



Spis treści

1. DOCHODY I PRZYCHODY PUBLICZNE	1
2. WYDATKI I ROZCHODY PUBLICZNE	3
3. DEFICYT BUDŻETOWY I DŁUG PUBLICZNY	6

1. Dochody i przychody publiczne

Zgodnie z przepisami **Konstytucji RP** z dnia 2 kwietnia 1997 roku środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Skutkuje to koniecznością corocznego uchwalania budżetu.

Przez środki publiczne rozumie się wszystkie wpływy finansowe gromadzone na rachunkach władz publicznych. Jest więc to pojęcie szersze niż dochody publiczne, gdyż obejmuje także wszelkiego rodzaju przychody.

Środkami publicznymi są:

1. dochody publiczne;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, np. środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji”;
3. przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a. ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych,

- b. z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c. ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
 - d. z otrzymanych pożyczek i kredytów;
4. przychody jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych uzyskiwane w związku z prowadzoną przez nie działalnością oraz pochodzące z innych źródeł.

Dochody publiczne (budżetowe) – należne lub faktyczne wpływy środków pieniężnych do budżetów publicznych pobierane przez organy finansowe lub przez jednostki budżetowe, które zrealizowane dochody przekazują do organów finansowych, ze względu na powiązanie z budżetem systemem brutto.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014, z późn zm.) zalicza do dochodów budżetowych państwa następujące pozycje:

1. podatki i opłaty, które na mocy odrębnych przepisów nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych;
2. cła;
3. wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
4. dywidendy;
5. wpłaty z zysku NBP;
6. wpłaty nadwyżek dochodów własnych państwowych jednostek budżetowych, nadwyżek środków obrotowych państwowych zakładów budżetowych oraz części zysku gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych;
7. dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
8. dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
9. odsetki od środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
10. odsetki od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa;

11. odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;
12. grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile na mocy odrębnych przepisów nie stanowią dochodów innych jednostek sektora finansów publicznych;
13. spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa;
14. inne dochody publiczne.

Nie wszystkie środki pieniężne pobierane od podmiotów gospodarczych przez państwo lub odrębny organ samorządu terytorialnego w celu realizacji wydatków na cele państwowe (dostarczanie dóbr publicznych, wykonywanie zadań wynikających z celów różnych gałęzi polityki państwa) są dochodami budżetowymi. Obok dochodów występują także wpływy o charakterze zwrotnym, będące **przychodami**, które służą finansowaniu deficytu budżetowego oraz przychody jednostek organizacyjnych (np. zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych) i osób prawnych (np. szkół wyższych, instytucji kulturalnych), zaliczanych do sektora finansów publicznych, pochodzące z prowadzonej przez nie odpłatnej działalności, oraz z innych źródeł.

Dochody publiczne dzielimy na:

1. dochody bieżące – obejmują wszystkie wpływy z podatków oraz dochody niepodatkowe (np. składki na ubezpieczenia emerytalno - rentowe, cło, wpłaty z zysku NBP i spółek Skarbu Państwa),
2. dochody kapitałowe (majątkowe) - obejmują dochody ze sprzedaży niefinansowych aktywów kapitałowych, aktywa niematerialne, zapasy

2. Wydatki i rozchody publiczne

Środki publiczne mogą być **rozdysponowane** na:

- wydatki publiczne związane z funkcjonowaniem działów (resortów) administracji rządowej i samorządów terytorialnych,
- rozchody publiczne związane ze spłatą otrzymanych pożyczek i kredytów raz wykupem papierów wartościowych i dokonywaniem innych operacji finansowych a także na udzielanie pożyczek.

Wydatki publiczne – wydatkowanie środków pieniężnych przez państwo i inne związki publiczno – prawne dla zaspokojenia potrzeb publicznych lub też dla realizacji funkcji (zadań) państwa i innych związków publicznych.

Rozchodami publicznymi (budżetowymi) jest wykup papierów wartościowych, spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów oraz udzielone pożyczki.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone są na:

1. realizację zadań wykonywanych przez organy władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz administrację rządową, sądy i trybunały,
2. subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
3. subwencje dla partii politycznych,
4. dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
5. dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
6. dotacje na zadania określone ustawami,
7. współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków pochodzących z UE i ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi,
8. realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Funkcje wydatków publicznych:

1. funkcja alokacyjna – polega na oddziaływaniu za pomocą wydatków na zmiany w strukturze wytworzonego PKB oraz alokację zasobów w ramach sektora publicznego i prywatnego.
2. funkcja stabilizacyjna – polega na oddziaływaniu za pomocą wydatków na stabilizację makroekonomiczną, wyrażającą się w zapewnieniu zrównoważonego wzrostu

gospodarczego przy możliwie pełnym zatrudnieniu wszystkich czynników produkcji, zrównoważonym bilansie płatniczym i ustabilizowanym ogólnym poziomie cen.

3. funkcja redystrybucyjna – polega na oddziaływaniu za pomocą wydatków (np. subsydiów i transferów socjalnych) na rozkład dochodów, ukształtowany w wyniku gry sił rynkowych.

Wydatki publiczne dzielimy na:

A. wg kryterium przedmiotowego:

1. wydatki bieżące – związane z funkcjonowaniem sfery budżetowej, np. dotacje (są przeznaczone na finansowanie zadań własnych lub zleconych) i subwencje (są przeznaczone na finansowanie zadań własnych) dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dla jednostek publicznych i prywatnych prowadzących działalność gospodarczą.
2. wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa
 - a. wydatki związane z oprocentowaniem i dyskontem skarbowych papierów wartościowych oraz z oprocentowaniem zaciągniętych kredytów i pożyczek.
 - b. wydatki związane z udzielonymi przez skarb państwa poręczeniami i gwarancjami.
3. wydatki majątkowe – dotyczą inwestycji prowadzonych w państwowych jednostkach budżetowych. Są związane z dotacjami celowymi na finansowanie kosztów realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego lub w przedsiębiorstwach państwowych.

B. wg kryterium rodzajowego:

1. wydatki osobowe – związane z wynagrodzeniami pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej wraz z wydatkami pochodnymi np. składki na ubezpieczenia społeczne,
2. wydatki rzeczowe – związane z zakupem wyrobów i usług,
3. wydatki majątkowe – związane z lokatami, robotami budowlano – montażowymi oraz z zakupami majątku ruchomego i nieruchomości.

C. wg kryterium konieczności ponoszenia wydatków:

1. wydatki konieczne – służą finansowaniu świadczeń, do których dostęp nie może być uzależniony od odpłatności (np. wydatki na administrację rządową, obronę narodową).
2. wydatki pożądanе (pożyteczne) – mogą być ponoszone z budżetu, ale mogą też mieć formę odpłatną (np. wydatki na oświatę, ochronę zdrowia).

3. Deficyt budżetowy i dług publiczny

Dodatnia różnica między dochodami publicznymi powiększonymi o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, a wydatkami publicznymi stanowi **nadwyżkę** finansów publicznych zaś ujemna różnica jest **deficytem**, na który zaciąga się **dług publiczny**.

Stan równowagi budżetowej ma raczej znaczenie teoretyczne. W praktyce mamy do czynienia z budżetem niezrównoważonym (najczęściej nierównowaga wynika z przewagi wydatków nad dochodami), co oznacza występowanie **deficytu**. Niezrównoważony budżet może być oznaką ekspansji sektora publicznego, co prowadzi do znacznych wydatków budżetowych i w efekcie do przewagi wydatków nad dochodami.

Stronę dochodową budżetu determinują:

1. rozmiary działalności gospodarczej,
2. realizowana doktryna gospodarcza i podporządkowany jej system finansów publicznych, który decyduje o wielkości dochodów budżetowych (rodzaje i techniki podatków, ich ściągalność, „szara strefa” itp.).

Stronę wydatkową budżetu determinują:

1. **zakres zadań realizowanych przez państwo i inne elementy systemu finansów publicznych,**
2. **przyjęty model polityki społecznej,** tzn. przyjęty zakres świadczenia usług społecznych i politycznych przez państwo
3. **przyjęty model organizacji systemu finansów publicznych,**
4. **zadłużenie państwa** – im zadłużenie jest większe tym pociąga ono większe wydatki z budżetu państwa. Duże wydatki budżetowe związane z obsługą długu publicznego ograniczają możliwości finansowania innych zadań państwa oraz możliwości rozwoju przedsiębiorstw prywatnych ponieważ koszt finansowania zadłużenia państwa jest nałożony na sektor przedsiębiorstw w postaci podatków, opłat i innych ciężarów fiskalnych.

Deficyt budżetowy w klasycznym ujęciu stanowi niedobór dochodów niezbędnych do sfinansowania zaplanowanych wydatków. Niedobór tych dochodów musi być uzupełniony

poprzez zaciągnięcie kredytów i pożyczek. Kwota zaciągniętego w ten sposób długu musi jednakże przekroczyć kwotę deficytu, gdyż powinna ponadto sfinansować przypadające w danym roku spłaty długu zaciągniętego w latach poprzednich, powiększenie rezerw pieniężnych oraz zapewnić środki na inne operacje. Tak powiększona kwota niedoboru dochodów określana jest mianem **potrzeb pożyczkowych budżetu państwa**. W przypadku budżetu państwa, w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych, na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa składają się środki finansowe niezbędne do:

1. sfinansowania deficytu budżetu państwa,
2. spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
3. sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek,
4. wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa,
5. prefinansowania wydatków.

Rodzaje deficytu budżetowego:

1. *deficyt rzeczywisty* – jest faktyczną różnicą między dochodami i wydatkami w danym roku budżetowym,
2. *deficyt strukturalny* – jest kategorią hipotetyczną, zakładająca wielkość ujemnego salda dochodów i wydatków zrealizowanych przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki,
3. *deficyt cykliczny* – jest rezultatem cyklicznego przebiegu procesów gospodarczych.

Sposoby finansowania deficytu budżetowego:

1. emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez podmioty niebankowe, tzn. gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa niefinansowe i inwestorów instytucjonalnych,
2. emitowanie skarbowych papierów wartościowych nabywanych przez banki komercyjne,
3. korzystanie z kredytów banków komercyjnych,
4. korzystanie z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych,
5. zaciągnięcie kredytu w banku centralnym bądź emitowanie papierów wartościowych nabywanych przez ten bank.

Podstawowymi instrumentami finansowania deficytów są:

1. bony skarbowe – krótkoterminowe papiery wartościowe emitowane przez państwo w celu pokrycia bieżących potrzeb płatniczych. Termin zapadalności (wykupu) bonów nie przekracza jednego roku; najczęściej wynosi 3 lub 6 miesięcy, chociaż może wynosić i kilka dni. Bony sprzedaje się z dyskontem od wartości nominalnej, według zasad obowiązujących przy dyskoncie weksli handlowych.
2. obligacje skarbowe – papiery wartościowe zawierające zobowiązanie emitenta do zapłaty ich posiadaczowi nominalnej wartości obligacji wraz z oprocentowaniem. Warunki tej zapłaty określone są w odniesieniu do danej serii obligacji lub w ogólnych zasadach subskrypcji.
 - a. Z punktu widzenia kryterium czasu obligacje dzielimy na:
 - i. Krótkoterminowe – o okresie zapadalności krótszym niż 5 lat,
 - ii. Średnioterminowe – o okresie zapadalności od 6 do 15 lat,
 - iii. Długoterminowe – termin zapadalności przekracza 15 lat.
 - b. Z punktu widzenia kryterium sposobu oprocentowania:
 - i. Obligacje o stałym oprocentowaniu,
 - ii. Obligacje o zmiennym oprocentowaniu.
 - c. Z punktu widzenia kryterium podmiotu emitującego:
 - i. Obligacje skarbowe – są emitowane przez władze centralne i służą do finansowania deficytu budżetowego oraz obsługi długu publicznego.
 - ii. Obligacje municypalne (samorządowe) – są emitowane przez władze lokalne i służą najczęściej finansowaniu infrastruktury lokalnej

Przyczyny deficytu budżetowego w Polsce:

1. **lata 1983 – 1988** – głównym obciążeniem budżetu państwa w tym okresie była konieczność dotowania cen urzędowych, które były ustalone na poziomie niższym niż uzasadniały to koszty oraz zakładany przez producentów zysk. System poboru należności podatkowych opierał się na poleceniu pobrania z rachunku bankowego - co zapewniało wysoką ściągalność należności podatkowych. Udział dochodów od przedsiębiorstw uspołecznionych w dochodach budżetu państwa wynosił przeszło 86%, a obciążenie ich zysków prawie 53%. Wykazywane wówczas niewielkie deficyty budżetowe finansowano nieoprocentowanym kredytem zaciągniętym w NBP.
2. **po 1989 roku** – w celu pobudzenia gospodarki obniżono obciążenia podatkowe, skutkiem czego udział płatności na rzecz budżetu z zysku brutto przedsiębiorstw uspołecznionych

obniżył się do 35%. Liberalizacja obrotu, a zwłaszcza importu stworzyła duże możliwości uchylania się od podatku obrotowego. W efekcie budżet centralny w 1989 roku zamknął się deficytem w wysokości 4,3% PKB, podczas, gdy rok wcześniej wynosił on 0,2%. W 1990 roku sytuacja uległa poprawie dzięki zmniejszeniu dotacji do cen i zwiększeniu zysków inflacyjnych przedsiębiorstw, a tym samym wyższych wpłat do budżetu. Podstawy tej poprawy były jednak bardzo słabe. Spadek produkcji w następnych latach, niska wydajność finansowa systemu dochodów budżetowych powodowały, że deficyt budżetowy w 1992 roku osiągnął prawie 7% PKB.

3. **wysokość deficytu a zjednoczenie z Unią Europejską** – wysokość deficytu całego sektora finansów publicznych jest jednym z kryteriów konwergencji, warunkującym przystąpienie danego kraju do Europejskiej Unii Monetarnej. Zgodnie z traktatem z Maastricht, deficyt ten nie może przekroczyć 3% PKB.

Dług publiczny – całość zobowiązań władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek.

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
2. zaciągniętych kredytów i pożyczek;
3. przyjętych depozytów;
4. wymagalnych zobowiązań;
5. jednostek budżetowych,
6. wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów.

Najważniejszą przyczyną powstawania długu są deficyty budżetowe. Zobowiązania władz publicznych mogą jednak wynikać również z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, odszkodowań wobec podmiotów i obywateli, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych.