

Artur Walasik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Dyscyplina finansów publicznych w aspekcie racjonalizacji wydatków publicznych

1. Wprowadzenie

Zachowanie dyscypliny finansów publicznych wymaga podejmowania decyzji o przyjmowaniu rozwiązań służących racjonalizacji wydatków publicznych. Potrzeba utrzymania dyscypliny finansów publicznych w wymiarze makroekonomicznym znajduje odzwierciedlenie w ograniczeniach dotyczących deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego. Racjonalne wydatkowanie środków publicznych przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych wynika z konieczności zachowania dyscypliny finansów publicznych w skali mikroekonomicznej.

2. Dyscyplina finansów publicznych w wymiarze makroekonomicznym

Dyscyplina finansów publicznych obejmuje regulacje prawne dotyczące zachowania bezpieczeństwa gospodarki finansowej władzy publicznej, w związku z potrzebą racjonalizacji wydatków publicznych i skuteczności realizacji dochodów publicznych. Potrzebę odróżnienia dwóch płaszczyzn racjonalizacji wydatków publicznych podkreśla S. Owsiak, który zwraca uwagę na konieczność rozwiązania tego problemu w wymiarze makro- oraz mikroekonomicznym¹. W ten

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 244 i nast.

sposób rozumiana dyscyplina znajduje odzwierciedlenie w prawnych ograniczeniach dotyczących budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (aspekt makroekonomiczny), jak również w normach prawnych dotyczących wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych (aspekt mikroekonomiczny). Z uwagi na skuteczność realizacji dyscypliny finansów publicznych konieczne jest określenie zasad odpowiedzialności w związku z ich łamaniem, przy czym odpowiedzialność może przyjmować formę sankcji o charakterze politycznym lub karnym.

W wymiarze makroekonomicznym racjonalizacja wydatków publicznych w kontekście dyscypliny finansów publicznych oznacza stosowanie reguł fiskalnych, które mogą służyć ograniczeniu wydatków w skali budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego czy nawet w skali sektora finansów publicznych. Wskazane rozwiązania pozwalają ograniczać wydatki publiczne bezpośrednio lub pośrednio.

Bezpośrednia technika ograniczenia wydatków publicznych polega na stosowaniu reguł fiskalnych określających nieprzekraczalny poziom wydatków publicznych w ogóle lub na określone zadania, przy czym możliwe są w tym przypadku dwa rozwiązania: uzależnienie wysokości wydatków od poziomu realizowanych dochodów oraz wprowadzenie limitu wydatków niezależnie od zmian poziomu dochodów. Pośrednia technika ograniczenia wydatków publicznych stanowi rezultat stosowania reguł fiskalnych, które nie nakazując wprost ograniczenia wydatków, przez ich zastosowanie w praktyce powodują konieczność zmniejszenia wydatków publicznych lub ich utrzymania na stałym poziomie.

W wymiarze makroekonomicznym szczególnymi rozwiązaniami służącymi racjonalizacji wydatków publicznych są regulacje konstytucyjne dotyczące poziomu deficytu budżetu państwa oraz poziomu długu publicznego. Należy w tym miejscu zaznaczyć wysoką rangę źródła prawa, gwarantującą stabilność tych rozwiązań, uniezależniającą ich stosowanie od czynników politycznych. W tym kontekście na uwagę zasługują przepisy art. 220 ust. 1 oraz art. 216 ust. 5 Konstytucji RP².

W pierwszym przypadku wprowadzona została reguła bezpośredniego ograniczenia wydatków, zgodnie bowiem z art. 220 ust. 1 Konstytucji RP zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Wskazany przepis wymusza na władzy ustawodawczej w trakcie prac nad uchwaleniem ustawy budżetowej każdorazowo wskazanie źródeł finansowania rosnących wydatków albo przez

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ograniczenie wydatków budżetu państwa ponoszonych na inne cele, albo przez wskazanie dodatkowych źródeł dochodów. W tym miejscu należy odnieść się krytycznie do wskazanych możliwości rekompensowania rosnących wydatków. W związku z tym, że wydatki budżetowe traktowane są jako nieprzekraczalny limit, natomiast dochody stanowią jedynie prognozę, drugi sposób (wzrost dochodów) będzie powodował większe ryzyko niż pierwszy sposób (zmniejszenie innych wydatków).

W drugim przypadku wprowadzona została reguła pośredniego limitowania wydatków publicznych – zgodnie bowiem z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP – nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ograniczenie to nie wprowadza wprost zakazu zwiększania wydatków publicznych, jednakże jego implementacja wymaga ograniczenia wydatków w całym sektorze finansów publicznych, a więc zarówno w budżecie państwa, jak i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego do poziomu realizowanych dochodów. W związku z koniecznością przyjęcia rozwiązań pozwalających na stopniowe ograniczanie wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego przez ich dopasowanie do realizowanych dochodów budżetowych w ustawie o finansach publicznych³ wprowadzone zostały regulacje związane z realizacją procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

W przypadku gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa od 55%, reguły fiskalne dotyczą wyłącznie budżetu państwa i mają charakter pośredni. Zgodnie bowiem z art. 86 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w takim przypadku Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Wskazana reguła ogranicza więc tempo wzrostu wydatków budżetu państwa w stosunku do tempa wzrostu dochodów budżetu państwa, w sytuacji więc zmniejszenia się dochodów budżetowych konieczne będą również działania służące ograniczeniu wydatków budżetowych. Analizowana reguła nie wyklucza jednak możliwości transferu wydatków budżetu państwa do innych ogniw systemu finansów publicznych.

Jeżeli relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto byłaby większa od 55%, a mniejsza od 60%, to reguły fiskalne odnoszą się nie tylko do budżetu państwa, lecz również do budżetów jednostek samorządu tery-

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

torialnego i mają charakter rozwiązań pośrednich i w niewielkim stopniu bezpośrednich. Zgodnie z art. 86 pkt 2 jeżeli osiągnięta zostanie powyższa relacja, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej, będzie niższa. Wskazana dyrektywa ma charakter pośredniego limitowania wydatków budżetu państwa. Ponadto nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, a waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Wskazane dyrektywy wprost odnoszą się do szczególnych – ważnych dla równowagi finansów publicznych – wydatków publicznych. Obowiązują one również w przypadku, gdy relacja długu publicznego do PKB przekroczy konstytucyjny limit 60%.

Dodatkowo, gdy relacja długu publicznego do PKB przekroczy 55%, wprowadzone zostaną również ograniczenia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiednio, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków europejskich. W wypadku gdy dług publiczny przekroczy 60% PKB, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu.

Oceniając wskazane rozwiązania, należy zauważyć, że stosowane reguły wprowadzają pośrednie ograniczenia wydatków publicznych, przez ich dopasowanie do poziomu realizowanych dochodów. W kontekście racjonalizacji wydatków publicznych wskazane rozwiązania wymagać będą uzupełnienia o reguły wydatkowania środków publicznych w skali mikroekonomicznej.

3. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z wydatkowaniem środków publicznych

W literaturze przedmiotu wyróżnia się zasady ogólne wydatków publicznych, zgodnie z którymi wydatki mogą być ponoszone tylko na cele ustalone w ustawie budżetowej, uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych i powinny być dokonywane w sposób oszczędny i celowy, umożliwiający terminową realizację

zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, z zachowaniem zasady maksymalnej efektywności nakładów⁴. Uwzględniając konieczność racjonalizacji wydatków publicznych nie tylko w skali całego sektora finansów publicznych czy też poszczególnych jego elementów – budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, należy wprowadzić do przepisów prawa finansów publicznych reguły dyscyplinujące osoby gospodarujące środkami publicznymi do ich racjonalnego wydatkowania. W polskim porządku prawnym wprowadzone zostały zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kompleksowe regulacje w tej materii zawiera ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵, obejmująca zarówno przepisy materialne, jak i proceduralne⁶.

Istotnym rozwiązaniem dotyczącym podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest oparcie jej na kategorii winy, stąd podlegać jej będą osoby, a nie instytucje. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony został w art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kognicji komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają następujące kategorie osób. Po pierwsze, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publicznej lub zarządzającego mieniem tych jednostek. Po drugie, odpowiedzialność ponosić mogą również kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz pracownicy tych jednostek, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Po trzecie, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odniesiona została również do osób gospodarujących środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Zakres osób, które potencjalnie podlegają odpowiedzialności, został określony w sposób niezwykle szeroki, zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy możliwe jest ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie tylko kierowników jednostek sektora finansów publicznych lub członków organów wykonujących budżety lub plany finansowe, którzy odpowiadają – zgodnie z ustawą o finan-

⁴ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 45.

⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 z późn. zm.

⁶ T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 69.

sach publicznych – za całość gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, lecz również pracowników tych jednostek oraz osób gospodarujących środkami publicznymi, reprezentujących jednostki spoza sektora finansów publicznych.

Przedmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych został określony w art. 5–18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących w sumie kilkadziesiąt różnie określonych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W kontekście racjonalizacji wydatków publicznych na uwagę zasługiwać będą dyrektywy następujących przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: art. 7–13, art. 15–17a.

Zgodnie z art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizacji podlega złamanie zasady budżetowania brutto. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest bowiem przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce.

Przepisy art. 8 i 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadzają możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za czyny dotyczące dotacji. Zgodnie z art. 8 naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są: przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielenia, nierozliczenie przekazanej dotacji lub nieterminowe rozliczenie tej dotacji, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Jeżeli wskazany przepis dotyczy działań lub zaniechania działania po stronie podmiotu przekazującego dotację, to art. 9 zawiera znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych dotyczących podmiotu otrzymującego dotację; w szczególności naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są: wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie otrzymanej dotacji lub nieterminowe rozliczenie tej dotacji, niedokonanie zwrotu dotacji w należytym wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu tej dotacji.

Dyrektywa art. 10 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie odwołuje się wprost do kategorii wydatków publicznych, lecz pozwala penalizować działania sprzeczne z racjonalnym wydatkowaniem środków publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie zmiany w budżecie lub planie finansowym stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za wskazane działania jest jak najbardziej uzasadniona, samowolne dokonywanie zmian w planie wydatków będzie naruszać bowiem spójność wykonania budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wprost do kategorii „wydatek” w przedmiotowym zakresie odpowiedzialności odwołuje się ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przepisie art. 11, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Naruszeniem jest również dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Zakres odpowiedzialności w przypadku wydatkowania środków publicznych rozszerzony został również na tego rodzaju naruszenia, które są skutkiem zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, co należy uznać za rozwiązanie właściwe, gdyż szereg niepożądanych wydatków można by uniknąć dzięki właściwie prowadzonej kontroli.

Wolą ustawodawcy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych – zgodnie z art. 12 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jest przeznaczenie środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu. Jeżeli środki rezerw budżetowych podlegają szczególnej kuratelii, to tego samego należy oczekiwać w stosunku do środków europejskich. I tak, zgodnie z art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych są: przyznanie lub przekazanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu, przyznanie lub przekazanie środków na realizację wspólnej polityki rolnej bez zachowania procedur obowiązujących przy uruchamianiu tych środków, wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami.

Realizacja wydatków w większości przypadków stanowi konsekwencję wcześniejszego zaciągnięcia zobowiązania, stąd do katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych dołączono szereg działań lub zaniechanie działań związanych z zaciąganiem i regulowaniem zobowiązań. W związku z tym zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 16 ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat. Ponadto naruszeniem będzie również dopuszczenie przez kierownika jednostki

sektora finansów publicznych do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

Szereg odrębnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych powiązано z procedurami poprzedzającymi realizację wydatków ze środków publicznych, tj. zamówieniami publicznymi (art. 17 ust. 1–7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) oraz koncesjami na roboty budowlane lub usługi (art. 17a ust. 1–5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Objęcie przedmiotowym zakresem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych działań lub zaniechania działań pojawiających się w związku z procedurami udzielania zamówień publicznych oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi należy uznać za właściwe, wprowadzenie bowiem odpowiednich rozwiązań ustawowych⁷ w tym zakresie ma na celu racjonalizację wydatkowania znaczącej części środków publicznych.

Obszerny podmiotowo oraz przedmiotowo zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy uznać za rozwiązanie służące racjonalizacji wydatków publicznych, gdyż jej egzekucja wymaga konstrukcji właściwej normy prawnej zawierającej, oprócz hipotezy i dyspozycji, również sankcje.

4. Zakończenie

Dyscyplina finansów publicznych wymaga racjonalizacji wydatków publicznych. Implementacja właściwych reguł fiskalnych – w skali makroekonomicznej, a stosowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w skali mikroekonomicznej, przyczyniają się do racjonalnego wykorzystania ograniczonych środków publicznych.

Analizowane regulacje prawne należy ocenić pozytywnie, nie tylko bowiem wpływają one na ograniczenie wzrostu wydatków publicznych w skali całego sektora finansów publicznych (reguły fiskalne), lecz również przyczyniają się do podejmowania przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych działań racjonalizujących wydatki publiczne.

⁷ Będą to odpowiednio: Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.; oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 z późn. zm.

Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Robaczyński T., Gryśka P., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 z późn. zm.

Public Finance Discipline in the Context of the Rationalization of Public Expenditures

Public finance discipline requires appropriate legal regulations which ensure public finance safety, especially with regard to the rationalization of public expenditures at macro- and microeconomic levels. In the former case, fiscal regulations are applicable which aim to reduce central and territorial government budget spending. Reductions in public expenditures may be direct (setting maximum expenditure levels related, or not, to the amount of realised revenues) and indirect (reduced spending is the practical consequence of adopting specific solutions, not directly resulting from reduction programmes). The rationalization of public expenditures at the microeconomic level is reflected in the legal regulations which define the principles and scope of responsibility of public finance managers and staff for their failure to act in compliance with public finance discipline regulations.

Artur Walasik – doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Finansów i Ubezpieczeń, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse publiczne, polityka fiskalna.

e-mail: artur.walasik@ue.katowice.pl