



Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

KURS UZUPEŁNIAJĄCY

na studiach II stopnia

dla studentów będących absolwentami
kierunków niepokrewnych dla kierunku
Finanse i Rachunkowość

MODUŁ: FINANSE

Temat 5

Autor: dr Joanna Wieprow

joanna.wieprow@wsb.wroclaw.pl

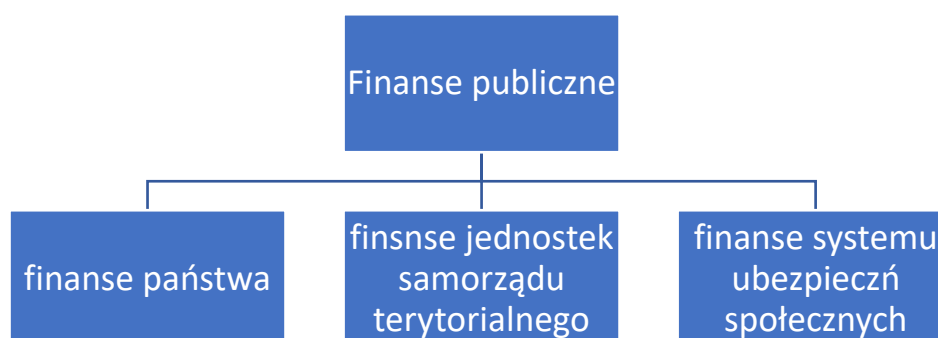
5. Zagadnienia finansów publicznych

5.1 Finanse publiczne – pojęcie, klasyfikacja, funkcje

Finanse publiczne obejmują zjawiska i procesy gromadzenia, oraz podziału środków pieniężnych, będących w dyspozycji władz publicznych.

Środki te pochodzą głównie z danin publicznych, majątku publicznego, oraz z przychodów zwrotnych tj. kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych. Ze środków publicznych realizowane są cele i zadania publiczne. Według ustawy o finansach publicznych¹, gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Osoby zainteresowane mogą zapoznać się z m.in. sprawozdaniami z wykonania budżetu państwa jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazuje ustawa² „finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej”.



Rys. 5.1. Podział finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

² Ibidem, art. 4.

Funkcje finansów publicznych:³

- funkcja fiskalna,
- funkcja stymulująca,
- funkcja redystrybucyjna,
- funkcja informacyjno-kontrolna.

Najważniejszą i najstarszą funkcją finansów publicznych jest funkcja fiskalna. Polega ona na tym, że poprzez gromadzenie dochodów publicznych państwo i inne podmioty publiczne zapewniają sobie środki finansowe na wykonanie ich ustawowych zadań. Realizując tę funkcję, organy władzy publicznej wydają przepisy nakładające na obywateli, przedsiębiorców i inne podmioty obowiązek płacenia m.in. podatków, opłat, składek.

Funkcja stymulacyjna polega na oddziaływaniu państwa na gospodarkę i społeczeństwo poprzez odpowiednio dobrane bodźce finansowe. Oddziaływanie to może mieć charakter nakładający do określonych zachowań (np. poprzez ulgi inwestycyjne czy kredyty preferencyjne) lub ograniczający pewne zachowania (np. poprzez wysokie cła czy podatki).

Funkcja redystrybucyjna polega na przejmowaniu w sposób prawem przewidziany środków pieniężnych od jednych podmiotów, a następnie przekazywaniu ich innym podmiotom, przesunięcia pomiędzy sferą produkcyjną i nieprodukcyjną (oświata, administracja, itd.) oraz między różnymi gałęziami gospodarki narodowej:

- co do zasady bezzwrotnie i nieodpłatnie,
- czasem o charakterze zwrotnym i odpłatnym np. przy emisji skarbowych papierów wartościowych,
- czasem o charakterze zwrotnym, lecz nieodpłatnym, np. w przypadku przymusowych pożyczek państwowych.

Celem funkcji kontrolnej (informacyjnej) finansów publicznych jest dostarczenie informacji o stanie gospodarki oraz kontrolowanie działań organów władzy publicznej. Funkcja ta może być realizowana dzięki temu, że wszystkie procesy finansów publicznych podlegają ewidencji.

³ Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 18-19.

5.2. Polityka fiskalna

Polityka fiskalna to wszelkie działania państwa związane z kształtowaniem dochodów i wydatków publicznych zmierzające do realizacji zadań polityki ekonomicznej. Polityka fiskalna obok polityki pieniężnej i polityki kursu walutowego jest jedną z głównych polityk makroekonomicznych. Kształt polityki fiskalnej wyznaczany jest przez władze fiskalne, do których zalicza się: parlament, rząd, ministra finansów, aparat skarbowy. Wyróżnia się dwa rodzaje polityki fiskalnej. **Polityka ekspansywna** charakteryzuje się zwiększaniem poziomu wydatków lub zmniejszaniem podatków. W ramach **polityki restrykcyjnej** rząd z kolei ogranicza wydatki lub podnosi podatki.

Politykę fiskalną ze względu na aktywność działań dzieli się na **aktywną i pasywną**. Pierwsza z nich polega na bieżącym podejmowaniu decyzji przez rząd, np. poprzez wprowadzenie zmian w ustawie budżetowej czy stawek podatkowych w związku z reakcją na wydarzenia w gospodarce. Natomiast pasywna polityka budżetowa charakteryzuje się tym, iż do zmian zachodzących w obrocie gospodarczym stosuje się autonomiczne stabilizatory koniunktury (podatki od dochodów, podatki pośrednie, zapomogi dla bezrobotnych). Narzędzia te umożliwiają powstanie nadwyżki budżetowej w obrocie gospodarczym niezależnie od recesji czy ożywienia. Nie mają one jednak wpływu na zmianę sytuacji gospodarczej. Poza tym nie wymagają działalności legislacyjnej rządu.

Dla prawidłowej kondycji finansów publicznych, a tym samym dla właściwego prowadzenia gospodarki finansowej w państwie istotne znaczenie ma budżet i oparta na nim gospodarka budżetowa. **Budżet** można zdefiniować jako podstawowy plan finansowy państwa (lub jednostek samorządu terytorialnego), mający charakter dyrektywny, uchwalony na z góry określony okres, w specjalnym trybie. Zawiera on z jednej strony wielkości i tytuły bezzwrotnych z zasady dochodów państwa, które są przewidziane na objęty planem okres budżetowy, a z drugiej – wielkości i tytuły także bezzwrotnych wydatków na cele publiczne realizowane przez państwo (czy jst).⁴ Upraszczając, budżet państwa można określić jako podstawowy plan finansowy obejmujący dochody i wydatki państwa, uchwalany na rok budżetowy.

⁴ Ibidem, s. 87.

Dochody budżetu państwa

W ustawie o finansach publicznych⁵ sformułowano katalog dochodów budżetu państwa, dzieląc je na dochody podatkowe i niepodatkowe, do których zalicza się następujące pozycje:

- **podatki i opłaty**, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- cła;
- wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych;
- wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego;
- wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych;
- dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, dotyczące składników majątkowych Skarbu Państwa, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- odsetki od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych;
- grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej;
- spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa
- inne dochody określone w odrębnych ustawach lub umowach międzynarodowych;
- środki europejskie;
- odsetki wykupywane przez nabywców obligacji skarbowych lub nadwyżka wynikająca z różnicy pomiędzy ceną emisyjną a wartością nominalną zbywanych obligacji skarbowych.

Ustawa o finansach publicznych⁶ nie formułuje definicji **wydatku budżetowego**, jednak wydatkiem jest każde przeznaczenie środków publicznych, którego nie można zaliczyć do

⁵ Ustawa o finansach publicznych. op. cit.,

⁶ Ibidem, art. 6, 112, 124.

rozchodów. Wydatkami budżetowymi są środki pieniężne pochodzące z budżetu państwa przeznaczone 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;
- subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki;
- dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej „środkami własnymi 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.

➤ *Wydatki publiczne - prezentacja*

<https://www.nbportal.pl/wiedza/prezentacje/wydatki-publiczne>

Przez równowagę budżetową należy rozumieć taki stan budżetu, w którym wydatki znajdują pokrycie w dochodach. **Deficyt budżetowy** jest to nadwyżka wydatków nad dochodami budżetu państwa (w cyklu jednorocznym). Długotrwałe występowanie nie zrównoważonego budżetu, szczególnie z tendencją wzrostową deficytu, jest szkodliwe dla gospodarki. Sprzyja bowiem inflacji, przekształca część oszczędności sektora prywatnego w wydatki, których głównym zadaniem jest zaspokajanie bieżących potrzeb, hamując inwestycje w majątek trwały służący w długim okresie rozwojowi gospodarki.⁷

Państwowy **dług publiczny** to wartość nominalna zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Równocześnie przed dług skarbu państwa rozumie się wartość nominalną zadłużenia skarbu państwa⁸. Dług publiczny obejmuje zobowiązania wynikające z wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, obligacji komunalnych, zaciągniętych kredytów, pożyczek, ustaw, orzeczeń sądowych, udzielonych poręczeń i gwarancji, przyjętych depozytów

⁷ Podstawka M. (red.), *Finanse...* op. cit. s. 190-193.

⁸ Ustawa o finansach publicznych. op. cit., art. 73.

oraz innych ewentualnych tytułów. Do długu publicznego zalicza się również wymagalne zobowiązania jednostek budżetowych. Zazwyczaj dominującą część długu publicznego stanowią jednak zobowiązania wynikające z emisji papierów wartościowych. Zatem dług publiczny należy rozumieć kwotę zadłużenia skarbu państwa, w celu pokrycia deficytu budżetowego.

Głównym źródłem budżetu państwa są **podatki**. Definicja podatku zawarta jest w Ustawie Ordynacja podatkowa⁹.

Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz państwa.

Podatki stanowią źródło dochodów państwa oraz umożliwiają finansowanie jego działalności. Każdy, kto znajduje się w sytuacji objętej podatkiem, ma obowiązek go zapłacić. Podatki różnią się od siebie podmiotem opodatkowania (czyli kto jest opodatkowany), przedmiotem (czyli co podlega opodatkowaniu) oraz sposobem poboru podatku (czyli trybem i warunkami płatności). Ze względu na kryterium relacji wymierzonego podatku do ogółu dochodu podatnika, wyróżniamy podatki bezpośrednie i pośrednie. **Do podatków bezpośrednich zaliczamy:**

- podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT),
- podatek dochodowy od osób prawnych (CIT),
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od czynności cywilnoprawnych,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek tonażowy,
- podatek od wydobycia niektórych kopalin,
- zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji (tzw. podatek od produkcji okrętowej).
-

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Dz. U. 1997 Nr 137 poz. 926.

Podatki pośrednie to:

- podatek od towarów i usług (VAT),
- podatek akcyzowy,
- podatek od gier.

Wszystkie rodzaje podatków tworzą całość zarówno w sensie prawnym, jak i ekonomicznym oraz są ze sobą wzajemnie powiązane. Tym samym składają się na system podatkowy. W szerokim znaczeniu w skład systemu podatkowego wchodzi również.:

- krajowe i międzynarodowe prawo podatkowe, w tym prawo karne skarbowe;
- organy administracji rządowej i samorządowej.

Podstawową funkcją opodatkowania jest funkcja fiskalna, czyli uzyskiwanie środków pieniężnych niezbędnych dla pokrycia potrzeb publicznych. Drugą, wtórną funkcją podatków jest funkcja redystrybucyjna, polegająca na podziale dochodów budżetowych uzyskanych z podatków między obywatelami a związkami publicznoprawnymi. Wyróżnia się również funkcję stymulacyjną podatków. Poprzez np. obniżone stawki podatkowe, ulgi lub zwolnienia wspiera się/ wywołuje określone działania/ procesy gospodarcze, zasadne z punktu widzenia państwa i obywateli.

Osoby fizyczne w Polsce są podmiotami podatku dochodowego od osób fizycznych liczonego co do zasady na podstawie progresywnej skali podatkowej. Stawki podatku zróżnicowane są ze względu na uzyskiwany dochód, rozumiany jako całkowity przychód pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, uzyskiwany w ciągu danego roku podatkowego.

Podstawa obliczenia podatku (w zł.)		Podatek wynosi
ponad	do	
	120 000	17% minus kwota zmniejszająca podatek 5 100zł
120 000		15300 zł plus 32% nadwyżki ponad 120 000zł

Rys. 5.1. Skala podatkowa podatku dochodowego od osób fizycznych (od 2022 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie zmiany ustawy o podatku dochodowym osób fizycznych, Dz. U. 2022, poz. 558.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej możliwe są następujące formy opodatkowania dochodów:

- skala podatkowa (progresywna);
- podatek liniowy (19 proc.).

Ponadto występują tzw. zryczałtowane formy opodatkowania:

- ryczałt ewidencjonowany,
- karta podatkowa.

19 proc. CIT jest podstawowym podatkiem od dochodów osób prawnych. Co do zasady, do polskiego systemu podatkowego implementowano postanowienia dyrektyw unijnych.

Podatnikami CIT są:

- spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne i inne osoby prawne;
- spółki kapitałowe w organizacji;
- spółki komandytowo-akcyjne mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- spółki niemające osobowości prawnej mające siedzibę lub zarząd w innym państwie, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego tego innego państwa są traktowane jak osoby prawne i podlegają w tym państwie opodatkowaniu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce ich osiągnięcia;
- jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, z wyjątkiem spółek cywilnych, jawnych, partnerskich i komandytowych;
- podatkowe grupy kapitałowe.

Szczegółowo kwestię **podatku od spadków i darowizn** określa ustawa o podatku od spadków i darowizn¹⁰. Zgodnie z nią podlega mu nabycie przez osoby fizyczne rzeczy znajdujących się na terytorium Polski lub wykonywanych na jej terytorium praw majątkowych z tytułu:

- dziedziczenia, zapisu zwykłego, dalszego zapisu, zapisu windykacyjnego, polecenia testamentowego;
- darowizny, polecenia darczyńcy;
- zasiedzenia;
- nieodpłatnego zniesienia współwłasności;
- zachowku, jeżeli uprawniony nie uzyskał go w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny lub w drodze dziedziczenia albo w postaci zapisu;
- nieodpłatnej: renty, użytkowania oraz służebności;
- nabycie praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie dyspozycji na wypadek śmierci;
- nabycie jednostek uczestnictwa na podstawie dyspozycji uczestnika na wypadek jego śmierci.

¹⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Dz. U. 1983 Nr 45 poz. 207.

Kluczowe znaczenie w kontekście obowiązku zapłacenia podatku od spadków i darowizn odgrywa kwota wolna od podatku. Jej wysokość jest uzależniona od grupy podatkowej, w której znajduje się spadkodawca lub darczyńca i beneficjent.

Podatek od towarów i usług to wielofazowy podatek obrotowy. Zasadnicza konstrukcja tego podatku oparta jest na mechanizmie „opodatkowanie – odliczenie”, co oznacza konieczność (obowiązek) naliczenia podatku przez sprzedawcę od sprzedaży towaru lub usługi (tzw. podatek należny) oraz możliwość odliczenia od podatku należnego kwoty podatku zapłaconego przy nabyciu tego towaru lub usługi (tzw. podatku naliczonego). **Podatek VAT** zaliczany jest do podatków pośrednich, a jego nazwa wynika ze sposobu świadczenia. Nie jest płacony bezpośrednio w urzędzie skarbowym, ale podczas nabycia towaru lub usługi (zawiera się w cenie brutto). Podstawową stawką podatku VAT, która obowiązuje w Polsce, jest 23%. Obecnie poza 23% podatku podstawowego można zastosować również stawki obniżone 0%, 5% i 8%.

Podatek akcyzowy to rodzaj podatku pośredniego, nakładanego na niektóre, ściśle określone ustawowo, produkty konsumpcyjne. Akcyza, jak każdy podatek pośredni, ma wpływ na cenę wyrobu, a co za tym idzie faktycznym podatnikiem tego podatku jest ostateczny nabywca (konsument) danego dobra. Można wyróżnić dwa powody nałożenia podatku akcyzowego: fiskalny, którego celem jest zwiększenie dochodów budżetowych oraz pozafiskalny, którego celem jest chęć zmniejszenia spożycia określonych produktów. W Polsce opodatkowaniem akcyzą podlegają: wyroby energetyczne i energia elektryczna, inne wyroby ropopochodne, napoje alkoholowe oraz alkohol etylowy, wyroby tytoniowe, samochody osobowe.

5.3. Finanse samorządu terytorialnego

W Polsce obowiązuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego. W ramach tego podziału wyodrębniono gminę, powiat i województwo.

Podstawowe zasady tworzenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst) oraz realizacji gospodarki finansowej mają swoje konstytucyjne umocowanie. Konstytucja¹¹ stanowi, że jst zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jst są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z

¹¹ Konstytucja RP. op. cit.

budżetu państwa, a źródła tych dochodów są określone w ustawach. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jst następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jst mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia i realizacji budżetu jst zawierają ustawy, z których najistotniejsze to:

- ustawa o finansach publicznych¹²,
- ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³.

Deficyt operacyjny - ujemny wynik między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi stanowi deficyt operacyjny. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jst. Wykonywanie zadań bieżących przez jednostkę odbywa się w tym wypadku kosztem sprzedaży jej majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań. W dłuższej perspektywie sytuacja taka może doprowadzić do utraty płynności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego.¹⁴

Nadwyżkę operacyjną stanowi dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Jest to wskaźnik, który obrazuje sytuację finansową jst, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jej wysokość wskazuje jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji samorządu, po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez te jednostki nowych przedsięwzięć inwestycyjnych lub spłatę wcześniejszego zadłużenia.¹⁵

Dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego to dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, do których zalicza się: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego są:

- **dochody własne,**
- **subwencja ogólna,**
- **dotacje celowe z budżetu państwa.**

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych... op. cit.

¹³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966.

¹⁴ Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Raport Finanse Samorządów Terytorialnych po Pandemii*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski, Warszawa 2021, s.10.

¹⁵ Ibidem, s.11.

Dochodami z tej kategorii (dochody) mogą też być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- środki z funduszy celowych;
- dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- inne środki określone w ustawach.

Do **dochodów majątkowych** zalicza się:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje;
- dochody ze sprzedaży majątku;
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Dochody własne samorządów terytorialnych¹⁶

W świetle zapisów konstytucyjnych dochodem własnym jest każdy dochód, który nie jest subwencją ogólną lub dotacją z budżetu państwa. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych, traktuje się je bowiem jako wskaźnik poziomu tej samodzielności. Dochody własne są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, przekazywane są do dyspozycji jst w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów. W szerokim ujęciu, do dochodów własnych zalicza się także udziały w podatkach PIT i CIT.

Do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego należą w szczególności:

- wpływy z podatków (np. podatku od nieruchomości, rolnego, środków transportu, spadków i darowizn),
- opłat (np. skarbowej, reklamowej, uzdrowskiej),
- dochody z kar pieniężnych i grzywien,
- dochody z jednostek budżetowych
- dochody z majątku jst.

Dotacje celowe z budżetu państwa. Kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych

¹⁶ Ibidem, s. 10-11.

w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju (o ile przepisy nie stanowią inaczej). Z kolei kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 proc. kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Dotacja podlega wyjątkowemu rygorowi prawnemu i ściśle określonym zasadom rozliczania (to środki na realizację konkretnego zadania). Udział dotacji celowych w strukturze dochodów samorządów jest podstawowym wskaźnikiem decentralizacji władzy publicznej i decentralizacji finansów publicznych.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami;
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Subwencja ogólna jest świadczeniem publicznoprawnym państwa na rzecz jst o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym. Ogólność subwencji oznacza, iż nie ma ona z góry skonkretyzowanego przeznaczenia, decyduje o tym organ stanowiący jst. Bezzwrotność subwencji polega na tym, że środki finansowe, które w jej ramach zostały przekazane jst nie podlegają zwrotowi (z wyjątkiem kwot nienależnie pobranych). Nieodpłatność subwencji oznacza, iż jst, otrzymując z budżetu państwa środki publiczne, nie mają obowiązku realizacji kontrświadczenia względem skarbu państwa. Otrzymując środki finansowe od państwa, nie wykonują wobec niego żadnego wzajemnego zobowiązania. Środki publiczne, które składają się na kwotę subwencji ogólnej, pochodzą z budżetu państwa.

Subwencja ogólna składa się z pięciu części:

- podstawowej,
- oświatowej, której wysokość zależy od zakresu zadań oświatowych realizowanych przez jednostki oraz liczby uczniów i rozdzielanej według zasad określonych w rozporządzeniu ministra edukacji,
- wyrównawczej, której zadaniem jest sztuczne wyrównywanie zamożności poszczególnych rejonów kraju poprzez dofinansowywanie ze wspólnego budżetu jednostek samorządu terytorialnego o niższym dochodzie na jednego mieszkańca,
- rekompensującej, która ma pokryć utracone dochody,
- drogowej.

Wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których zalicza się wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne (w tym na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także z udziałem innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu. Obejmują one m.in.: wynagrodzenia i uposażenia pracowników oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem i realizacją zadań, koszty zadań zleconych. Wydatkami bieżącymi są wydatki odnoszące się do rocznego okresu realizacji danego wydatku.

Wydatki majątkowe to kategoria wydatków obejmujących: zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

5.4. Finanse systemu ubezpieczeń społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) jest państwowym funduszem celowym. Został utworzony z dniem 1 stycznia 1999 r., na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷ (sus). Dysponentem Funduszu jest **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**. W ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyodrębnione są cztery fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Każdy z nich odpowiada poszczególnym rodzajom ubezpieczenia.

Przychody FUS pochodzą:

- ze składek na ubezpieczenia społeczne, niepodlegających przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych,
- ze środków rekompensujących kwoty składek przekazanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych,
- z wpłat, o których mowa w art. 111c ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹⁸,

¹⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Dz.U. 1998, nr 137 poz. 887.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Dz. U. 1997 nr 137 poz. 934.

- z wpłat z budżetu państwa oraz z innych instytucji, przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi, z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych oraz wpłat z instytucji zagranicznych,
- z oprocentowania rachunku bankowego FUS,
- z lokat dokonywanych w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy o funduszach inwestycyjnych¹⁹,
- z odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec FUS,
- ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wraz z odsetkami,
- z dotacji z budżetu państwa,
- z innych tytułów.

Ze środków zgromadzonych w FUS finansowane są:²⁰

- wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego,
- wydatki na prewencję rentową,
- spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, zaciąganych w celu wypłaty świadczeń z FUS,
- odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń,
- należności dla płatników składek, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o sus,
- wydatki związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt 3 ustawy o sus,
- odpis stanowiący przychód Zakładu, którego wysokość ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego FUS,
- wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych,
- emerytury kapitałowe, środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty, ustalane ze składek zewidencjonowanych na subkoncie.

FUS może lokować okresowe nadwyżki środków:

- w papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa,
- w formie depozytu u Ministra Finansów na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych²¹,

¹⁹ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych. Dz. U. 2004 nr 146 poz. 1546.

²⁰ <https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/finanse/fundusz-ubezpieczen-spoecznych> (dostęp: 26.05.2022).

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych...op. cit.

- na rachunkach lokat terminowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spełniających warunki określone w ust. 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej oraz zasad lokowania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, zajmującą się gromadzeniem składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne obywateli oraz dystrybucją świadczeń (np. emerytur, rent, zasiłków chorobowych lub macierzyńskich) w wysokości i na zasadach ustalonych w przepisach powszechnie obowiązujących.