

Sławomira Kańduła, dr
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2017.79>

Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa

Streszczenie

Wydatki budżetowe są głównym instrumentem wykonywania zadań państwa. Cechą struktury wydatków budżetu państwa w Polsce jest wysoki udział wydatków sztywnych (prawnie zdeterminowanych). Ich przeciwieństwem są wydatki elastyczne umożliwiające finansowanie nowych wyzwań stojących przed państwem. W artykule podkreśla się potrzebę przeprowadzenia reform zwiększających „pole” podejmowania w miarę swobodnych decyzji w ramach polityki budżetowej oraz omawia się sposoby uelastycznienia wydatków budżetu państwa.

Słowa kluczowe: budżet państwa, polityka budżetowa, wydatki sztywne, wydatki elastyczne

Methods of increasing the flexibility of state budget expenditure

Abstract

Public expenditure is the main tool for performing the allocation function of the public finance. In Poland, the structure of public expenditure is characterized by a relatively high share of fixed expenditure. It is the opposite of flexible expenditure used for funding new challenges which the government has to face. The paper emphasizes the need to carry out reforms to expand the ‘space’ for free decision making with regards to budgetary policy. It also discusses methods of increasing the flexibility of the state budget expenditure.

Keywords: state budget, budget policy, fixed expenditures, flexible spending

JEL CODE: H50, H61

Wstęp

Polityka budżetowa państwa jest to kształtowanie dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów budżetu państwa dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez rząd i parlament (Fedorowicz 1998, s. 7). Głównym narzędziem tej polityki jest budżet państwa, którego funkcje sprowadzają się do: redystrybucji dochodów, alokacji środków budżetowych i stabilizacji gospodarki. Wydatki publiczne są głównym instrumentem realizacji alokacyjnej funkcji finansów publicznych, w tym budżetu państwa. Z punktu widzenia prawa, wydatki budżetowe są to środki finansowe przeznaczane przez rząd i parlament na utrzymanie władzy i organów państwa oraz ostateczne i bezzwrotne zaspokajanie potrzeb zbiorowych, zarówno za pomocą funkcji organizatorskich, jak i świadczenia usług publicznych na rzecz indywidualnych beneficjentów, na podstawie demokratycznie podejmowanych i jawnych decyzji w imię dobra wspólnego (Dębowska- Romanowska 2010, s. 119). Ekonomiczny sens wydatków budżetowych polega na tym, że w ich wyniku następuje wykorzystanie części PKB na cele związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społecznych oraz inne cele wyznaczone w polityce społecznej i gospodarczej państwa (Owsiak 2005, s. 19-32).

Wydatki budżetowe zawsze były przedmiotem badań ekonomistów, ale w ostatnich latach obserwowany jest wzrost zainteresowania tą kategorią ekonomiczną, także w gronie prawników. Ranga wydatków jako instrumentów polityki budżetowej państwa wzrosła po wstąpieniu do Unii Europejskiej, bo wiąże się z nim ograniczenie instrumentarium polityki monetarnej i budżetowej. Skoro podatki są harmonizowane a deficyt budżetowy i dług publiczny podlegają ograniczeniom traktatu z Maastricht, główną rolę zaczynają pełnić wydatki budżetowe (Kasperowicz-Stępień 2011, s. 84). Kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 roku oraz

działania podjęte w celu jego przewyciężenia wpłynęły negatywnie na wynik budżetów państw UE. Początkowo w wielu z nich, na skutek wzrostu wydatków lub spadku dochodów, wystąpił wzrost deficytu budżetowego. Obecnie wprowadza się w życie rozwiązania ograniczające wydatki budżetowe. To wszystko sprawia, że coraz większej wagi nabiera ich wysokość i struktura.

Celem artykułu jest ocena struktury wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 1997-2015 z punktu widzenia możliwości ich elastycznego kształtowania przez organy władzy rządowej oraz przedstawienie nowych narzędzi polityki budżetowej, których celem jest uelastycznianie wydatków budżetowych. Przyjęto w nim następującą tezę. Efekty zastosowania nowych narzędzi polityki budżetowej widoczne będą dopiero za kilka lat.

W artykule wykorzystano publikacje krajowe i zagraniczne. Ze względu na to, że problematyka ta jest stosunkowo nowa, były to głównie dokumenty opracowywane pod auspicjami różnych instytucji publicznych. Dane dotyczące wysokości i struktury wydatków budżetu państwa pochodzą z roczników statystycznych GUS, ze sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania tego budżetu oraz z opinii na temat projektów budżetu przygotowanych na zlecenie Kancelarii Senatu.

Artykuł skonstruowano następująco. Po wprowadzeniu, przedstawiono podstawowe zasady dokonywania wydatków budżetu państwa. Dalej zdefiniowano pojęcie wydatków sztywnych i elastycznych. Następny punkt poświęcono omówieniu wysokości i struktury wydatków budżetu państwa w Polsce, dalej przedstawiono sposoby uelastyczniania wydatków budżetowych. W zakończeniu odniesiono się do celu artykułu i przyjętej tezy.

Ogólne zasady dokonywania wydatków budżetu państwa

Wysokość i struktura wydatków budżetu państwa z jednej strony jest zdeterminowana (Kosikowski 2011, s. 108-109): typem ustroju państwa, zakresem finansowania przez państwo zadań publicznych, zakresem i stanem finansów publicznych państwa (uwarunkowaniami gospodarczymi), stopniem centralizacji organizacji finansów publicznych (liczbą funduszy celowych), poziomem decentralizacji finansów publicznych, ale także wysokością jego dochodów. Istotny wpływ na wysokość i strukturę tych wydatków mają także uwarunkowania historyczne, społeczne: przyzwyczajenia i oczekiwania społeczeństwa wobec państwa dotyczące zaspokajania potrzeb materialnych i społecznych, oraz uwarunkowania geopolityczne, z których wynikają dodatkowe obciążenia państwa nowymi wydatkami np. z tytułu członkostwa w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i wojskowych. Nie bez znaczenia są też regulacje prawne określające wysokość tych wydatków.

Zasady dokonywania wydatków budżetowych, które rozpatrywane są na gruncie teorii znajdują mniej lub bardziej adekwatne odzwierciedlenie w krajowych i międzynarodowych regulacjach prawnych. W Polsce zasady te zapisano przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku. Do regulacji tych zaliczyć można (Wójtowicz 2011, s. 139-140; Piotrowska-Marczak 2012, s. 4-5):

- ogólne zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych (zasady planowania i wykonywania budżetu),
- kwantytatywne limity różnych wydatków,
- reguły wydatkowe (tzw. kotwicę budżetową¹, tymczasową regułę wydatkową w latach 2011-2012 oraz od 2013 roku stabilizującą regułę wydatkową, która została zmodyfikowana począwszy od roku 2016),
- reguły odnoszące się do salda budżetu,
- normy dotyczące wysokości długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego,

¹ Zasada kotwicy budżetowej miała obowiązywać w latach 2006-2009. Zgodnie z nią deficyt budżetu państwa miał być nie większy niż 30 mld zł rocznie.

- przepisy regulujące tzw. procedury ostrożnościowe i program sanacyjny,
- reguły dochodowe.

Budżet jako plan finansowy państwa powinien spełniać wymogi określone w formie tzw. zasad budżetowych. Jedną z nich jest zasada elastyczności, zgodnie z którą w trakcie wykonywania budżetu powinna istnieć możliwość modyfikacji zapisanych w nim wielkości, np. zmiana wysokości niektórych wydatków, zmiana przeznaczenia środków budżetowych, wykorzystywanie rezerw budżetowych i ponadplanowych dochodów.

Wydatki sztywne – próba wyjaśnienia pojęcia

Wydatki budżetu państwa mają zróżnicowany charakter, mogą więc być systematyzowane według różnych kryteriów wzajemnie się uzupełniających i przeplatających. Interesujący i ważny jest podział wydatków budżetu państwa z punktu widzenia możliwości oddziaływania rządu i parlamentu na ich wysokość (kryterium charakteru prawnego wydatków). W tym ujęciu wydatki dzieli się na: sztywne (zeterminowane, obligatoryjne, związane) oraz elastyczne (zmiennie, pozostałe, uznaniowe).

Nie ma prawnej definicji wydatków sztywnych, nie wypracowano jej także na łamach literatury, nie używa się jej też w statystyce GUS. W dokumentach rządowych (np. projektach budżetu i sprawozdaniach Rady Ministrów z jego wykonania) termin ten pojawił się około roku 1999, ale nie wyjaśniono jego znaczenia.

Wydatki sztywne są tą częścią wydatków budżetu państwa, do których ponoszenia rząd jest zobowiązany na podstawie przepisów prawa krajowego, międzynarodowego oraz umów i wyroków sądowych (Echeverry, Bonilla, Moya 2006, s. 2; Ruśkowski 2015, s. 11). T. Dębowska-Romanowska (2010, s. 127) definiuje wydatki sztywne jako te, „których wysokość, czas i tryb finansowania są tak określone, że wyłącza to całkowicie lub w znaczącej części swobodę decyzyjną (polityczną) organu władzy publicznej, upoważnionego do reprezentowania tego podmiotu publicznego w zakresie wykonywania suwerenności (samodzielności) finansowej w aspekcie polityki wydatkowej”. Odzyskanie tej suwerenności może nastąpić dopiero po uchyleniu lub zmianie przepisów, które je kreują.

Większość autorów utożsamia wydatki sztywne z prawnie zeterminowanymi (np. Owsiak 2005, s. 575-576)². Prawne zeterminowanie może polegać na określeniu w przepisach prawnych kwot poszczególnych wydatków lub zapisaniu w nich zasad obliczania wysokości określonych wydatków. Nie daje ono szansy na dostosowanie wysokości i kierunków wydatków do realiów gospodarczych i społecznych³. Uniemożliwia także racjonalizację wydatkowania (Dębowska-Romanowska 2010, s. 127).

Ustalenie wykazu i wysokości wydatków sztywnych jest zadaniem karkołomnym, przynajmniej z dwóch powodów. Nieznany jest ani katalog tych wydatków, ani lista przepisów, umów i wyroków, z których wynika obowiązek ich ponoszenia, a dodatkowo Ministerstwo Finansów często zmienia sposób prezentowania wydatków budżetu państwa w sprawozdaniach z wykonania ustawy budżetowej. Ograniczę się więc tylko do wskazania tych wydatków budżetowych, które tradycyjnie są określane mianem sztywnych (np. Owsiak 2005, s. 576; Szpringer 2006; Russel 2010; Budzyński 2011).

Wydatkami sztywnymi są wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Wynikają one z podpisanych umów, a kształtują się pod wpływem zmian kursu walutowego. Zaniechanie obsługi długu oznaczałoby utratę wiarygodności państwa na rynkach finansowych, co utrud-

² Odmienne C. Kosikowski (2011, s. 114).

³ Wydatki sztywne są tylko jednym z przejawów postępującego procesu ograniczania swobody politycznej w wydatkowaniu środków publicznych. Innym przykładem jest prawo zamówień publicznych oraz przepisy odnoszące się do postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Podobny charakter mają przepisy dotyczące granic wydatkowania w postaci np. określenia dopuszczalnej kwoty deficytu budżetowego (Dębowska-Romanowska 2010, s. 128-129).

niałoby zaciąganie pożyczek w przyszłości, a także wywołałoby wiele innych negatywnych skutków związanych z podważaniem zaufania obywateli do instytucji państwa. Do wydatków tych zalicza się także dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) oraz funduszu emerytalno-rentowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Cofnięcie tych dotacji groziłoby załamaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Owsiak 2005, s. 243). Ten sam charakter mają dotacje dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ponadto do wydatków sztywnych zalicza się wydatki: z tytułu subwencji, a niekiedy także dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego⁴ (JST). Wynika to z tego, że kwoty zapisane w ustawie budżetowej na wypłatę subwencji są, a dotacji mogą być, podstawą roszczeń dochodzonych przez JST (Dębowska-Romanowska 2010, s. 137). Wydatkami sztywnymi są też wydatki na infrastrukturę drogową⁵ i na obronę narodową⁶. W grupie wydatków sztywnych są wydatki na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, wydatki z tytułu rent socjalnych, różnych zasiłków (np. rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych), wydatki zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i KRUS oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pokrywane z budżetu państwa (np. za żołnierzy niezawodowych, osoby opiekujące się chorym członkiem rodziny, rodziców na urloпах wychowawczych). Taki sam charakter mają wydatki na świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego wypłacane z budżetu państwa dla tzw. służb mundurowych (żołnierzy i funkcjonariuszy, np. celników) oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Wydatkami sztywnymi są również wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa⁷. Zalicza się do nich także wydatki na dopłaty do wykupu kredytów mieszkaniowych i refundację premii gwarancyjnych wypłacanych oszczędzającym na książeczkach mieszkaniowych. W tej grupie ujmuje się też wydatki na wpłatę składki do budżetu UE oraz na finansowanie projektów z udziałem środków UE. T. Budzyński do wydatków tych zalicza też wydatki na rzecz funduszu dopłat zlokalizowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego, co jednak nie wydaje się słuszne, gdyż wysokość tych wydatków ustala się co roku w ustawie budżetowej (*Ustawa...* 2002, art. 5).

Niejasny jest charakter wydatków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej i pochodne od nich. Ministerstwo Finansów (2010, s. 45) i niektórzy autorzy (Owsiak 2005, s. 576) zaliczają je do wydatków elastycznych, wydaje się jednak, że właściwsze jest ich przyporządkowanie do kategorii wydatków sztywnych (Dębowska-Romanowska 2007, s. 291), ponieważ ich wysokość wynika z przepisów prawnych (*Ustawa...* 1999), w których określono m.in. zasadę waloryzacji wynagrodzeń oraz tzw. kategorie zaszeregowania. Niekiedy w grupie wydatków sztywnych wyodrębnia się wydatki *quasi*-sztywne, czyli takie, w odniesieniu do których wysokość świadczenia jest określona ustawowo, ale łączna kwota wydatków jest uzależniona od liczby świadczeniobiorców (Markiewicz, Siwińska 2003, s. 6). *Quasi*-sztywnymi można też nazwać wydatki budżetu państwa na programy wieloletnie, na dotacje dla JST (zwłaszcza na zadania zlecone), itp. (Ruśkowski 2015, s. 12).

Omawiając wydatki sztywne należy zwrócić uwagę na ich charakterystyczne cechy. Podstawową determinantą wysokości wydatków sztywnych są uregulowania prawne (przepisy prawne, ogłoszone wyroki, podpisane umowy). Wydatki te są także uwarunkowane czynni-

⁴ Jest to jednak dyskusyjne (zob. Kańduła 2005, s. 132-133).

⁵ Od 2006 roku wysokość wydatków związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowanych lub dofinansowanych przez ministra właściwego do spraw transportu, nie może być niższa niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (*Ustawa...* 2005, art. 5). Przepis nie miał zastosowania w roku 2013.

⁶ Wydatki budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych RP wynoszą nie mniej niż 2% PKB z roku poprzedniego (*Ustawa...* 2001, art. 7), czyli rosną wraz ze wzrostem PKB.

⁷ Projekty planów finansowych tych podmiotów są włączane do projektu ustawy budżetowej i zwyczajowo nie podlegały ocenie Rady Ministrów i korekcie w trakcie prac parlamentarnych. Od kilku lat wydatki te są w sposób uznaniowy zmniejszane przez parlamentarzystów.

kami historycznymi, takimi jak zwyczajowa coroczna indeksacja świadczeń wypłacanych z budżetu państwa. Wynikają one też z członkostwa państwa w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i wojskowych oraz z zawartych umów. Wiążą się one z walką polityczną, bo nawet jeśli nie uda się zrealizować wszystkich obietnic wyborczych, to ich wpływ na strukturę wydatków jest bezsporny. Sztywność wydatków ogranicza możliwość ich wykorzystania jako dyskrejonalnych instrumentów polityki stabilizacyjnej państwa.

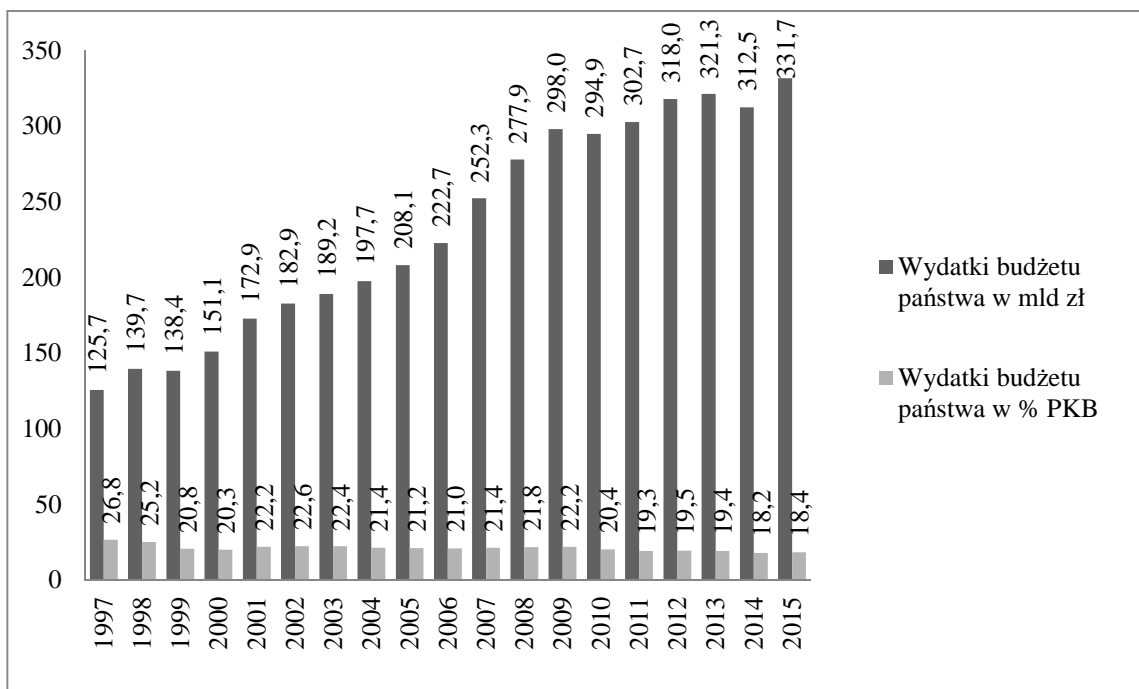
Wydatki sztywne muszą być zaplanowane w budżecie w odpowiedniej wysokości i poniesione niezależnie od sytuacji społeczno-gospodarczej państwa i woli Ministra Finansów. Ich wysokość można obniżyć jedynie zmieniając odpowiednie przepisy prawne i renegegując umowy. Zmiana ich wysokości możliwa jest więc tylko w dłuższym czasie. Ta właściwość oznacza, że wydatki te ograniczają „pole” wyboru organów państwowych w odniesieniu do optymalnego wykorzystania środków budżetowych, gdyż „wiążą” te organy już na etapie planowania budżetu. Może być to niekorzystne z punktu widzenia poprawy efektywności wydatków, wysokości tzw. wydatków prorozwojowych oraz możliwości interwencji państwa w sytuacjach nadzwyczajnych (w czasie klęsk żywiołowych, kryzysów gospodarczych) (Russel 2010, s. 6). Ponadto, w przypadku konieczności ograniczenia wydatków w celu utrzymania deficytu budżetowego na planowanym poziomie, „zawężają się możliwości rozłożenia tych ograniczeń i w konsekwencji dość dotkliwie odczuwają to dysponenci mający w swojej gestii głównie wydatki elastyczne” (Szpringer 2006, s. 30).

Z kolei udział wydatków elastycznych w wydatkach budżetowych wyznacza rzeczywiste pole swobody w alokowaniu środków publicznych na realizację zadań władzy publicznej. Odzwierciedlają one wybory rządu i parlamentu wynikające z hierarchizacji celów polityki społeczno-gospodarczej. Wydatki te obejmują przede wszystkim: dotacje dla: JST (choć T. Dębowska-Romanowska ma w tej sprawie inne zdanie) oraz innych jednostek zaliczanych (np. uczelni publicznych) i niezaliczanych do sektora finansów publicznych (np. organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarczych), wydatki bieżące (rzeczowe) państwowych jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe. Niekiedy zalicza się do nich także wynagrodzenia i pochodne dla pracowników podsektora rządowego (Szpringer 2006, s. 30; Owsiak 2005, s. 576; Kosikowski 2011, s. 120). Elastyczność niektórych wydatków jest pojęciem względnym, bo w odniesieniu do części z nich istnieją normy prawne, uprawniające do ich otrzymania. Elastyczność jest w ich przypadku kwestią swobodnego ustalenia wysokości wydatku, a nie jego wystąpienia w ogóle (Kosikowski 2011, s. 120).

Wydatki budżetu państwa w latach 1997-2015

Na rysunku 1 przedstawiono wysokość wydatków budżetu państwa w latach 1997-2015. W rozpatrywanym okresie występował nominalny wzrost wydatków budżetu państwa.

Rysunek 1. Wydatki budżetu państwa w Polsce w latach 1997-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za odpowiednie lata oraz Zweryfikowanego szacunku produktu krajowego brutto za lata 2010-2015 (www.stat.gov.pl, dostęp 21.10.2016).

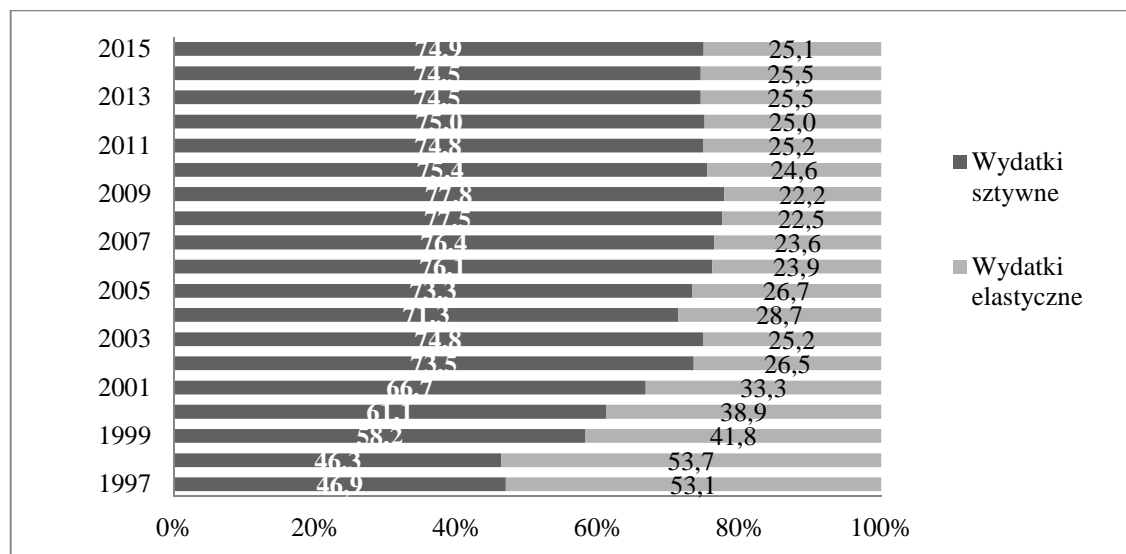
Jedynie w latach 2010 i 2014 nastąpił nominalny spadek tych wydatków. Gwałtowny wzrost wydatków budżetu państwa wystąpił w 2001 roku a był spowodowany trzema czynnikami: 1) koniecznością uregulowania zobowiązań wynikających ze złego zaplanowania w 2000 roku wskaźnika waloryzacji rent i emerytur, 2) spłatą zaległych zobowiązań państwa wobec banków, głównie z tytułu gwarancji dla książeczek mieszkaniowych i odsetek od kredytów mieszkaniowych, 3) błędami popełnionymi w planowaniu budżetowym (przeszacowanie dochodów), które zbiegły się w czasie ze spadkiem tempa wzrostu gospodarczego (Wernik 2007, s. 206). Spadek wydatków w 2010 roku wiązał się z „zamrożeniem” płac, którego efekty w następnych latach zostały skompensowane m.in. przez wzrost ich liczby (Baran, Sawulski 2016, s. 16). W 2014 roku wydatki wynosiły oficjalnie 312,6 mld zł i były niższe niż w 2013 roku o 2,6%, jednak ich wysokość została sztucznie zaniżona o ok. 17,1 mld zł. Było to możliwe dzięki przekazaniu FUS 8,9 mld zł w formie pożyczki (będącej rozchodem a nie wydatkiem) oraz zmniejszeniu wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na skutek przejęcia i umorzenia obligacji skarbowych stanowiących aktywa otwartych funduszy emerytalnych przekazanych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Wernik 2014, s. 8, 18).

Miarą poziomu wydatków budżetowych jest ich relacja do PKB. Początkowo stanowiły one około 22% PKB, począwszy od 2004 roku kształtowały się one na poziomie 22%. Od 2011 roku wydatki te wynoszą mniej niż 20% PKB, co świadczy o ich ustabilizowaniu.

W analizowanym okresie, poza latami 1997-1998, w wydatkach budżetu państwa dominowały wydatki sztywne. Wydatki te rosły w ujęciu bezwzględny, jak i w stosunku do całości wydatków budżetu państwa (rysunek 2). Na przykład w 2001 roku wydatki te wyniosły ponad 113,0 mld zł i stanowiły prawie 67% wydatków budżetu państwa. Począwszy od 2004 roku na wysokość tych wydatków wpływa obowiązek dokonania wpłaty składki do budżetu UE. Jednocześnie zmieniono klasyfikację transferów rekompensujących FUS ubytek składki z powodu przekazywania jej części do otwartych funduszy emerytalnych. Zmiana ta spowodowała zmniejszenie kwoty wydatków sztywnych i jednoczesny wzrost kwoty rozchodów budżetu. Najwyższy udział wydatków sztywnych w budżecie wystąpił w latach 2006-2009, w których osiągnęły one poziom 76,1-77,8% ogółu wydatków. Nieznaczne obniżenie

tej relacji w dwóch następnych latach (do 75%) jest, zdaniem T. Budzyńskiego (2010, s. 32), wynikiem przeniesienia części wydatków do budżetu środków europejskich.

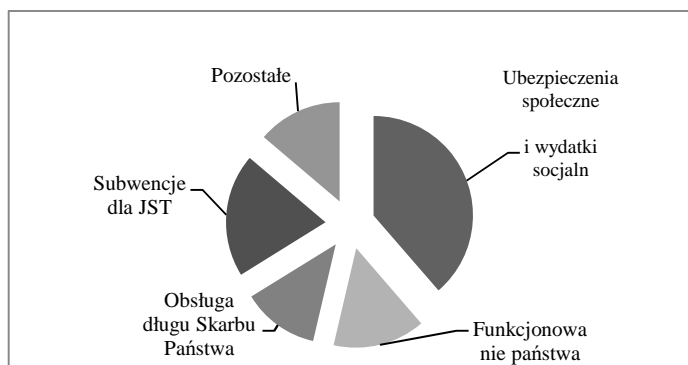
Rysunek 2. Udział wydatków sztywnych i elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 1997-2015 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: za lata 1997-2000 (Ministerstwo Finansów 2002), za lata 2001-2004 (Ministerstwo Finansów 2005), za lata 2005-2011 (Budzyński 2010, s. 31), za lata 2012-2013 (Budzyński 2012, s. 9), za lata 2014-2015 (Budzyński 2014, s. 10).

Jednocześnie warto przypomnieć, że planując wydatki budżetu państwa na 2011 rok zastosowano tzw. tymczasową regułę wydatkową, która polegała na tym, że wzrost wydatków elastycznych nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym, co miało zahamować narastanie długu Skarbu Państwa (Ministerstwo Finansów 2010, s. 42-43). W latach 2013-2014 udział wydatków sztywnych spadł do poziomu poniżej 75%, co przypisuje się oddziaływaniu dyscyplinującej reguły wydatkowej (por. Budzyński 2012, s. 9-10), choć nie można zapominać o wspomnianym sztucznym obniżeniu wydatków.

Część wydatków zaliczanych do sztywnych dokonywanych jest na rzecz podmiotów sektora finansów publicznych, większość jednak kierowana jest poza ten sektor. Patrząc na strukturę wydatków według ich grup (rysunek 3) można stwierdzić, że zdecydowanie dominują wydatki na ubezpieczenia społeczne i wydatki socjalne, które stanowią ponad 38% wydatków sztywnych. Około 20% tych wydatków wynoszą subwencje dla JST, a ponad 12% – wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Rozpatrując pojedyncze tytuły wydatków sztywnych należy stwierdzić, że dominującymi pozycjami są: subwencje dla JST, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, dotacja dla FUS, wydatki na obronę narodową, które stanowią razem ponad 60% wydatków sztywnych.

Rysunek 3. Struktura wydatków sztywnych budżetu państwa w 2015 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Budzyński 2014, s. 11.

W strukturze wydatków sztywnych dominują co prawda wydatki na rzecz osób fizycznych o charakterze socjalnym, a ich udział będzie rósł z powodu realizacji zobowiązań państwa m.in. z tytułu programu „500+”⁸, ale niektóre z tych wydatków mają charakter prorozwojowy. Wbrew pozorom, najczęściej krytykowane, wydatki na wypełnianie zadań państwa⁹ też nie są dominującą pozycją budżetową, stanowią niespełna 1% wydatków sztywnych. Na wydatki sztywne nie można więc patrzeć globalnie i pomijać ich zróżnicowany charakter.

Nowe sposoby uelastycznienia wydatków budżetu państwa¹⁰

Skoro udział wydatków elastycznych w wydatkach budżetowych wyznacza rzeczywiste pole swobody w alokowaniu środków publicznych to duży lub wzrastający udział wydatków sztywnych oznacza, że zmniejsza się „przestrzeń fiskalna”, czyli pole do podejmowania w miarę swobodnych działań przez rząd. Jest to niekorzystne z wielu powodów, dlatego poszukuje się rozmaitych sposobów uelastycznienia budżetu (rysunek 4). Do nowych metod zmniejszania wydatków¹¹ należą: przeglądy wydatków, zmniejszenie zakresu automatycznej indeksacji, klauzule wygaszające, ustanawianie tzw. dywidendy efektywnościowej, stosowanie reguły „pay-as-you-go”.

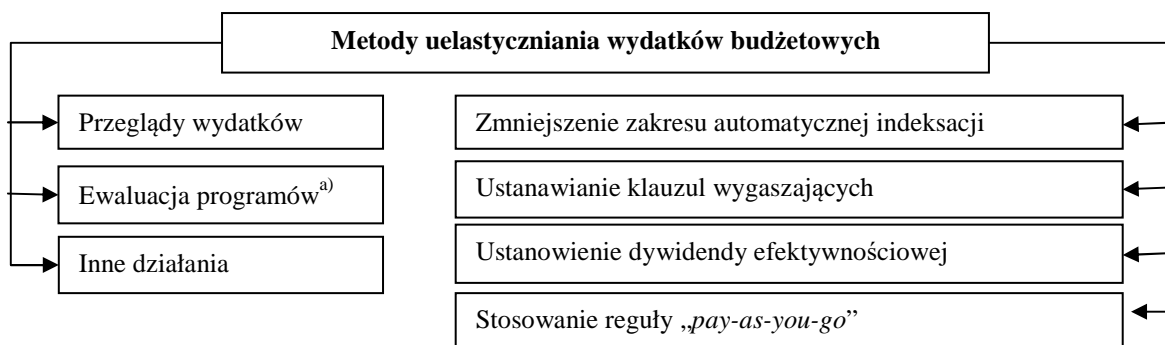
⁸ Zapowiedziano też obniżenie wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn, podwyższenie od 1 marca 2017 r. wysokości najniższej emerytury do 1000 zł, wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, dofinansowanie do bezpłatnych leków dla osób powyżej 75 roku życia i inne zmiany.

⁹ Chodzi o wydatki na wypełnianie funkcji władczych, związanych ze stosowaniem przymusu prawnego, zapewnieniem obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego (Dębowska-Romanowska 2010, s. 118).

¹⁰ W punkcie wykorzystano głównie materiały opublikowane przez Ministerstwo Finansów (2015a; 2015b).

¹¹ Do tradycyjnych („starych”) metod ograniczania wydatków zaliczono reguły wydatkowe oraz reguły odnoszące się do salda budżetu, długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego, które stosowano przed rokiem 2015. Podejmowane są też próby uelastycznienia wydatków poprzez budżetowanie zerowe i wykonywanie zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Rysunek 4. Metody uelastyczniania wydatków budżetowych



a) Pod pojęciem programu rozumieć należy wszystkie uporządkowane działania (regulacje) finansowane ze środków publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów 2015a, s. 5-8.

Punktem wyjścia do omówienia nowych instrumentów polityki budżetowej musi być nawiązanie do reguł wydatkowych. Według G. Kopitsa i S. Symansky'ego (1998, s. 2) reguła fiskalna jest to permanentne ograniczenie polityki budżetowej odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy. Wyróżnia się reguły: salda budżetowego, długu publicznego, dochodowe i wydatkowe. Przy pomocy reguł wydatkowych reguluje się albo wysokość wydatków budżetowych¹², wyrażonych nominalnie lub realnie, w danym roku, albo dopuszczalny ich wzrost. Wysokość ta może być określona np. w stosunku do wydatków z minionego okresu, w relacji do PKB lub względem innych mierników, np. wskaźnika inflacji, poziomu średniokresowego celu inflacyjnego określonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Na podstawie takich reguł określa się limit wydatków budżetowych w danym roku, a przy pomocy innych instrumentów wyznacza się „przestrzeń fiskalną”, czyli określa się, ile środków budżetowych można przeznaczyć na finansowanie wydatków elastycznych, w tym nowych zadań. Aby reguła wydatkowa mogła spełniać swoje zadanie trzeba dokonać przeglądu i zmian zasad determinujących wysokość wydatków publicznych, z tym budżetu państwa.

Przegląd wydatków (*spending reviews*) jest to badanie kierunków, wysokości, sposobów wyznaczania oraz celowości i efektywności wydatków budżetu państwa. Przeglądy wydatków są uzasadnione, ponieważ obowiązujące regulacje prawne, zgodnie z którymi ustawa budżetowa sporządzana jest na okres jednego roku kalendarzowego, nie sprzyjają systematycznej refleksji nad potrzebą, skutecznością i efektywnością wykonywania, finansowanych „od zawsze”, zadań (programów) publicznych. W planowaniu budżetowym dominuje podejście historyczne: kolejne budżety powstają na bazie poprzednich, uzupełnianych o wydatki na nowe zadania. Samo Ministerstwo Finansów (2015b, s. 3) przyznaje, że nie są prowadzone kompleksowe analizy dotyczące zasadności kontynuacji wykonywanych zadań i finansowania nowych. Przegląd należy odróżnić od tzw. cięcia wydatków budżetowych, które polega zwykle na proporcjonalnym ograniczeniu wszystkich wydatków, bez uwzględnienia wpływu (niekiedy niekorzystnego) takiego działania na wykonywanie zadań publicznych i zaspokojenie potrzeb społecznych. W odróżnieniu od „cięcia”, przeglądy dokonywane są według określonej metodologii, z udziałem różnych podmiotów (ministra finansów, ministra odpowiadającego za dane zadanie/program, ekspertów zewnętrznych).

¹² W brzmieniu obowiązującym od 2016 r. tzw. stabilizująca reguła wydatkowa ma charakter zagregowany, tzn. dotyczy sumy wydatków: organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli, ochrony prawa, sądów i trybunałów, państwowych jednostek budżetowych oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Nie dotyczy ona wydatków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Ustawa, 2009, art. 112aa). Reguła ta określa maksymalną kwotę (limit wydatków) dla niemal całego sektora finansów publicznych.

Celem przeglądu wydatków jest wzrost efektywności wydatkowania środków publicznych na określonej dziedzinie¹³. Przeglądu dokonuje się po to, aby ocenić aktualną politykę wydatkową oraz wskazać niezbędne zmiany. Mogą one polegać na:

- relokacji środków między finansowanymi zadaniami (programami),
- zakończeniu finansowania niektórych zadań (programów) lub finansowaniu nowych,
- zmniejszeniu łącznej kwoty środków przekazywanych na daną dziedzinę, a w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, zwiększeniu tych środków,
- usprawnieniu procesu wydatkowania środków publicznych.

Można wyróżnić dwa rodzaje przeglądów wydatków: przegląd efektywnościowy (operacyjny, taktyczny), który pozwala określić, w jaki sposób istniejące usługi można zapewnić przy niższych kosztach oraz przegląd strategiczny, którego rezultatem jest zmiana priorytetów wydatków, polegająca na realokacji środków lub zakończeniu finansowania zadań uznanych za nieskuteczne lub o niskim znaczeniu. Biorąc pod uwagę przedmiot przeglądu można wyróżnić przegląd kompleksowy i selektywny.

Decyzja o przeglądzie różnych wydatków zapadła w 2014 roku. Przeglądów wydatków dokonują wspólnie pracownicy Ministerstwa Finansów oraz ministerstwa odpowiadającego za osiągnięcie celów danej polityki państwa i wydatki z nią związane. Dotychczas dokonano przeglądu (i opublikowano płynące z niego wnioski) wydatków na: politykę wspierania mieszkalnictwa, na dopłaty do materiału siewnego i wykorzystywanego do sadzenia, na pomoc rodzinom o niskim dochodzie. Rozpoczęto przegląd wydatków z zakresu ochrony społecznej. Przegląd ten wydaje się być bardzo ważnym instrumentem polityki budżetowej, ponieważ w okresie kryzysu i w czasie tzw. konsolidacji fiskalnej¹⁴ może nastąpić: wstrzymanie wypłaty świadczeń, zmniejszenie wysokości transferów oraz zaostrożenie kryteriów ich przyznawania.

Wysokość niektórych wydatków budżetowych skorelowana jest ze zmianą cen, więc metodą uelastycznienia wydatków jest zmniejszenie zakresu automatycznej indeksacji. Wyróżnić można indeksację ustawową dotyczącą np. wzrostu świadczeń emerytalnych oraz zwyczajową. Wpływ inflacji na wysokość wydatków budżetowych¹⁵ obserwowany jest zwykle z rocznym opóźnieniem, gdyż większość wydatków społecznych (np. emerytury i renty) indeksowana jest inflacją z roku poprzedniego (Jablecka, Jędrzejowicz 2015, s. 14).

Zmiana cen w gospodarce oddziałuje też na wydatki budżetowe nieobjęte mechanizmami indeksacyjnymi, czyli wydatki kształtowane w sposób dyskrecyjny (indeksacja zwyczajowa). Przyjęło się, że dysponenci budżetowi przygotowując propozycje swoich wydatków, traktują założenia dotyczące inflacji jako indeks, o który mogą automatycznie zwiększać planowane wydatki. Prognozowaną na następny rok inflację wykorzystuje się do ustalenia nominalnych limitów wydatków (na zakup materiałów i usług oraz inwestycyjnych) i wskaźników indeksacji wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej (Jablecka, Jędrzejowicz 2015, s. 16).

Dążąc do uelastycznienia wydatków budżetowych proponuje się de-indeksację niektórych z nich, czyli odejście od ich waloryzacji o wskaźnik inflacji oraz niższą waloryzację niektó-

¹³ Ramy instytucjonalne i organizacyjne procesu przeglądu wydatków publicznych określa (Zarządzenie, 2015).

¹⁴ Konsolidację fiskalną można rozumieć wąsko i szeroko. W wąskim ujęciu przez konsolidację fiskalną (konsolidację sektora instytucji rządowych i samorządowych) rozumie się zestawienie dochodów i wydatków publicznych po wyeliminowaniu transferów wewnątrz tego sektora. Uniemożliwia to podwójne liczenie niektórych wielkości, np. subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacji dla funduszy celowych, i umożliwia poprawne, zgodne z metodologią UE, wyliczenie deficytu/nadwyżki całego sektora i jego podsektorów. W szerokim ujęciu jest to polityka mająca na celu zmniejszenie deficytu budżetowego i narastania długu publicznego. Może ona polegać np. na określeniu kwoty, o którą należy zmniejszyć deficyt lub dług lub okresu, w którym poprawa ma mieć miejsce (Szpringer 2012). W artykule konsolidacja fiskalna rozumiana jest szeroko.

¹⁵ Inflacja oddziałuje też na stronę dochodową budżetu, ale oddziaływanie to jest w tej chwili stosunkowo niewielkie. W wielu państwach inflacja wpływa bezpośrednio na poziom kwoty wolnej oraz progów w skali podatku dochodowego od osób fizycznych i ulg podatkowych oraz stawek niektórych danin publicznych.

rych wydatków. Efektem de-indeksacji powinno być zmniejszenie udziału państwa w gospodarce (poprzez ograniczanie rozmiarów dostarczanych usług) i zmniejszenie realnej wartości wypłacanych transferów.

Następną metodą wzrostu elastyczności wydatków budżetowych jest ustanawianie tzw. klauzul wygaszających (*sunset clause*). Klauzule takie mają wymuszać automatyczne zakończenie finansowania zadania po upływie określonego czasu lub dokonanie przeglądu poniesionych wydatków. Ma to wymusić na rządzie podjęcie formalnej decyzji o kontynuacji dokonywania określonych wydatków. Tego typu zapisy będą się pojawiać w aktach prawnych będących podstawą dokonywania wydatków na określone zadanie (program). Z badań OECD wynika wprawdzie, że w większości państw ustanowienie takich klauzul (dla mniejszych programów) nie przyniosło zadowalających rezultatów. Jednak niektóre z nich, realizując szersze reformy, uchwalają klauzule wygaszające w odniesieniu do wszystkich nowych wydatków.

Przewiduje się, że w długim okresie uda się doprowadzić do zmniejszenia wydatków sztywnych jeżeli na bieżąco dokonywać się będzie oceny celowości dokonywania danego wydatku i jego efektywności. Z pewnością nie jest to łatwe ze względu na czasochłonność ewaluacji oraz szeroki zakres i wysoki poziom ogólności rekomendacji płynących z tego typu ocen. Niewielka przydatność takich rekomendacji wynika przynajmniej z dwóch okoliczności: 1) tylko niektóre wydatki budżetowe planowane są tzw. metodą zadaniową wymuszającą podanie celu wydatkowania środków i mierników stopnia jego osiągnięcia; 2) rekomendacje sporządzane są przez ekspertów mających wiedzę teoretyczną, ale rzadko będących praktykami planującymi podobne wydatki i odpowiadającymi za ich rozliczenie. Odrębną kwestią jest termin przygotowania takich ewaluacji, który powinien być dostosowany do procedury planowania budżetu. Trzeba też podkreślić, że istnieje asymetria informacji i rozbieżność celów między ministrem finansów a pozostałymi ministrami. Celem poszczególnych ministrów jest wzrost efektywności wydatków, a minister finansów szuka potencjalnych oszczędności.

Instrumentem uelastyczniającym wydatki budżetowe jest też tzw. dywidenda efektywnościowa, przez którą rozumie się „niewielkie obniżenie wydatków stosowane w celu zastanowienia się nad możliwościami oraz zachęcenia dysponentów do podniesienia efektywności i skuteczności wydatków, bez uszczerbku dla jakości dostarczanej usługi publicznej” (Ministerstwo Finansów 2015a, s. 8). Dywidendę taką określa się na początku procesu planowania budżetowego, na poziomie ok. 1-2% wydatków administracyjnych. Jej zwolennicy podkreślają, że umożliwi to systematyczne obniżanie wydatków budżetu państwa, w tym wydatków administracyjnych związanych z przekazywaniem transferów JST i innym podmiotom sektora finansów publicznych, natomiast krytycy zwracają uwagę na nieproporcjonalne traktowanie najmniejszych podmiotów oraz brak jasnej zależności między dywidendą a wzrostem efektywności.

Ostatnia metoda uelastyczniania wydatków określana jest mianem zasady „*pay-as-you-go*”. Zgodnie z nią źródłem finansowania nowych zadań mają być środki pochodzące z proporcjonalnego zmniejszenia innych (wcześniejszych) wydatków. Uzyskane oszczędności mają być gromadzone w specjalnym funduszu, o który „konkurują” ministrowie. Powinno to sprzyjać powstawaniu innowacyjnych propozycji wykorzystania środków budżetowych i zapobiegać nieuzasadnionemu kontynuowaniu dotychczasowych zadań. Można wskazać dwie ujemne strony tej metody. Po pierwsze, dysponenti „małych” części budżetowych mają mniejsze możliwości ograniczania wydatków. Po drugie, zmniejszenie wydatków ma dotyczyć też inwestycji. Czy ich redukcja nie doprowadzi do spadku nakładów inwestycyjnych poniżej ich pożądanego rozmiarów?

Podsumowanie

Wydatki sztywne jest to ta część środków wydatkowanych z budżetu państwa, która jest w jakimś stopniu zdeterminowana prawnie, więc ogranicza suwerenność (samodzielność) decyzyjną rządu i parlamentu. Wydatki sztywne oznaczają powinności, „obowiązki” finansowania. Nie są one przedmiotem debaty politycznej (w trakcie procedury budżetowej) na temat tego, czy zasadne jest finansowanie jakiegoś zadania (programu), w jakiej formie i wysokości oraz jak długo. Dla ekonomisty ważniejsze jest nie tyle ograniczenie swobody politycznej, co brak przejrzystości dokonywania wydatków i – przy ich dużej skali – brak możliwości prowadzenia elastycznej polityki budżetowej.

Struktura wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 1997-2015 jest niekorzystna z punktu widzenia możliwości ich elastycznego kształtowania. W analizowanym okresie, poza latami 1997-1998, w wydatkach tych dominowały wydatki sztywne, które rosły w ujęciu bezwzględny i w stosunku do całości wydatków budżetu państwa. Bardzo wysoki, ponad 70%, udział wydatków sztywnych w wydatkach ogółem budżetu państwa utrzymuje się już od kilku lat. Począwszy od 2010 roku ustabilizował się on na poziomie ok. 75%, co z jednej strony jest pochodną oddziaływania tymczasowej i stabilizującej reguły wydatkowej, a z drugiej – efektem „zabiegów” budżetowych sztucznie zmniejszających wydatki budżetowe.

Oceny struktury wydatków sztywnych należy dokonywać ostrożnie, bo wprawdzie dominują w nich wydatki o charakterze socjalnym, na finansowanie konsumpcji indywidualnej, ale są wśród nich także wydatki o charakterze prorozwojowym. Z tego powodu, poszukując „pola” do podejmowania swobodnych decyzji w ramach polityki budżetowej, nie należy dokonywać uznaniowych cięć wydatków sztywnych, lecz wypracować takie metody, które umożliwią ich racjonalne zmniejszenie. Do metod tych należą takie nowe narzędzia polityki budżetowej jak: przeglądy wydatków, de-indeksacja wydatków, klauzule wygaszające, tzw. dywidenda efektywnościowa, reguła „*pay-as-you-go*”.

Najogólniej, zastosowanie tych narzędzi polega na zbadaniu zasadności, zasad i wysokości finansowania określonych zadań z budżetu państwa oraz efektywności różnych wydatków budżetowych. Wymaga to zbadania wielu aktów prawnych, przeanalizowania planów finansowych dysponentów budżetowych i współdziałania pracowników różnych ministerstw. Proces ten jest trudny politycznie, pracochłonny i czasochłonny, dlatego efekty zastosowania tych narzędzi widoczne będą dopiero za kilka lat. W krótkim okresie najprawdopodobniej niewielki wzrost elastyczności wydatków można osiągnąć przy pomocy dywidendy efektywnościowej i reguły „*pay-as-you-go*”. Roczne zmniejszenie wydatków poniżej stopy inflacji wpłynie na zmniejszenie wysokości wydatków sztywnych, a w długim okresie na wzrost „przestrzeni” fiskalnej, ale w ostatnich latach mieliśmy w Polsce deflację a mimo to wydatki sztywne rosły. Powiązanie wydatków ze stopą inflacji nie jest więc główną przyczyną ich sztywności, więc uelastycznienie ich metodą de-indeksacji może nie dać satysfakcjonujących efektów. Warunkiem wstępnym zastosowania większości z omówionych metod jest dokonanie przeglądu wydatków m.in. po to, aby można było wskazać, które są uzależnione od inflacji oraz w odniesieniu do których można zastosować klauzule wygaszające. Innymi sposobami uelastycznienia wydatków jest: budżetowanie zerowe oraz wykonywanie zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ale ich zastosowanie w dalszym ciągu jest niewielkie.

Bibliografia

Baran J. Sawulski J. (2016), *Z dala od równowagi – ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014*, IBS Policy Paper nr 3, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/03/IBS_Policy_Paper_03_2016_pl.pdf (data dostępu 16.11.2016).

Budzyński T. (2010), *Opinia dotycząca ustawy budżetowej na rok 2011* (druk senacki nr 1072), Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy: OE–161.

Budzyński T. (2012), *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy: OE–198.

Budzyński T. (2014), *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2015*, Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy: OE–225.

Budzyński T., 2013, *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2014*, (druk senacki nr 530), Kancelaria Senatu: Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy: OE–212.

Dębowska-Romanowska T. (2007), *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa*, w: Głuchowski J., Pomorska A., Szołno-Koguc J. (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin.

Dębowska-Romanowska T. (2010), *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego, tom II: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa.

Echeverry J.C., Bonilla J.A., Moya A. (2006), *Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget*, Universidad de los Andes, School of Economics.

Fedorowicz Z. (1998), *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Jablecka A., Jędrzejowicz T. (2015), *Wpływ zmian inflacji na finanse publiczne i politykę fiskalną w Polsce*, „Materiały i Studia”, nr 321, Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2010), *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 16.11.2011).

Kasperowicz-Stępień, A. (2011), *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005-2009*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 10.

Kopits G., Symansky S. (1998), *Fiscal policy rules*, „IMF Occasional Paper”, no. 162.

Kosikowski C. (2011), *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.

Markiewicz M., Siwińska J. (2003), *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Studia i Analizy”, nr 249, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

Ministerstwo Finansów (2002), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 roku*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 21.10.2016).

Ministerstwo Finansów (2005), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 roku*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 21.10.2016).

Ministerstwo Finansów (2010), *Ustawa budżetowa na rok 2011. Uzasadnienie, t. I. Omówienie*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 6.10.2016).

Ministerstwo Finansów (2015a), *Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 6.10.2016).

Ministerstwo Finansów (2015b), *Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja*, Warszawa, www.mf.gov.pl (data dostępu 6.10.2016).

Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Piotrowska-Marczak K. (2012), *Obszary reform finansów publicznych w Polsce*, https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/Piotrowska-MarczakKrystyna.pdf (data dostępu 10.10.2016).

Russel, P. (2010), *Wydatki budżetowe w Polsce*, w: Gołębiowski G. (red.), *Polityka budżetowa*, Studia Biura Analiz Sejmowych, nr 3(23).

Szołno-Koguc J. (2015), *Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio H, Vol. XLIX, 2, Lublin, DOI:10.17951/h.2015.59.2.193, s. 193-203.

Szpringer Z. (2012), *Konsolidacja fiskalna*, w: Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K. (red.), *Leksykon budżetowy BAS*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?t=s&q=konsolidacja> (data dostępu 22.01.2016).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. 2005, nr 267, poz. 2251 ze zm..

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 966.

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 1716.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz.U. 2016, poz. 1870.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 711 ze zm..

Wernik A. (2007), *Finanse publiczne. Cele, struktury i uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Wernik A. (2015), *Budżet państwa i finanse publiczne w 2014 roku*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula”, nr 43(5).

Wójtowicz K. (2011), *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 10.

Zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych, Dz.Urz.Min.Fin. 2015, poz. 31.