu zadaniowego w Polsce jako narzędzia efektywnego zarządzania finansami publicznymi*, (w:) S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Warszawa 2011, s. 201.

W Polsce, chociaż opracowywany jest budżet zadaniowy, nie ma on charakteru upoważniającego do dokonywania wydatków, gdyż na zasadzie wyłączności tę funkcję spełnia budżet tradycyjny. Budżet zadaniowy zamieszczany jest corocznie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i razem z innymi planami w układzie zadaniowym, których obowiązek opracowywania wynika z u.f.p., tworzy **system planowania (programowania) zadaniowego w Polsce**. Wobec powyższego system ten składa się z:

- 1) zestawienia wydatków budżetowych będącego pod względem zakresu podmiotowego i czasowego „zadaniowym” odzwierciedleniem budżetu państwa (obowiązek opracowywania tego zestawienia nie wynika bezpośrednio z przepisów u.f.p.),
- 2) zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy zamieszczanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (art. 142 ust. 10 u.f.p.),
- 3) trzyletniego skonsolidowanego planu zadaniowego wydatków takich jednostek sektora finansów publicznych, jak: państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, utworzone w celu wykonywania zadań publicznych. Niniejszy skonsolidowany plan jest zamieszczany w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (art. 142 ust. 11 u.f.p.),
- 4) zestawienia programów wieloletnich w układzie zadaniowym zamieszczonego w załączniku do ustawy budżetowej (art. 122, ust 1, pkt 4 u.f.p.),
- 5) Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, WPPF (art. 103 u.f.p.), mającego formę uchwały Rady Ministrów. WPPF poza Programem konwergencji<sup>21</sup> obejmuje cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

---

21 Program konwergencji opracowywany jest zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. przez państwa UE, które nie przyjęły wspólnej waluty euro. Z kolei państwa, które przyjęły wspólną walutę euro, opracowują programy stabilności, gdyż (przynajmniej teoretycznie) osiągnęły poziom zbieżności (konwergencji) z sytuacją gospodarczą państw strefy euro i teraz dążą do zachowania stabilnej sytuacji gospodarczej kraju.

Celem zilustrowania struktury układu zadaniowego w poniższej tabeli 1. zaprezentowano fragment skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym obejmujący podziały klasyfikacji zadaniowej, tj. funkcje i podzadania, następnie część sprawnościową, tj. cele i mierniki, kwoty przeznaczone na ich realizację oraz jednostki realizujące poszczególne zadania.



Tabela 1. Fragment skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania	Cel-e	Nazwa	Miernik-i	Wartość			Skonsolidowany plan wydatków w mid zł			Jednostki realizujące zadanie
				Bazowa	2017 r.	2018 r.	2019 r.	Ogółem (10+11)	2017 r.	2018-2019	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
7.	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo							4,62	1,18	3,44	
7.1.W	Budownictwo i mieszkalnictwo	Zwiększenie dostępności mieszkań	Liczba nowo wybudowanych mieszkań na 1.000 mieszkańców (w szt. na 1.000 mieszkańców)	3,84	4,0	4,0	4,0	3,93	0,97	2,96	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju, wojewódwie
7.2.	Zagospodarowanie przestrzenne i polityka miejska	Usprawnienie systemu gospodarowania przestrzenią	Liczba publikacji zawierających przykłady dobrych praktyk z zakresu planowania i kształtowania przestrzeni (w szt.)	-	3	3	3	0,04	0,01	0,03	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju
			Liczba gmin uczestniczących w partycypacyjnym tworzeniu dokumentów planistycznych (w szt.)	nd	181	181	181				
7.3.W	Geodezja i kartografia	Zapewnienie poprawy obsługi obywateli oraz dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej (informacji przestrzennej)	Pokrycie powierzchni kraju bazami danych przestrzennych dostępnych drogą elektroniczną dla wszystkich zakresów tematycznych (w %)	80,6	89,0	93,0	94,0	0,65	0,20	0,45	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Województwa, Wojewodowie, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym
			Udział skarg zasadnych na wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w stosunku do liczby skarg ogółem rozpatrywanych przez GKK (w %)	5,97	10,0	9,5	9,0				
8.	Kultura fizyczna							3,43	1,14	2,29	

8.1.	Sport dla wszystkich	Tworzenie warunków dla rozwoju sportu dla wszystkich	Liczba wspartych przedsięwzięć z zakresu tworzenia warunków dla rozwoju sportu dla wszystkich (w szt.)	1036	3500	3500	3500	1,40	0,47	0,93	Ministerstwo Sportu i Turystyki, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów
8.2.	Sport wyczynowy	Poprawa pozycji reprezentantów Polski w światowym współzawodnictwie sportowym	Potencjał medalowy reprezentacji Polski w światowym współzawodnictwie sportowym (w os.)	115	118	122	126	2,03	0,67	1,36	Ministerstwo Sportu i Turystyki, Centralny Ośrodek Sportu, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
			Pozycja Polski w światowym współzawodnictwie sportowym	14	16	15	15				
9.	Kultura i dziedzictwo narodowe							8,74	2,78	5,96	
9.1.W	Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą	Kreowanie zainteresowania dziedzictwem kulturowym	Frekwencja w jednostkach podległych i nadzorowanych na 1000 osób w danym roku (w os.)	468,64	445,28	440,32	445,74	5,33	1,65	3,68	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia, Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Kancelaria Prezydenta RP, Wojewodowie, Fundusz Promocji Kultury
		Ochrona i poprawa stanu zachowania dziedzictwa narodowego	Liczba zabezpieczonych (zdigitalizowanych), odrestaurowanych ruchomych, nieruchomych i archeologicznych obiektów dziedzictwa narodowego w kraju i za granicą w danym roku (w szt.)	15.748.981	11.525.850	10.253.487	10.129.666				
9.2.	Działalność artystyczna, upowszechniająca, promująca kulturę i dialog międzykulturowy	Wzbogacanie oferty programowej placówek kulturalnych	Liczba premier i nowych przedsięwzięć organizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane w danym roku (w szt.)	8.623	8.170	8.204	8.315	3,41	1,13	2,28	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Fundusz Promocji Kultury, Centrum Polsko-Rojskiego Dialogu i Porozumienia, Polski Instytut Sztuki Filmowej
		Kreowanie zainteresowania kulturą i wzrost udziału społeczeństwa w życiu kulturalnym	Liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach kulturalnych zrealizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane / Liczba jednostek podległych i nadzorowanych w danym roku (w os.)	2.307.514,97	434.221,08	446.150,44	469.953,51				

Zdigitalizowano i udostępniono w ramach projektu pn.

Rozbudowa otwartych zasobów naukowych Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku – kontynuacja, dofinansowanego z programu „Społeczna odpowiedzialność nauki” Ministra Edukacji i Nauki na podstawie umowy BIBL/SP/0040/2023/01

10.	Nauka polska							25,31	7,62	17,69	
10.1:	Prowadzenie badań naukowych oraz upowszechnianie, promocja i popularyzacja nauki	Podniesienie poziomu wyników badań naukowych	Udział publikacji z Polski w czasopiśmie zawartych w bazie danych Scopus (w %)	1,207	1,240	1,241	1,243	13,91	4,75	9,16	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rozwoju, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej
10.2.	Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom	Zwiększenie poziomu praktycznego zastosowania prac B+R	Liczba patentów międzynarodowych udzielonych w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO), Urzędzie Patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USPTO), liczba patentów krajowych uzyskanych przez polskich rezydentów w Urzędzie Patentowym RP (w szt.)	150 EPO, 200 USPTO, 2.404 UPRP	170 EPO, 230 USPTO, 2.500 UPRP	200 EPO, 260 USPTO, 2.600 UPRP	250 EPO, 300 USPTO, 2.650 UPRP	11,40	2,87	8,53	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
			Udział wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce (w %)	46,6	56,1	60,6	63,6				

Źródło: Uzasadnienie do projektu do ustawy budżetowej na 2017 r.

## **2.4. Wieloletni Plan Finansowy Państwa (S. Presnarowicz)**

W poprzednim podrozdziale wskazano, że na system panowania (programowania) zadaniowego w Polsce składa się między innymi Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat, Polska przeszła od zasady jednoroczności budżetu państwa, do je stosowania w ramach wieloletniego planowania finansowego<sup>22</sup>.

Stosownie do postanowień art. 103 u.f.p., Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata (łącznie na cztery lata). Projekt WFPF Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów, która uchwała go 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 stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

W myśl art. 104 u.f.p., Wieloletni Plan Finansowy Państwa:

- 1) 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.);
- 2) określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części zawierającej Program Konwergencji określa dodatkowo:

- 1) główne cele polityki społecznej i gospodarczej;
- 2) planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego

---

22 Zob. E. Ruśkowski (red.), *Rocznosc i wieloletnosc w finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 120 i n.

systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), w tym na długo-okresową stabilność finansów publicznych;

- 3) planowaną wstępną kwotę wydatków obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1 u.f.p.;
- 4) zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji;
- 5) wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.

Poszczególni ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają Ministrowi Finansów informację o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie celów (wraz z miernikami stopnia ich realizacji), w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

## **2.5. Zasady budżetowe (U.K. Zawadzka-Pąk)**

Zasady budżetowe mają na celu zapewnienie prawidłowego i jak najlepszego działania gospodarki finansowej państwa. Niektóre z zasad budżetowych zostały wpisane do aktów normatywnych (Konstytucji RP, przepisów u.f.p.), inne pozostają jedynie z sferze postulatów nauki. Do najważniejszych zasad budżetowych należy zaliczyć<sup>23</sup>:

- **zasadę powszechności (zupełności, budżetowania brutto)**, która postuluje, by wszystkie jednostki państwowe wchodziły do budżetu całością swoich dochodów i wydatków,
- **zasadę jedności formalnej**, która postuluje, by budżet był ujmowany w jeden, całościowy akt prawny,
- **zasadę jedności materialnej (niefunduszowania)**, która postuluje, by budżet był zbudowany na zasadzie jednej puli środków, a zatem zakazuje wiązania poszczególnych źródeł dochodów z konkretnymi wydatkami,

---

23 E. Ruśkowski, *System budżetowy...*, s. 324-332.

- **zasadę jawności formalnej**, która postuluje, by budżet był jawny w fazie planowania, uchwalania i wykonywania; warunkami jawności są: regularne publikowanie danych budżetowych, dostępność dla publiczności debat budżetowych, poddawanie danych budżetowych krytycznej ocenie publicznej bez obawy o negatywne konsekwencje,
- **zasadę jawności materialnej (przejrzystości)**, która postuluje, by dochody i wydatki budżetowe były prezentowane w sposób umożliwiający prawidłowe planowanie i łatwość oceny przez parlament i opinie publiczną,
- **zasadę szczegółowości (specjalizacji)**, która postuluje, by budżet uchwalany był ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, a nie tylko w ujęciu ogólnym; realizacji tej zasady służy klasyfikacja budżetowa,
- **zasadę równowagi**, która postuluje, by dochody i wydatki budżetowe równoważyły się, nie powodując deficytu budżetowego.

## **2.6. Klasyfikacja dochodów i wydatków budżetu państwa** (U.K. Zawadzka-Pąk)

Przeznaczenie wydatków w zależności od przyjętego typu budżetu, jak zaznaczono w pkt 2.4., można uszczegóławiać, stosując klasyfikację administracyjną, ekonomiczną i/lub funkcjonalną. W Polsce w budżecie państwa zamieszczanym w ustawie budżetowej (a zatem w tzw. budżecie tradycyjnym) wydatki są klasyfikowane według części, działów i rozdziałów (klasyfikacja administracyjna), zaś dodatkowo według grup wydatków, tj. dotacji i subwencji, świadczeń na rzecz osób fizycznych, wydatków bieżących jednostek budżetowych, wydatków majątkowych, wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, środków własnych UE, współfinansowania projektów z udziałem UE (klasyfikacja ekonomiczna), co ilustruje tabela 2, (źródło: Ustawa budżetowa na 2017 r.).

Tabela 2. Fragment klasyfikacji wydatków budżetu państwa (w układzie tradycyjnym)

Część	Dział	Kodział	Treść	Poz.	Plan na 2017 r.	z tego:								
						Dotacje i subwenie	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe	Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	Środki własne Unii Europejskiej	Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej		
													w tysiącach złotych	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
01	751		KANCELARIA PREZYDENTA RP	1	168 334	30 000	901	125633	11 800					
			Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2	138 334		901	125633	11 800					
			75101 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa	3	116955		345	105110	11 500					
			75103 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	4	13 517		45	13 172	300					
			75106 Odznaczenia państwowe	5	6 000			6 000						
			75195 Pozostała działalność	6	1 862		511	1 351						
	921	92123	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7	30 000	30 000								
	Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa		8	30 000	30 000									
02	751		KANCELARIA SEJMU	1	481635		94 687	325 466	61 482					
			Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2	481635		94 687	325 466	61 482					
			75101 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa	3	481635		94 687	325 466	61 482					
03	751		KANCELARIA SENATU	1	179 361	75 000	21 435	80676	2 250					
			Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2	179 361	75 000	21 435	80676	2 250					
			75101 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa	3	104 361		21 435	80676	2 250					
			75195 Pozostała działalność	4	75 000	75 000								

Nieco odmiennie niż wydatki budżetowe klasyfikowane są dochody budżetowe. O ile również w tym przypadku stosowana jest klasyfikacja administracyjna (analogicznie jak w przypadku wydatków, tyle że w szczególności części i działów), o tyle, ze względu na specyfikę dochodów, nie może mieć zastosowania (nawet w przypadku wprowadzenia budżetu zadaniowego) klasyfikacja funkcjonalna ani klasyfikacja ekonomiczna. W zamian za to stosowana jest klasyfikacja według źródeł dochodów, zaprezentowana na poniższej tabeli 3.

Tabela 3. Klasyfikacja dochodów budżetu państwa według źródeł

Wyszczególnienie	Plan na 2017 r.
	w tys. zł
1	2
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>325 428 002</b>
<b>1. Dochody podatkowe</b>	<b>301 155 210</b>
1.1. Podatek od towarów i usług	143 483 000
1.2. Podatek akcyzowy	69 000 000
1.3. Podatek od gier	1 709 000
1.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	29 817 000
1.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	51 000 000
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 000 000
1.7. Podatek od niektórych instytucji finansowych	3 937 000
1.8. Pozostałe dochody podatkowe	1 209 210
<b>2. Dochody niepodatkowe</b>	<b>22 476 313</b>
2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku	2 440 637
2.2. Wpłaty z zysku z Narodowego Banku Polskiego	627 570
2.3. Cło	3 720 000
2.4. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	13 564 757
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 123 349
<b>3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi</b>	<b>1 796 479</b>

Źródło: Ustawa budżetowa na 2017 r.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że wydatki budżetowe klasyfikowane są w ustawie budżetowej według części, działów, rozdziałów oraz grup wydatków, zaś dochody budżetowe według części i działów, a także według źródeł dochodów.



## **2.7. Istota i zasady procedury w budżecie państwa**

(U.K. Zawadzka-Pąk)

Procedura opracowywania budżetu państwa, uchwalanego w formie ustawy budżetowej, podlega określonym zasadom i jest regulowana zarówno przepisami Konstytucji RP, jak i u.f.p. Szczegółowość regulacji konstytucyjnych oraz szczególne zasady opracowywania ustawy budżetowej wynikają z potrzeby zagwarantowania uchwalenia ustawy budżetowej w odpowiednim terminie, tak by zawarty w niej plan finansowy państwa mógł stanowić podstawę publicznej gospodarki finansowej. Procedurę uchwalania budżetu państwa zaprezentowano poniżej na schemacie 1.

## **2.8. Wykonywanie i kontrola wykonania budżetu państwa**

(U.K. Zawadzka-Pąk)

Wykonywanie ustawy budżetowej opiera się na szeregu zasad i procedur. Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania omówienie ich wszystkich nie jest możliwe, stąd ograniczymy się do wyjaśnienia wybranych z nich.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w art. 162 u.f.p. przewidziano podstawowe zasady gospodarki finansowej, które obowiązują w toku wykonywania budżetu państwa, zgodnie z którymi:

1. ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa powinno następować na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów,
2. pełna realizacja zadań powinna następować w terminach określonych przepisami i harmonogramem realizacji budżetu państwa,
3. dokonywanie wydatków powinno następować w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,

4. zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Istotną rolę w trakcie wykonywania ustawy budżetowej stanowią rozwiązania prawne umożliwiające uelastycznianie gospodarki finansowej państwa, do których należy zaliczyć przenoszenie i blokowanie wydatków, a także rozdysponowywanie rezerw budżetowych.

W trakcie roku budżetowego możliwa jest zmiana pierwotnie zaplanowanego przeznaczenia wydatków budżetowych bez konieczności zmiany treści ustawy budżetowej przez Sejm. Jest to możliwe m.in. dzięki przeniesieniom wydatków (art. 171 u.f.p.). Dysponenci części budżetowych mogą ich dokonywać między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa (przypomnijmy, że wydatki budżetowe klasyfikuje się, zaczynając od najwyższego szczebla, według części, działów, rozdziałów i paragrafów). Co więcej, ministrowie będący dysponentami więcej niż jednej części budżetowej (np. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dysponujący środkami należącymi do dwóch części budżetowych, tj. części Nauka i części Szkolnictwo Wyższe) mogą dokonywać przeniesień wydatków między częściami w ramach jednego działu i rozdziału budżetu państwa. Minister w tym ostatnim zakresie jest zobowiązany poinformować Radę Ministrów, która może uchylić jego decyzję.

Drugą formą uelastyczniania wydatkowania środków budżetowych jest blokowanie wydatków, które oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. Blokowanie może mieć charakter zwyczajny (art. art. 177 u.f.p.) lub nadzwyczajny (art. 179 u.f.p.). Blokowanie zwyczajne może mieć miejsce w przypadku stwierdzenia: niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków lub naruszenia zasad gospodarki finansowej (omówionych na wstępie niniejszego podrozdziału). Decyzję o blokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa podejmuje Minister Finansów (z wyłączeniem jednostek, o szczególnym statusie prawnym wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p.) lub dysponenci części budżetowych – w zakresie ich części budżetu państwa. Z kolei blokowanie nadzwyczajne może nastąpić w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej i jest dokonywane

w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Ponadto w trakcie wykonywania ustawy budżetowej w przypadku zaistnienia potrzeby wydatkowania niezaplanowanych wcześniej środków dokonywany jest podział utworzonych wcześniej rezerw, zarówno ogólnej (art. 155 u.f.p.), jak i celowych (art. 154 u.f.p.). Rezerwą ogólną dysponuje co do zasady Rada Ministrów, która jednak może upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania nią do wysokości określonych kwot. Z kolei podziału rezerw celowych dokonuje co do zasady Minister Finansów, ewentualnie na wniosek określonych ministrów. Kompetencje Rady Ministrów w omawianej kwestii ograniczają się do rozdysponowywania wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych.

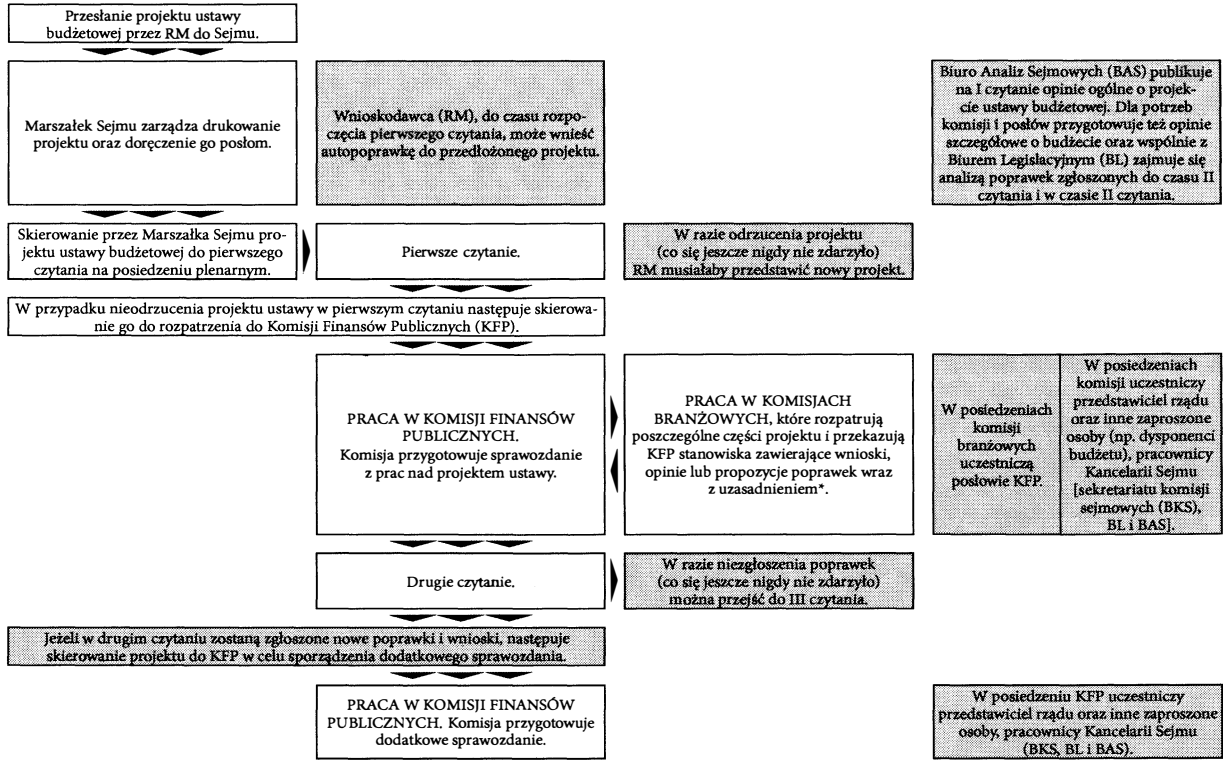
Przechodząc do omówienia zagadnień kontroli wykonywania ustawy budżetowej, należy zwrócić uwagę na szczególną rolę Ministra Finansów, poszczególnych dysponentów, Sejmu oraz Najwyższej Izby Kontroli.

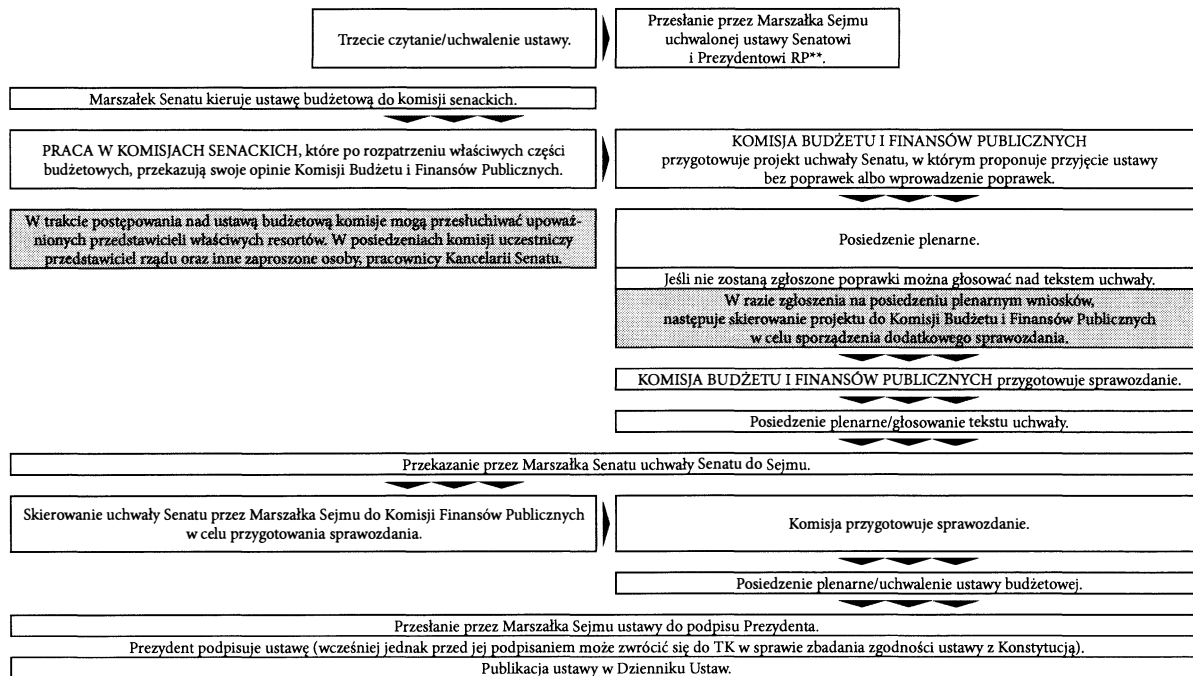
Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę: realizacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu państwa, efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, wykorzystania środków pochodzących z UE i z EFTA, a także poziomu deficytu sektora finansów publicznych (art. 174 u.f.p.). Z kolei poszczególni dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę: nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa, a także efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym (art. 175 u.f.p.).

Ponadto, na Ministra Finansów i Radę Ministrów zostały nałożone określone obowiązki sprawozdawcze celem umożliwienia Sejmowi realizacji powierzonych mu obowiązków kontroli wykonania ustawy budżetowej. Mianowicie Minister Finansów jest zobowiązany, w terminie do dnia 10 września bieżącego roku, przedstawić sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu i Najwyższej Izbie Kontroli informację o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze (art. 183 u.f.p.). Z kolei Rada Ministrów jest zobowiązana przedłożyć Sejmowi

i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej, sprawozdanie o dochodach i wydatkach związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez j.s.t., i innymi zadaniami zleconymi j.s.t. odrębnymi ustawami, zbiorczą informację o wykonaniu budżetów j.s.t., ocenę realizacji założeń makroekonomicznych, a także informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (art. 182 u.f.p.).

Poniżej wspomniany Schemat nr 1. Procedura budżetowa w Polsce, (źródło: Z. Szpringer, Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2010, nr 3(23), s. 34-35.





\* Odrzucone przez komisje wnioski, opinie lub propozycje poprawek dołącza się do stanowiska komisji na żądanie wnioskodawców jako zdania odrębne.

\*\* Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem (art. 56 regulaminu Sejmu).