

MAGDALENA FEDOROWICZ

Uniwersytet Szczeciński

Wybrane instytucje
polskiego prawa budżetowego
w świetle projektu ustawy
o finansach publicznych

(druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r.)
– przyczynek do dyskusji

1. Uwagi wstępne

Dnia 20 października 2008 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o finansach publicznych (dalej projekt ustawy)¹. W uzasadnieniu do projektu ustawy

¹ Projekt ustawy o finansach publicznych wpłynął do Sejmu dnia 20 października 2008 r., jest dostępny na stronach internetowych Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, druk sejmowy nr 1181. Dnia 20 października 2008 r. wpłynął również do Sejmu projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1182, dostępny na stronach internetowych Sejmu RP, www.sejm.gov.pl). Warto zwrócić uwagę, że wcześniej na stronach internetowych Ministerstwa Finansów już od 13 sierpnia 2008 r. pojawiały się projekty ustaw MF o finansach publicznych, tj.: 13 sierpnia 2008 r., 15 września 2008 r., 25 września 2008 r. oraz 7 października 2008 r. Dwa, chronologicznie pierwsze wskazane projekty ustaw nie różniły się w sposób znaczący między sobą, a odrębności dotyczyły jedynie drobnych poprawek legislacyjnych. Wybrane zagadnienia prawa finansowego zawarte we wskazanych projektach ustaw o finansach publicznych z dnia 13 sierpnia 2008 r. oraz z dnia 15 września 2008 r., jak i 7 października 2008 r. stały się już częściowo przedmiotem analizy, zob.

wskazuje się, że projekt ten m. in. zakłada wprowadzenie „niezbędnych i gruntownych zmian w organizacji sektora finansów publicznych oraz zasadach jego funkcjonowania”, a także „zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi”, zapewnia większą „jawność i przejrzystość finansów publicznych”, jak i stawia sobie za cel „wykonanie zobowiązań Polski dotyczących zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych zawartych w takich dokumentach, jak Program Konwergencji czy Krajowy Program Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”².

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i omówienie wybranych instytucji prawa budżetowego, regulowanych w analizowanym projekcie ustawy³. Przedmiotem zainteresowania w tym artykule stały się nie tylko nowe instytucje polskiego prawa budżetowego, proponowane w projekcie ustawy, ale także te instytucje prawa budżetowego, które podlegają w projekcie ustawy modyfikacjom. Do nowych instytucji polskiego prawa budżetowego, ujętych w projekcie ustawy i analizowanych w niniejszym artykule, należą: po pierwsze, budżet środków europejskich; po drugie, Wieloletni Plan Finansowy Państwa; po trzecie, powołanie agencji wykonawczej i instytucji gospodarki budżetowej, a także po czwarte, wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei do zmian proponowanych w projekcie ustawy odnoszących się do znanej już problematyki prawa budżetowego zaliczyć należy: po pierwsze, zmiany w organizacji sektora finansów publicznych; po drugie, zmiany dotyczące audytu wewnętrznego; po trzecie wzmocnienie norm ostroż-

M. Fedorowicz, K. Nizioł, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne*, 2008, nr 12, (w druku), a także tych Auterek: *Zasoby własne UE w świetle projektu ustawy o finansach publicznych*, *EuroEkspert*, 2008, nr 4- 5, ss. 88- 93 oraz *Zmiany w finansach publicznych*, *Finanse Publiczne*, 2008, nr 12, (w druku). Warto wskazać, że projekt ustawy o finansach publicznych, który wpłynął dnia 20 października 2008 r. do Sejmu bazuje na projekcie ustawy MF z dnia 7 października 2008 r., który dnia 17 października 2008 r. został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów, a dnia 20 października 2008 r. wpłynął do Sejmu RP.

² Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych zawarte w druku sejmowym nr 1181 z dnia 20 października 2008 r. dostępne na stronach internetowych Sejmu RP, www.sejm.gov.pl, s. 1 i 2.

³ W ślad za A. Borodo przyjmuję definicję prawa budżetowego *sensu largo* i stąd zajmuję się analizą instytucji prawa budżetowego *sensu largo*. Na temat definicji prawa budżetowego zob. A. Borodo, *Prawo budżetowe*, wyd. 1, Warszawa 2008, s. 11 i n.

nościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (jst)⁴.

2. Budżet środków europejskich i zasoby własne jako nowe instytucje polskiego prawa budżetowego

Novum wprowadzanym w projekcie ustawy jest instytucja budżetu środków europejskich. Zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy, budżet środków europejskich tworzą dochody i podlegające refundacji wydatki, przeznaczone na finansowanie programów z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej. Projektodawca wskazuje zarazem, że budżet środków europejskich jest częścią składową budżetu państwa (art. 98 projektu ustawy). Do środków europejskich zalicza się w projekcie ustawy środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Projektodawca, konkretyzując dalej strukturę tych środków określa, że zaliczać się mają do nich środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, jednak z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, Norweskiego Mechanizmu Finansowego obejmującego lata 2006-2009, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2004-2009 oraz środków związanych z finansowaniem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Do środków europejskich projektodawca zamierza również zaliczyć niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, Norweskiego Mechanizmu Finansowego obejmującego lata 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na lata 2009-2014 i środki w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (art. 5 ust. 3 projektu ustawy).

Zamiar uregulowania instytucji budżetu środków europejskich w polskim prawie finansowym uznać należy za bardzo potrzebną i pożyteczną inicjatywę.

⁴ Zmiany dotyczące wzmocnienia norm ostrożnościowych w budżecie państwa nie stanowią przedmiotu analizy w niniejszym artykule. O długu, potrzebach pożyczkowych budżetu państwa, o procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych – zob. K. Nizioł, *Instytucja długu publicznego w projekcie ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy nr 1181) – głos w dyskusji nad reformą systemu finansów publicznych w Polsce*, artykuł zawarty w niniejszym zbiorze.

Może ona przyczynić się do pozytywnych zmian w prawidłowym gospodarowaniu środkami europejskimi⁵. Budżet środków europejskich będzie wyodrębniony w ramach budżetu państwa. Niepokoi jednak fakt, że deficyt związany z budżetem środków europejskich nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa, zatem jego finansowanie będzie stanowić dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu⁶. Sytuacja taka może również wskazywać na konieczność ponownej analizy zasady jedności budżetu państwa. W znaczeniu formalnym wyodrębnienie instytucji budżetu środków europejskich nie powoduje oczywiście potrzeby uchwalania jakiegoś dodatkowego dokumentu. W znaczeniu materialnym jednak, zwłaszcza w sytuacji, w której deficyt budżetu środków europejskich nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa, będzie można stawiać pytania, czy w tym przypadku zasada jedności budżetu w znaczeniu materialnym jest nadal utrzymana, albo czy nie powinna ulegać redefinicji, czy choćby tylko interpretacyjnemu poszerzeniu.

Do analizowanego projektu ustawy wprowadza się również nową instytucję zasobów własnych Unii Europejskiej w miejsce kategorii „środki własne Unii Europejskiej”. Wydaje się, że jej wprowadzenie uwarunkowane jest koniecznością dostosowania terminologii polskiej ustawy o finansach publicznych do terminologii prawa o finansach Unii Europejskiej⁷. Warto w tym miejscu wskazać, że wprowadzenie tego pojęcia będzie wreszcie jednolite z unijnym pojęciem zasobów własnych UE, określonym w decyzji Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich⁸.

Zgodnie z art. 110 projektu ustawy, zasoby własne Unii Europejskiej będą ujmowane w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Do zasobów własnych UE będzie się zaliczać po pierwsze, udział we wpływach z cel, opłat rolnych i cukrowych; po drugie, środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodo-

⁵ Na temat potrzebnych zmian w polskich finansach publicznych związanych również z członkostwem Polski w UE zob. B. Woźniak, *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego* [w:] *System finansowy w Polsce*, B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, (red.), t. II, wyd. II zmienione, Warszawa 2008, s. 86 i n.

⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 36.

⁷ Na temat problemów związanych z zasobami własnymi UE zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz- Warszawa 2008, s. 90 i n.

⁸ Zob. postanowienia decyzji Rady nr 2007/436/WE z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich. (Dz. Urz. UE L 2007, Nr 163, s. 17). Na temat głównych postanowień decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych zob. także M. Fedorowicz, K. Nizioł, *Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 156 i n.

logią wynikającą z przepisów UE; po trzecie, środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto oraz po czwarte, środki z odsetek i kar za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności. Warto dodać, że zasoby własne Unii Europejskiej mają stanowić kategorię wydatkową budżetu państwa, ujmowaną jednak w jego odrębnych częściach.

3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jako nowa instytucja polskiego prawa budżetowego

Nowym rozwiązaniem, wprowadzanym analizowanym projektem ustawy będzie również Wieloletni Plan Finansowy Państwa (dalej WPFP). Zgodnie z art. 122 projektu ustawy, WPFP będzie planem finansowym dochodów i wydatków budżetu państwa, sporządzanym na 4 lata budżetowe, opracowywanym przez Radę Ministrów i akceptowanym przez Sejm w formie uchwały. Będzie on uwzględniać kierunki polityki społeczno- gospodarczej rządu i stanowić podstawę przygotowywania ustaw budżetowych na kolejne lata. Dokument ten będzie podlegać corocznej aktualizacji, do dnia 30 kwietnia, o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową i uwzględniać prognozę na kolejne 3 lata. Przyjęcie WPFP związane jest z potrzebą wprowadzenia do polskiego systemu prawa finansowego nowoczesnych instrumentów wieloletniego zarządzania finansami publicznymi, o podobnym charakterze do instrumentów występujących w prawie finansowym UE. W związku z tym, że instrument wieloletniego planowania jest instytucją nową dla polskich finansów publicznych, jego wprowadzenie wymaga zmian w aktualnym systemie organizacyjno- prawnym finansów. Proponuje się zatem, by materiały do projektu WPFP opracowywali i przedstawiali Ministrowi Finansów dysponenti części budżetowych. Zgodnie z art. 125 projektu ustawy, WPFP w podziale na poszczególne lata budżetowe określać ma: po pierwsze, prognozę założeń makroekonomicznych dotyczącą produktu krajowego brutto oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych; po drugie, kierunki polityki fiskalnej; po trzecie prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa; po czwarte, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła pokrycia deficytu; po piąte, kwotę deficytu budżetu środków europejskich oraz po szóste, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych. Istotne jest zwłaszcza to, że prognoza wydatków budżetu państwa w WPFP ma być sporządzana także w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych oraz podzadań, gdzie w ramach funkcji państwa będą grupowane wydatki jednego obszaru działalności państwa. Zadania budżetowe będą grupować wydatki według celów, a podzadania będą grupować działania, których realiza-

cja wpływać ma osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania. Dobrym rozwiązaniem przewidywanym przez projekt ustawy jest postanowienie, że WPFPP ma zawierać także zestawienie programów rozwojowych przyjętych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju⁹. Takie rozwiązanie ma – jak należy przypuszczać – pozwolić na skorelowanie między sobą głównych dokumentów planistycznych państwa, w tym zwłaszcza tych, które związane są z optymalnym wykorzystaniem strukturalnych środków finansowych UE. Warto jednak postawić pytanie, jaka będzie hierarchia ważności podstawowych dokumentów planistycznych państwa w razie wystąpienia między nimi niezgodności. Wydaje się, że w projekcie analizowanej ustawy powinno znaleźć się postanowienie wskazujące na metody rozwiązania mogących wystąpić w związku z tym kolizji. Takiego wyraźnego postanowienia w projekcie ustawy brak, ale wydaje się, że pomocna mogłaby być wówczas posiłkowo stosowana regulacja dotycząca corocznego obowiązku aktualizacji WPFPP.

4. Agencja wykonawcza i instytucja gospodarki budżetowej jako nowe instytucje polskiego prawa budżetowego

Nową instytucją polskiego prawa budżetowego stanie się również agencja wykonawcza. Wprowadzenie instytucji agencji wykonawczej wzorowane jest na prawie europejskim i związane z funkcją agencji wykonawczej jako podmiotu wykonującego niektóre zadania z zakresu zarządzania programami wspólnotowymi. Agencja wykonawcza będzie nową formą organizacyjno-prawną jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 17 projektu ustawy, agencja wykonawcza będzie państwową osobą prawną, tworzoną w drodze ustawy w celu realizacji zadań państwa. Ustawa powołująca agencję wykonawczą będzie ustalać zasady działania agencji i określać m. in. ministra sprawującego nadzór nad agencją, cele i zadania agencji wykonawczej, rodzaje przychodów i ich przeznaczenie, organy agencji wykonawczej, zasady gospodarowania mieniem. Zasady działania agencji będzie również określał statut agencji. Podstawą gospodarki finansowej agencji będzie roczny plan finansowy-rzeczowy, obejmujący w szczególności, prognozę przychodów agencji, w tym dotacje z budżetu państwa oraz zestawienie kosztów dotyczących funkcjonowa-

⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 r., Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

nia agencji i realizacji zadań ustawowych. Istotne jest to, że zmiany w planie finansowo- rzeczowym agencji nie będą dokonywane, jeśli nie zostaną zaakceptowane przez ministra sprawującego nadzór nad agencją bądź jego przedstawiciela. Zgodnie z rozwiązaniami projektu ustawy, agencja wykonawcza będzie otrzymywać dotacje z budżetu państwa, będzie mogła również lokować wolne środki (z wyłączeniem dotacji) na rachunkach bankowych, będzie mogła również zaciągać zobowiązania na okres realizacji zadania przekraczający rok budżetowy. Z drugiej strony agencja będzie obowiązana wpłacać corocznie do budżetu państwa, nadwyżkę środków finansowych, ustaloną na koniec roku budżetowego, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych.

Po analizie całokształtu przepisów dotyczących zasad działania i funkcji agencji wykonawczej stwierdzić trzeba, że instytucja ta przypomina w swej regulacji likwidowaną w projekcie ustawy instytucję zakładu budżetowego¹⁰. Stąd- w zasadzie- wprowadzana instytucja nie stanowi nowego podmiotu w sektorze finansów publicznych. Wręcz przeciwnie jest w swej istocie i założeniach instytucją podobną do zakładu budżetowego. Powstaje zatem pytanie, czy racjonalne jest zastępowanie jednej instytucji prawa budżetowego instytucją podobną? Wydaje się, że wprowadzenie instytucji agencji wykonawczej stanowi tylko swoisty „kosmetyczny” zabieg projektodawcy i pozorną zmianę w sektorze finansów publicznych.

Projekt ustawy przewiduje także powołanie kolejnej jednostki sektora finansów publicznych, jaką będzie instytucja gospodarki budżetowej. Zgodnie z art. 22 projektu ustawy, instytucja gospodarki budżetowej będzie jednostką sektora finansów publicznych tworzoną na wniosek ministra, za zgodą Rady Ministrów dla realizacji zadań publicznych. Instytucję gospodarki budżetowej będą jednak tworzyć również szefowie i prezesi m. in.: Kancelarii Sejm, Senatu, Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli. Istotą działania tej instytucji będzie odpłatne wykonywanie wyodrębnionych zadań. Będzie ona pokrywać koszty swej działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. We wniosku powołującym instytucję gospodarki wskazane będą: organ administracji rządowej, wykonujący funkcję organu założycielskiego, przedmiot działalności podstawowej, źródła przychodów oraz przeznaczenie zysku. Instytucja gospodarki budżetowej będzie wyposażona w osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego i będzie mogła otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych. Podstawą jej gospodarki finansowej ma być roczny plan finansowy. W przypadku

¹⁰ Na temat instytucji zakładu budżetowego zob. np.: A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, wyd. 8 zaktualizowane, Warszawa 2007, s. 27 i n.

likwidacji instytucji gospodarki budżetowej, czy też łączenia się gospodarek instytucji budżetowej, organ wykonujący funkcję organu założycielskiego będzie określał przeznaczenie mienia tej instytucji w porozumieniu z ministrem Skarbu Państwa oraz także przejmował jej należności i zobowiązania. Organ wykonujący funkcje organu założycielskiego będzie wyposażał instytucję gospodarki budżetowej w statut. Zgodnie z art. 26 projektu ustawy, instytucja gospodarki budżetowej będzie samodzielnie gospodarować mieniem, na które składać się mają: przeniesione na własność nieruchomości, mienie stanowiące wyposażenie przekazane przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego w formie użyczenia, mienie nabyte z własnych środków. W projekcie ustawy przewiduje się również rozwiązanie określające, że wartość majątku instytucji gospodarki budżetowej będzie odzwierciedlał fundusz instytucji gospodarki budżetowej, który odpowiadać będzie wartości przydzielonego mienia.

Warto podkreślić, że instytucja gospodarki budżetowej przejmie- wspólnie z agencją wykonawczą- zadania realizowane dotychczas przez zakłady budżetowe. Można zatem zauważyć, że zadania likwidowanych projektem ustawy zakładów budżetowych będą, po wejściu w życie analizowanego projektu ustawy, wykonywane również w ramach instytucji gospodarki budżetowej. W miejsce jednej likwidowanej instytucji- zakładu budżetowego- proponuje się wprowadzenie, wyżej wymienionych, dwóch dodatkowych. Sens prawny i ekonomiczny takiej regulacji może zatem budzić wątpliwości i stawiać pytania o jej zasadność.

Po dokonanej analizie regulacji dotyczących agencji wykonawczej, powtórzyć raz jeszcze warto, że instytucja ta nie stanowi nowej instytucji polskiego prawa budżetowego, a jest w swej istocie powtórzeniem rozwiązań prawnych przewidzianych dla likwidowanej projektem ustawy instytucji zakładów budżetowych.

5. Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako nowa instytucja polskiego prawa budżetowego

W art. 197 projektu ustawy, powołuje się nową instytucję polskiego prawa budżetowego, jaka będzie instrument wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego (dalej wpf). Jak podkreśla się w uzasadnieniu do projektu ustawy, „wprowadzenie instrumentu wieloletniego planu finansowego w jst stanowi realizację koncepcji stworzenia instrumentu wieloletniego

planu finansowego w jst¹¹”. Wieloletnia prognoza finansowa jst będzie przyjmowana w drodze uchwały organu stanowiącego, która określać będzie limity wydatków i zobowiązań na przedsięwzięcia. Dokument ten zawierać będzie przedsięwzięcia przyjęte do realizacji oraz uwzględniać przedsięwzięcia planowane. Projektodawca pod pojęciem przedsięwzięć rozumie wieloletnie: „programy, projekty lub zadania związane po pierwsze, z programami realizowanymi z udziałem środków europejskich oraz z umowami partnerstwa publiczno-prywatnego; po drugie, z umowami, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w okresie dłuższym niż rok oraz po trzecie, gwarancje i poręczenia udzielane przez jst. Zgodnie z rozwiązaniami projektu ustawy, wpf będzie obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej 3 kolejnych lat. Pożądanym rozwiązaniem jest to, które wymaga, aby minimalny okres sporządzania wpf ulegał wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich.

Zgodnie z art. 200 projektu ustawy, wpf zawierać będzie następujące parametry: po pierwsze, dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jst oraz obsługę długu, gwarancje i poręczenia; po drugie, dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jst; po trzecie, wynik budżetu jst; po czwarte, przeznaczenie nadwyżki oraz sposób sfinansowania deficytu; po piąte, przychody i rozchody budżetu jst; po szóste, kwotę długu jst oraz po siódme, objaśnienia przyjętych wartości. Istotnym rozwiązaniem projektu ustawy jest zamieszczenie w art. 199 zasady, stanowiącej, że wartości przyjęte w wpf i budżecie jst powinny być zgodne, a wszelkie niezgodności w tym zakresie powinien niezwłocznie usuwać organ stanowiący jst. Do wpf będą mogły być również dołączane upoważnienia dla zarządu jst do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jst i których płatności przypadają w latach następnych.

W projekcie ustawy określa się ponadto procedurę uchwalania wpf. Projektuje się, że inicjatywę w zakresie sporządzenia i przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały o wpf oraz jej zmiany należeć będzie wyłącznie do zarządu jst. Projekt uchwały o wpf będzie przedstawiany wraz z projektem uchwały budżetowej jst zarówno regionalnej izbie rachunkowej, jak i organowi stanowiącemu jst. Istotnym uprawnieniem kontrolnym regionalnej izby obrachunkowej będzie zwłaszcza przedstawianie opinii w sprawie prawidłowości kwoty długu jst, zawartej w wpf. Zgodnie z art. 203 ust. 6 projektu ustawy, uchwałę

¹¹ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych..., s. 37.

w sprawie wpf jst organ stanowiący będzie podejmował nie później niż uchwałę budżetową. Z kolei z art. 203 ust. 7 projektu ustawy, wynika, że podjęcie uchwały w sprawie wpf jest dla organu stanowiącego obligatoryjne, gdyż organowi stanowiącemu nie wolno uchylić uchwały o wpf nie uchwalając zarazem nowej uchwały w tym przedmiocie.

Po dokonanych przeglądzie regulacji dotyczących wpf stwierdzić można, że wieloletnia prognoza finansowa jst może stać się dobrym instrumentem wieloletniego planowania finansowego w jst¹². W szczególności pozytywnie ocenić trzeba konieczność uwzględniania w wpf kwoty długu jst, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań i objęcie tego elementu wpf szczególną kontrolą pełnioną przez regionalną izbę obrachunkową.

Warto także podkreślić, że wpf, podobnie jak Wieloletni Plan Finansowy Państwa, stanowiąc nowe instrumenty wieloletniego planowania, obejmować będą tożsamą perspektywę czasową, gdyż uchwalane będą na rok budżetowy i 3 kolejne lata.

6. Zmiany organizacyjne w sektorze finansów publicznych

Od dłuższego już czasu trwa w Polsce dyskusja nad reformą systemu finansów publicznych. Podstawowym zagadnieniem tej dyskusji są podmiotowe i kompetencyjne zmiany, jakich należałoby dokonać w sektorze finansów publicznych. W projekcie ustawy proponuje się w tym zakresie następujące zmiany: po pierwsze, przewiduje się powołanie agencji wykonawczych i instytucji gospodarki finansowej, które stały się już powyżej przedmiotem analizy; po drugie, proponuje się zlikwidować gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (zarówno państwowe, jak i samorządowe) oraz państwowe zakłady budżetowe (pozostawiając samorządowe zakłady budżetowe o ograniczonym zakresie działania); po trzecie, projektuje się likwidację instytucji rachunku dochodów własnych oraz rachunku funduszy motywacyjnych; po czwarte, proponuje się wykluczyć funkcjonowanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy celowych (środki tych funduszy będą włączone do budżetów jst); po piąte, państwowe fundusze celowe utracą przymiot osoby prawnej i będą funk-

¹² Na temat zmian w systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego zob. E. Ruśkowski, *Ocena stanu polskich finansów lokalnych na tle europejskich standardów i tendencji ich rozwoju w państwach Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse lokalne po akcesji*, E. Ruśkowski i J. M. Salachna, (red.), wyd. 2, Warszawa 2007, s. 266 i 267.

cjonowały w systemie finansów publicznych wyłącznie jako rachunki bankowe oraz po szóste, w projekcie ustawy dostosowany będzie zakres jednostek sektora finansów publicznych do tzw. systemu ESA` 95.

Zgodnie z art. 9 projektu ustawy, jednostki sektora finansów publicznych będą tworzyły: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; uczelnie publiczne; państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; ZUS i zarządzane przez niego fundusze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 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.

Warto zarazem podkreślić, że w zamierzeniu projektodawcy obydwie powyżej analizowane instytucje agencji wykonawczej i gospodarki budżetowej, jak i zmiany proponowane w sektorze finansów publicznych w regulacjach projektu ustawy, mają przyczynić się do zwiększenia przejrzystości oraz jawności tego sektora. Cel ten wydaje się osiągnięty tylko połowicznie. Problem finansowania pozabudżetowego pozostaje bowiem nadal nie do końca rozwiązany. Obok likwidacji agencji i zakładów jako form gospodarki pozabudżetowej wprowadza się niejako w to miejsce analizowane już powyżej: agencje wykonawcze i instytucję gospodarki budżetowej.

7. Kontrola i audyt wewnętrzny w projekcie ustawy

Pozytywnie ocenić należy projektowane zmiany w ustawie o finansach publicznych w zakresie kontroli i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. W projekcie ustawy zakłada się obowiązek corocznego badania sprawozdania finansowego w największych jst w celu uzyskania dodatkowego zapewnienia o sposobie prowadzenia gospodarki finansowej jst. Do modyfikacji związanych z audytem wewnętrznym wprowadzanych w projekcie ustawy należy również zaliczyć podporządkowanie audytorów ministrowi, a nie jak obecnie dyrektorom generalnym. W odniesieniu do audytu wewnętrznego przeprowadzanego w jst projekt ustawy nie przewiduje zmian w zakresie me-

rytorycznego podporządkowania audytorów, którzy obecnie są i mają być nadal podporządkowani organowi wykonawczemu gminy¹³. W porównaniu do obowiązujących przepisów, zgodnie z art. 276 projektu ustawy, audytorem wewnętrznym będzie mogła zostać także osoba, która ukończyła studia podyplomowe w zakresie audytu wewnętrznego oraz posiada dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego. Regulacja taka oznacza w istocie rozszerzenie dostępu do zawodu audytora.

Nowym rozwiązaniem dotyczącym audytu wewnętrznego w projekcie ustawy stanie się obowiązek powoływania komitetów audytu. Zgodnie z art. 278 projektu ustawy, powołanie – w drodze zarządzenia – komitetu audytu będzie należało do ministra kierującego działem. W założeniu projektodawcy komitety audytu mają stać się „ciałami doradczymi w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego dla ministrów kierującymi działami administracji rządowej, w których występują jednostki podległe lub nadzorowane”¹⁴. W innych przypadkach powołanie komitetów audytu będzie fakultatywne. Do szczególnie interesujących i pożądaných zadań komitetu audytu, zgodnie z art. 279 projektu ustawy, należeć będzie sygnalizowanie istotnych ryzyk, sygnalizowanie istotnych słabości kontroli zarządczej oraz proponowanie jej usprawnień oraz przegląd istotnych wyników audytu wewnętrznego oraz monitorowanie ich wdrożenia. Wskazane nowe rozwiązania w zakresie audytu wewnętrznego będą mogły przyczynić się do bardziej efektywnej i skutecznej kontroli zarządczej.

8. Uwagi końcowe

Jak już wspomniano, projekt ustawy o finansach publicznych wprowadza zarówno nowe instytucje dla polskiego prawa budżetowego, jak i modyfikuje kształt dotychczas obowiązujących. Na niewątpliwą aprobatę zasługuje uregulowanie w projekcie ustawy instytucji budżetu środków europejskich, gdyż umożliwi on bardziej optymalne i efektywne zarządzanie strumieniami środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz bardziej racjonalny sposób gospodarowania nimi. Pozytywnie ocenić również trzeba wprowadzenie do projektu ustawy kategorii zasobów własnych Unii Europejskiej i zapewnienie w ten sposób zbieżności terminologii polskiej ustawy o finansach publicznych z terminologia unijną. Do potrzebnych instytucji w polskim prawie finansowym zali-

¹³ Zob. uzasadnienia do projektu ustawy..., s. 16.

¹⁴ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 17.

czyć również należy dwa proponowane instrumenty wieloletniego planowania, z jednej strony na poziomie państwa: Wieloletni Plan Finansowy Państwa, a z drugiej – na poziomie jst – wieloletnia prognozę finansową jst. Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy dotyczące audytu wewnętrznego mogą również przyczynić się do bardziej efektywnego wykonywania kontroli w sektorze finansów publicznych. Za pozytywne uznać należy również zmiany dotyczące samorządowych funduszy celowych, które będą zlikwidowane oraz państwowych funduszy celowych tracących w projekcie ustawy przymiot osobowości prawnej i samodzielności w ustalaniu swojej polityki finansowej.

Mimo pozytywnej oceny przedstawionych powyżej nowych instytucji prawa budżetowego oraz pozostałych zmian w finansach publicznych regulowanych w projekcie ustawy, wskazać jednak trzeba, że analizowany projekt nie zapowiada kompleksowych, gruntownych zmian w systemie finansów publicznych. Nie odnosi się on bowiem do struktury wydatków budżetu państwa. Dlatego zgodzić należy się z opinią Prof. W. Miemiec, że projekt ustawy o finansach publicznych wprowadza rozwiązania, które nie stanowią reformy systemu finansów publicznych, a tylko reformę systemu budżetowego¹⁵.

Ponadto, osobliwa wydaje się praktyka postępowania z projektami ustaw o finansach publicznych na etapie ich tworzenia w Ministerstwie Finansów. W krótkim okresie, od 13 sierpnia 2008 r. do 7 października 2008 r. przedstawione zostały przez to Ministerstwo cztery projekty ustaw o finansach publicznych, co – jak się wydaje – może sugerować brak przejrzystej i przemyślanej koncepcji zmian w polskich finansach publicznych i doraźną reakcję na powstające problemy.

Przykładem mogą być tutaj właśnie zmiany w sektorze finansów publicznych dotyczące wprowadzenia instytucji agencji wykonawczej. Wydaje się, że nie do końca mogą się one cieszyć akceptacją. Po analizie i porównaniu kompetencji zakładu budżetowego z kompetencjami agencji wykonawczej można zauważyć, że nastąpiła w tym zakresie swoista i pewnie kosztowna zamiana, w dużej mierze terminologiczna.

Ponadto, jeśli chodzi o agencję wykonawczą, to można wysunąć pogląd, że nie jest ona w istocie nową instytucją polskiego prawa budżetowego. Została ona bowiem – jak wyżej wspomniano – uregulowana na wzór i podobieństwo

¹⁵ Zob. Opinia Prof. W. Miemiec z Katedry Prawa Finansowego Uniwersytetu Wrocławskiego do projektu ustawy o finansach publicznych, zamieszczona w: „*Zmiany w finansach publicznych dadzą 500 mln zł oszczędności*”, *Gazeta Prawna*, wydanie internetowe: www.biznes.gazetaprawna.pl/artykuły. Artykuł wraz z opiniami pochodzi z dnia 26 sierpnia 2008 r.

zakońców budżetowych. Spore wątpliwości budzi taka decyzja projektodawcy. Takie działania projektodawcy, ze względu na ich koszt ekonomiczny, nie mogą do końca uzyskać miana działań racjonalnych i pożądaných prawnie. Stąd – jak się wydaje – instytucji agencji wykonawczej z punktu widzenia merytorycznego nie można zakwalifikować do nowych instytucji polskiego prawa budżetowego.

Szkoda również, że projektodawca nie przedstawił żadnych regulacji, które odnosiłyby się do zmian w strukturze wydatków budżetu państwa. Wtedy można by już bowiem prowadzić dyskusję nad bardziej kompleksowymi zmianami w całym systemie finansów publicznych, a nie tak, jak wspomniano, tylko w jednym jego segmencie – w prawie budżetowym.

W dniu dzisiejszym (4 listopada 2008 r.) raczej pesymistycznie kształtuje się prognoza co do wejścia w życie projektu ustawy o finansach publicznych od dnia 1 stycznia 2009 r. Nie wiadomo jeszcze, czy projekt ten ma szansę stać się obowiązującym prawem. Doświadczenie uczy, że modyfikacje w tak ważnej gałęzi prawa, jaką jest prawo finansowe, nie powinny odbywać się pośpiesznie, bez odpowiedniej i wnikliwej dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami. Stanowisko takie podyktowane jest zarówno tym, że na organach władzy ciąży po pierwsze, obowiązek w zakresie zapewnienia możliwie najbardziej optymalnych rozwiązań w sferze budżetowej, choćby tylko w związku z racjonalnym i efektywnym gospodarowaniem środkami publicznymi, a po drugie, w związku z potrzebą gruntownej reformy finansów publicznych w obliczu przystąpienia Polski do strefy wspólnej waluty *euro*¹⁶.

Nie wiadomo zatem, czy zmiany w finansach publicznych wejdą w życie od dnia 1 stycznia 2009 r., czy w innym, późniejszym terminie. Dlatego dyskusja nad kształtem i stanem finansów publicznych w Polsce trwa, a niniejszy artykuł jest wyrazem potrzeby dalszego jej prowadzenia, szczególnie wokół nowych i potrzebnych instytucji polskiego prawa budżetowego.

¹⁶ Zob. Dokument Mapa drogowa przyjęcia *euro* przez Polskę. Materiał informacyjny, przedstawiona dnia 29 października 2008 r. po posiedzeniu Rady Ministrów, zawierająca kalendarium przystąpienia Polski do strefy *euro*, dostępna na stronach internetowych RM, www.kprm.gov.pl, Warszawa, 29 października 2008 r.

Selected institutions of Polish budgetary law
in the light of the draft of the act on public finances
(Official Bulletin no. 1181 from October 20, 2008)
contribution to the discussion

S u m m a r y

The article regards the selected new institutions of Polish budgetary law regulated by the draft of the act on public finances. The publication analyzes new institutions of Polish budgetary law: firstly, budget of the European funds; secondly, long-term financial forecast of local government units; thirdly, Long-Term Financial Plan for the State (*Wieloletni Plan Finansowy Państwa*); fourthly, two new units of the sector of public finances: enforcement agency and budgetary management institution. The publication also includes a list of other selected changes to be introduced to the system of public finances, especially in the scope of modification of the organization of the sector of public finances. The article also tries to evaluate the suggested changes in public finances. Due to the fact that it is not yet certain if the draft of the act on public finances will come into effect as planned by the legislator on January 1, 2009 this publication can be considered as a contribution to the discussion on the desired changes in Polish public finances.

Ausgewählte Institutionen des polnischen
Budgetrechtes im Lichte des Gesetzentwurfes
über öffentliche Finanzen
(Druckveröffentlichung Nr. 1181 des Polnischen Sejm
vom 20 Oktober 2008).
Diskussionsbeitrag

Z u s a m m e n f a s s u n g

In dem Artikel werden ausgewählte, neue Institutionen des polnischen Budgetrechtes abgehandelt, die in dem Entwurf des Gesetzes über öffentliche Finanzen geregelt werden. Die neuen Institutionen des polnischen Budgetrechtes wurden analysiert: zum ersten die Institution des EU-Mittel-Budgets, zum zweiten die der langjährigen Finanzprognose der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung, zum dritten die des langjährigen Finanzplanes des Staates, und zum vierten die der zwei neuen Einheiten des Sektors öffentlicher Finanzen

(der Vollzugsbehörde und der Budgetwirtschaft). Die vorliegende Abhandlung schließt auch die Auflistung der anderen, ausgewählten Änderungen ein, welche, dem Plan nach, in das System öffentlicher Finanzen integriert werden sollen, insbesondere im Bereich der Modifizierung der Organisationen des Sektors öffentlicher Finanzen. In dem Artikel versuchte man ebenfalls, die vorgeschlagenen Änderungen öffentlicher Finanzen zu beurteilen. Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass das In-Kraft-Treten des Gesetzentwurfes über öffentliche Finanzen ab dem 1. Januar 2009 nicht fest steht, wie es der Gesetzgeber geplant hat, kann die vorliegende Abhandlung als Beitrag in der Debatte über erwünschte Änderungen in den polnischen öffentlichen Finanzen betrachtet werden.