

Barbara Woźniak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

PROJEKT REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH – ZMIANY ORGANIZACYJNE

1. Wstęp

Zagadnienia dotyczące finansów publicznych są w Polsce unormowane w Konstytucji RP, zgodnie ze światowymi standardami konstytucyjnymi i wymogami prawa wspólnotowego¹. Konstytucja tworzy podstawy dla prawodawstwa zwykłego w tej dziedzinie, przede wszystkim dla ustawy o finansach publicznych, jako aktu kodyfikującego przepisy prawa finansów publicznych. Ustawa z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych była pierwszą w naszej historii – i jedną z pierwszych na świecie, po Francji, Szwajcarii i Belgii – próbą całościowej regulacji prawnej finansów publicznych². Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a od 1 stycznia 2006 r. obowiązuje nowa ustawa – z 30 czerwca 2005 r. (DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – w której postanowiono o likwidacji rachunków środków specjalnych, ale równocześnie utworzono nowe instytucje gospodarki pozabudżetowej: rachunki dochodów własnych (w praktyce inaczej nazwane środki specjalne), fundusze motywacyjne i nowe fundusze celowe. W związku z członkostwem w Unii Europejskiej w nowej ustawie unormowano zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu unijnego oraz z innych źródeł zagranicznych. Pominięto też przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ wcześniej zostały one ujęte w Ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU 2005 nr 14, poz. 114).

Ustawa o finansach publicznych (f.p.) reguluje podstawowe zasady gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, a wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają unormowania na drodze ustawowej³. W październiku 2008 r. rząd skierował

¹ C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, LexisNexis Warszawa 2005, s. 60.

² Tamże, s. 63.

³ Nie oznacza to, że ustawa o finansach publicznych wyczerpuje w pełni katalog regulacji w dziedzinie finansów publicznych, ponieważ m.in.: nie normuje ona dochodów publicznych (podat-

do Sejmu projekt nowej ustawy o finansach publicznych (n.u.f.p.)⁴, zawierający propozycje niezbędnych i gruntownych zmian, które można nazwać reformatorskimi. Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia propozycji zmian w zakresie organizacji sektora f.p., zawartych w projekcie n.u.f.p.

2. Gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe

W projekcie n.u.f.p. została zmniejszona różnorodność form organizacyjno-prawnych sektora f.p., chociaż lista jednostek tworzących ten sektor wydłużyła się z 12 do 14 grup (art. 9 n.u.f.p.), tj.:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- 3) jednostki budżetowe,
- 4) samorządowe zakłady budżetowe,
- 5) agencje wykonawcze,
- 6) instytucje gospodarki budżetowej,
- 7) państwowe fundusze celowe,
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia,
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 11) uczelnie publiczne,
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Na powyższej liście nie ma gospodarstw pomocniczych państwowych i samorządowych jednostek budżetowych. Zaproponowano ich likwidację ze względu na nieprawidłowości w zakresie organizacji, gospodarki finansowej i sprawozdawczości. Gospodarstwa pomocnicze, podobnie jak pozostałe formy gospodarki pozabudżetowej, były tworzone w celu odejścia od sztywnych zasad budżetowania brutto i poszukiwania form prawno-organizacyjnych, które będą stymulowały racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi i wykonywanie zadań publicznych na zasadzie samofinansowania. W praktyce dość często nie spełniały tych oczekiwań, dla-

ków, opłat, ceł), nie określa zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonywania i kontroli wydatków publicznych.

⁴ *Projekt ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1181.

tego ich zadania mają przejąć jednostki budżetowe lub będą wykonywać nowe jednostki sektora f.p.: instytucje gospodarki budżetowej i agencje wykonawcze. Usługi związane z wykonywaniem przejmowanych zadań publicznych będą zakupywane na rynku, zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych, co będzie oznaczać pojawienie się konkurencji w gospodarowaniu środkami publicznymi⁵.

Projekt ustawy przewiduje również likwidację państwowych zakładów budżetowych i dalsze funkcjonowanie jedynie samorządowych zakładów budżetowych, przy czym zakres ich działalności ograniczono do (art. 14 n.u.f.p.):

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- 3) utrzymywania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, składowisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 4) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 5) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 6) cmentarzy.

Podobnie jak w przypadku gospodarstw pomocniczych, zadania publiczne realizowane dotychczas przez państwowe zakłady budżetowe mają być zweryfikowane i będą je mogły przejmować jednostki budżetowe, jak również będą je mogły wykonywać spółki lub nowe jednostki sektora finansów publicznych: instytucje gospodarki budżetowej i agencje wykonawcze.

Forma prawno-organizacyjna, jaką stanowią zakłady budżetowe, podlegała w ostatnich dziesięcioleciach przeobrażeniom polegającym m.in. na likwidowaniu zakładów budżetowych i przekształcaniu ich w spółki. Oznacza to urynkowienie obszarów dotychczasowej działalności tych jednostek i pozwala przypuszczać, że zakres działalności samorządowych zakładów budżetowych będzie w przyszłości ograniczany, aż do całkowitej eliminacji tej formy gospodarki pozabudżetowej. Będzie to sprzyjać zwiększeniu przejrzystości sektora f.p., podobnie jak zaproponowana w n.u.f.p. likwidacja instytucji rachunku dochodów własnych oraz funduszy motywacyjnych, utworzonych w związku z likwidacją środków specjalnych w 2005 r. Na przykładzie tych dwu ostatnich instytucji widać wyraźnie, że kiedy równoległe do procesu likwidacji pewnych form organizacyjno-prawnych w sektorze f.p. tworzy się formy nowe, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że wbrew zamierzeniom ustawodawcy mogą one z czasem upodobnić się do form likwidowanych, wypełniając powstałą lukę.

⁵ *Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1181, s. 4.

3. Fundusze celowe

W projekcie n.u.f.p. nie przewiduje się możliwości tworzenia samorządowych funduszy celowych, a środki istniejących funduszy mają być włączone do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Dotychczas fundusze samorządowe funkcjonowały w strukturach organizacyjnych trzech funduszy zajmujących się odpowiednio: ochroną środowiska i gospodarką wodną, ochroną gruntów rolnych oraz gospodarką zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Tylko wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (FOŚiGW) posiadały osobowość prawną, a także prowadziły samodzielną gospodarkę finansową⁶. Wykonywały też zadania związane z wykorzystaniem środków europejskich, dlatego ich likwidacja wiązałaby się ze zmianą kompetencji i procedur w tym zakresie⁷.

Zgodnie z projektem n.u.f.p., państwowe fundusze celowe nie będą posiadały osobowości prawnej (niektóre dotychczas posiadały) i mogą funkcjonować tylko jako rachunki bankowe, którymi dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie (art. 27 n.u.f.p.). Dysponenci państwowych funduszy celowych będą wybierać formę organizacyjno-prawną obsługi tych rachunków. Może to być np. jednostka organizacyjna wydzielona w ministerstwie lub podległa ministrowi.

Likwidację samorządowych funduszy celowych i pozbawienie państwowych funduszy celowych osobowości prawnej – podobnie jak likwidację gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych – proponował również rząd J. Kaczyńskiego w drugim etapie reformy finansów publicznych, przewidywanym na rok 2007. Jak widać, wprowadzenie zmian w organizacji sektora finansów publicznych znacznie odsunęło się w czasie, ponieważ w drugim kwartale 2009 r. projekt reformy jest jeszcze na etapie „obróbki sejmowej”.

Warto podkreślić, że n.u.f.p. nie zakłada większej konsolidacji w obrębie funduszy celowych, chociaż różne propozycje w tym zakresie – nawet ustawowe – były formułowane już w drugiej połowie lat 90., a w 2005 r. powołano kilkanaście nowych, niewielkich państwowych funduszy celowych. Nadmierne rozbudowanie gospodarki funduszowej osłabia finanse państwa, oznacza rozproszenie środków publicznych pomiędzy różne fundusze i utrudnia kontrolę ich wykorzystania, dlatego większa konsolidacja w tym segmencie sektora f.p. jest pożądana. Projekt n.u.f.p. stwarza warunki do takiej konsolidacji, ponieważ:

- wprowadza szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania, organizacji i gospodarki finansowej funduszy,

⁶ Por. B. Woźniak, *Fundusze celowe*, [w:] *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008, s. 191.

⁷ W projekcie ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o f.p. – nie przewiduje się likwidacji FOŚiGW. Można zatem wnioskować, że dla systemu funduszy funkcjonujących w tym obszarze zostaną przyjęte inne rozwiązania organizacyjno-prawne. *Projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1182.

- zwiększa nadzór nad gospodarką finansową funduszy,
- określa standardy dotyczące sporządzania planów finansowych i ograniczenia w dokonywaniu zmian tych planów,
- rozszerza okres i zakres planowania o wymóg sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.

Wprowadzenie projektowanych zmian powinno uczynić gospodarkę finansową funduszy celowych bardziej przejrzystą i oprzeć ją na jednolitych zasadach. Ma to duże znaczenie ze względu na ważną, obok budżetu państwa i budżetów samorządowych, pozycję, jaką zajmują fundusze celowe w bilansie skonsolidowanym sektora f.p.

4. Nowe formy organizacyjno-prawne

Projekt n.u.f.p. przewiduje utworzenie dwóch nowych form organizacyjno-prawnych: agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Agencje wykonawcze, zgodnie z art. 17 n.u.f.p., to państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zasady ich działania określają ustawy tworzące agencje; natomiast n.u.f.p. reguluje zakres ich tworzenia, wskazując, co w szczególności te ustawy powinny zawierać⁸.

Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczych mają być plany finansowe opracowywane w układzie memoriałowym oraz sporządzane w ich ramach plany dochodów i wydatków w ujęciu kasowym. Plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej powinien być co najmniej zrównoważony. Na jego przejściowe niezrównoważenie wymagana będzie zgoda ministra sprawującego nadzór nad agencją, wydana w porozumieniu z Ministrem Finansów. Podobnie jak w przypadku państwowych funduszy celowych, nowa ustawa określa zasady sporządzania planów finansowych i ograniczenia w dokonywaniu zmian tych planów. Przewiduje również opracowywanie planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.

Agencja wykonawcza ma obowiązek wpłacania do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku, pozostającej po uregulowaniu zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego. Sposób ustalenia tej nadwyżki mają określić ministrowie sprawujący nadzór nad poszczególnymi agencjami w porozumieniu z Ministrem Finansów.

W projekcie n.u.f.p. określono zasady dokonywania przez agencje lokat wolnych środków finansowych oraz zaciągania zobowiązań na okres przekraczający rok budżetowy. Przewidziano też możliwość przyznawania im, podobnie jak samorządowym zakładom budżetowym, dotacji z budżetu państwa lub budżetów samorządowych. W sytuacji gdy te jednostki prowadzą działalność gospodarczą, wspar-

⁸ *Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1181, 2008, s. 21.

cie w formie dotacji może stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 TWE i podlega regułom dopuszczalności określonym w pierwotnym i wtórnym prawie unijnym⁹. Dotacje stanowią formę czynnej pomocy publicznej, ale ze środków publicznych może być również udzielana pomoc bierna, dopuszczająca np. zmniejszenie należności podatkowych i niepodatkowych. W projekcie n.u.f.p. znajdują się regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej jednostkom sektora f.p. (art. 52 do 59) w formie operacji na niepodatkowych należnościach budżetu państwa oraz budżetów j.s.t., stanowiące w istocie uzupełnienie i doprecyzowanie przepisów ustawy aktualnie obowiązującej ustawy o f.p.

Propozycja tworzenia agencji wykonawczych nie jest oryginalna, ponieważ w projekcie reformy f.p. minister Z. Gilowskiej z 2007 r. przewidywano likwidację części agencji rządowych i przekształcenie pozostałych w agencje wykonawcze, takie jak agencje płatnicze (Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), sprawujące od 2004 r. funkcje obsługi finansowej Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki dla Rybołówstwa. Rozwiązania proponowane w n.u.f.p. dla agencji wykonawczych są oparte na wzorach przyjętych w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (DzU WE L 11 z 16.1.2003, s. 1).

Nową jednostką sektora f.p. ma być, według projektu n.u.f.p., instytucja gospodarki budżetowej tworzona celem realizacji zadań publicznych, odpłatnie wykonująca wyodrębnione zadania oraz pokrywająca koszty swojej działalności i regulująca zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Może ona otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią, a nowo tworzona instytucja – również dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Cechą wyróżniającą instytucję gospodarki budżetowej jest uzyskanie osobowości prawnej z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego.

Samofinansowanie i posiadanie zdolności kredytowej to nie są cechy przypisane jednostkom sektora f.p. prowadzącym gospodarkę *stricte* budżetową. Dlatego nie wydaje się merytorycznie poprawne określenie „instytucja gospodarki budżetowej” w stosunku do jednostki o takich zasadach funkcjonowania. Lepsze byłoby określenie „instytucja gospodarki pozabudżetowej”, choć projekt ustawy nie definiuje takich pojęć, jak gospodarka budżetowa i gospodarka pozabudżetowa. Nakłada natomiast pewne ograniczenia, ponieważ w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów ta nowa instytucja będzie musiała uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

W zamyśle projektodawców instytucja gospodarki budżetowej to forma, w jaką mogą być przekształcone niektóre spośród likwidowanych form organizacyjno-prawnych w celu zachowania ciągłości realizacji zadań publicznych, np. gospodarstwa

⁹ B. Woźniak, *Pomoc publiczna*, [w:] *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008.

pomocnicze przy ohotniczych hufcach pracy. Nie powinno to jednak oznaczać, że instytucje gospodarki budżetowej zastąpią likwidowane jednostki sektora f.p. i stanie się tak, jak w przypadku likwidacji środków specjalnych, ponieważ rachunki dochodów własnych i fundusze motywacyjne zaczęły z czasem nabierać cech zlikwidowanych środków specjalnych. Według n.u.f.p., instytucje gospodarki budżetowej mogą być tworzone przez ministra, za zgodą Rady Ministrów, oraz przez szefów lub prezesów jednostek wymienionych w ustawie, np. Kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, NIK, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

5. Podsumowanie

Zakres i charakter zmian zawartych w projekcie n.u.f.p. jest bardzo szeroki, dlatego wejście w życie tej ustawy będzie oznaczać gruntowną reformę f.p. Potrzeba dokonania tych zmian wynika z dążenia do poprawy zarządzania środkami publicznymi oraz konieczności dostosowania sektora f.p. do standardów obowiązujących w UE, np. do europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych ESA'95¹⁰.

„Głównym celem zaproponowanych zmian jest przywrócenie państwu władzy w zakresie f.p.”¹¹ – władzy rozproszonej pomiędzy różne formy organizacyjno-prawne, nie stosujące jednolitego reżimu prawnego i zasad gospodarki finansowej. Kluczowym elementem proponowanej reformy jest więc wprowadzenia takich zmian w organizacji sektora f.p., które pozwolą lepiej rozpoznać możliwości finansowe państwa i ciążące na nim zobowiązania ustrojowe. Osiągnięcie takiego stanu powinno prowadzić do zwiększenia przejrzystości i konsolidacji f.p.

Poprawie przejrzystości sektora f.p. i konsolidacji wydatków publicznych w budżecie państwa mają służyć następujące propozycje zawarte w projekcie n.u.f.p.:

- znaczne ograniczenie gospodarki pozabudżetowej (likwidacja gospodarstw pomocniczych, państwowych i części samorządowych zakładów budżetowych, rachunków dochodów własnych i funduszy motywacyjnych, samorządowych funduszy celowych);
- weryfikacja zadań publicznych realizowanych przez likwidowane jednostki, przy jednoczesnym spełnieniu zasady zachowania ciągłości realizacji tych zadań; będzie to możliwe dzięki możliwości przejęcia dotychczasowej działalności zlikwidowanych jednostek przez jednostki budżetowe, agencje wykonawcze lub instytucje gospodarki budżetowej (decyzje w tym zakresie mają podejmować dysponenti części budżetowych oraz organy stanowiące j.s.t.);

¹⁰ Dostosowując zakres sektora finansów publicznych do systemu ESA'95, w n.u.f.p. wyłączono z tego sektora jednostki badawczo-rozwojowe.

¹¹ *Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych...*, s. 47.

- reorganizacja sektora f.p. w kierunku urynkowienia zarządzania środkami publicznymi, dzięki zwiększeniu konkurencyjności przy wyborze sposobu dostarczania i organizowania usług świadczonych przez zlikwidowane podmioty (zamawianie usług na zewnątrz sektora f.p. – *outsourcing*).

Wymieniliśmy z konieczności tylko te zmiany przewidywane w projekcie n.u.f.p., które dotyczą organizacji sektora f.p., zdając sobie sprawę z tego, że zakres proponowanych zmian jest bardzo szeroki, a konkretne rozwiązania nierzadko bardzo szczegółowe. Jak wcześniej podkreślono, w tym projekcie znajdujemy pewne elementy reformy f.p. proponowane przez poprzedni rząd, ale można takich odniesień szukać także w propozycjach wcześniejszych rządów. Polityka państwa w odniesieniu do publicznego systemu finansowego powinna być prowadzona ponad podziałami politycznymi, przy zapewnieniu kontynuacji procesu wprowadzania niezbędnych reform w celu przejrzystego i racjonalnego zarządzania środkami publicznymi.

Literatura

- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, LexisNexis Warszawa 2005.
- Projekt ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1181, 2008.
- Projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1182, 2008.
- Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych*, Druk Sejmowy VI Kadencji, nr 1181, 2008.
- Woźniak B., *Fundusze celowe*, [w:] *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008.
- Woźniak, B., *Pomoc publiczna*, [w:] *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, WN PWN, Warszawa 2008.

THE DRAFT BILL ON PUBLIC FINANCE – REFORM IN ORGANIZATIONAL AREA ANALYSIS

Summary

The paper analyzes the draft of new bill on public finance – subsequent stage of public finances reform in Poland. The changes in the institutional arrangement and management of the sector are critically presented.