

Uzasadnienie

Założenia oraz cele

W roku 2009 minie pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Będzie to okres wielu podsumowań, ocen realizacji podjętych działań a także formułowania celów na przyszłość. Jednak już dziś, nie czekając na ostateczne wyniki przedmiotowych podsumowań, można stwierdzić, że bilans pięcioletniego członkostwa Polski w strukturach europejskich będzie dla naszego kraju bardzo korzystny. Świadczą o tym chociażby poziomy podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Nie bez znaczenia dla tempa rozwoju polskiej gospodarki są także środki finansowe z budżetu UE zasilające co roku polskie finanse publiczne.

Pojawia się pytanie o trwałość tych pozytywnych tendencji. Pytanie tym bardziej zasadne, iż Polska chcąc być liczącym się państwem w kręgu 27 państw UE, powinna dążyć do zmniejszenia dystansu rozwojowego dzielącego ją od większości krajów tzw. „starej Unii”. Dla finansów publicznych oraz ich regulacji prawnej są to niezmiernie ważne kwestie. Wpływają one bowiem w sposób zasadniczy na układ stosunków społecznych zachodzących w procesie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Wymagają również innego niż dotychczas spojrzenia na katalog uprawnień i obowiązków prawno-finansowych, a zwłaszcza potrzebują nowej organizacji ich realizacji.

Jednym z trwałych fundamentów sprawnego demokratycznego państwa prawnego jest jawność i przejrzystość finansów publicznych. Przejrzystość finansów publicznych oznacza taką sytuację, w której publicznie znane i jasno określone są:

- ramy (zakres) sektora finansów publicznych,
- podział zadań i kompetencji w sektorze finansów publicznych,
- stosowane w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania,
- przesłanki i założenia polityki finansowej i ich przewidywane skutki,
- informacje o sektorze finansów publicznych.

Gdy brak jest przejrzystości finansów publicznych, trudno domagać się zapewnienia ich jawności. Tak więc doprowadzenie do sytuacji, w której zasady jawności i przejrzystości będą przestrzegane w praktyce, stanowi warunek *sine qua non* pomyślnej realizacji przedsięwzięć zmierzających do uzdrowienia finansów państwa.

Realizując wspomniany cel, przedkładany projekt ustawy o finansach publicznych zakłada przede wszystkim wprowadzenie niezbędnych i gruntownych zmian w organizacji sektora finansów publicznych oraz zasadach jego funkcjonowania. W ocenie projektodawcy wprowadzenie takich zmian umożliwi odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych państwa oraz ułatwi identyfikację najsłabszych ogniw sektora finansów publicznych. Osiągnięcie tego stanu jest niezbędnym punktem wyjścia do rozważania innych zmian, w tym w źródłach dochodów publicznych i zadaniach finansowanych z tych środków. Wymagane

jest przy tym zinwentaryzowanie możliwości finansowych i ciążących na państwie zobowiązań ustrojowych.

Niezależnie od powyższego, wspomniany wyżej projekt stawia sobie również 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.

Zasadniczymi celami przedkładanego projektu ustawy o finansach publicznych są:

- 1) wzmocnienie oraz poprawa przejrzystości finansów publicznych, którą zapewnić ma przede wszystkim ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,
- 2) wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- 3) wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,
- 4) przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w tym uzupełnienie przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym,
- 5) zaproponowanie nowych regulacji usprawniających oraz wzmacniających system audytu wewnętrznego,
- 6) wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- 7) wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

I. Zmiany w zakresie organizacji sektora finansów publicznych

1. Gospodarstwa pomocnicze

Okres funkcjonowania i rozwoju gospodarstw pomocniczych w powojennej Polsce można wyraźnie podzielić na dwa etapy. Pierwszy etap obejmuje lata 1952-1988; drugi etap to okres od 1989 r. do dnia dzisiejszego. W pierwszym etapie, w latach Polski Ludowej, mamy do czynienia z dwoistym systemem funkcjonowania gospodarstw pomocniczych, tj. na zasadach rozrachunku gospodarczego oraz na zasadach uproszczonych. Zmiany ustrojowe lat 1989-90 w zakresie gospodarki finansowej państwa doprowadziły do ujednoczenia przedmiotowego systemu. Niezależnie od różnic w zakresie unormowań prawnych odnoszących się do ww. zasad, tym co zasługuje na szczególne podkreślenie i co stanowi najważniejszą cechę gospodarstw pomocniczych jako grupy jest pomocniczy charakter ich działalności w stosunku do zadań realizowanych przez macierzystą jednostkę budżetową. Oznacza to, że działalność produkcyjna lub usługowa gospodarstw pomocniczych nie jest dowolna. Nie mogą one produkować i świadczyć dowolnie przez siebie wybranych wyrobów i usług, lecz muszą swój plan produkcyjny dostosować do planu wynikającego z zadań jednostki macierzystej. Co ważne, konieczność dostosowywania asortymentu ich działalności do planu wynikającego z zadań jednostki macierzystej wynika wprost z definicji gospodarstwa pomocniczego zawartej w prawodawstwie regulującym przedmiotową materię. Ścisłego powiązania gospodarstw pomocniczych z macierzystymi jednostkami budżetowymi nie zmieniły wspomniane przemiany ustrojowe.

Przez ponad pół wieku funkcjonowania także podstawowe zasady gospodarki finansowej gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych nie uległy istotnym zmianom. Ideą tworzenia gospodarstw pomocniczych było wydzielenie z realizowanych przez jednostkę budżetową zadań, które gwarantowałyby możliwość – chociaż częściowego – samofinansowania się. Miało to służyć podniesieniu efektywności gospodarki finansowej jednostki. Obsługa finansowa działalności produkcyjnej i usługowej gospodarstwa pomocniczego polega na zapewnieniu gospodarstwu niezbędnych środków na sfinansowanie procesów zaopatrzeniowych i produkcyjnych. Gospodarstwo pomocnicze uzyskuje środki finansowe ze sprzedaży swojej produkcji i usług, oraz w przypadkach ograniczonych prawem korzysta także z dotacji budżetowej. Dziś coraz częściej pojawiają się opinie, że gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych w przeważającej mierze nie spełniają tej roli. Co więcej, uelastycznienie zakresów działania i zasad gospodarki finansowej na przestrzeni lat, doprowadziło do nadmiernego ich rozluźnienia.

Należy podkreślić, że dogłębne analizy działalności gospodarstw pomocniczych pozwoliły na zidentyfikowanie obszarów nieprawidłowości w zakresie organizacji, gospodarki finansowej i sprawozdawczości gospodarstw, mających wpływ nie tylko na efekty ich działalności, lecz także na przejrzystość i funkcjonalność całego sektora finansów publicznych. Do najważniejszych z nich należą:

- 1) brak wymaganego przepisami prawa, organizacyjnego wyodrębnienia działalności niektórych gospodarstw z działalności jednostki budżetowej uniemożliwiający prawidłowe ustalenie kosztów ich działalności, które powinny być pokrywane z uzyskiwanych przychodów własnych,
- 2) niesprzyjająca efektywności i racjonalności kosztów działania, zasada świadczenia usług na rzecz jednostki macierzystej według kosztów własnych,

- 3) niezadowalająca efektywność funkcjonowania niektórych gospodarstw, przy czym zjawisko to występuje raczej okresowo. Warto także wspomnieć, że nawet w przypadku osiągnięcia przez gospodarstwo dodatniego wyniku finansowego, nie zawsze przekłada się to na pozytywną ocenę efektywności jego działania. Wiele przykładów wskazuje, że pomimo osiągnięcia znaczącego zysku na działalności ogółem, część rodzajów działalności poszczególnych gospodarstw przynosi straty. Uprzywilejowana pozycja gospodarstwa, umożliwiająca uzyskiwanie wysokich dochodów z jednego rodzaju działalności, nie sprzyja jego aktywności w poprawianiu rentowności w innych obszarach działalności.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz wychodząc z założenia, że funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego ma uzasadnienie tylko wtedy, gdy stymuluje oszczędności w kosztach realizacji zadań jednostki macierzystej obciążających budżet państwa, poprzez wydajniejsze i efektywniejsze wykorzystanie przydzielonych mu środków i składników majątkowych, a także poprzez uzyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania tych zadań - przewidziano likwidację wszystkich gospodarstw pomocniczych.

Zadania publiczne realizowane dotychczas przez gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych będą mogły być przejęte przez jednostki budżetowe lub – ze względu na skalę i zakres działalności, jej specyfikę – wykonywane w innej formie organizacyjnej, w tym w formie instytucji gospodarki budżetowej. Zamierzona zmiana w organizacji sektora finansów publicznych dokonana zostanie przy jednoczesnym spełnieniu zasad zachowania ciągłości realizacji zadań publicznych. Usługi wiążące się z wykonywaniem konkretnych zadań publicznych będą dostarczane w drodze ich zakupu na rynku przy zastosowaniu obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych. Zamawianie usług na zewnątrz sektora finansów publicznych (outsourcing), a nie jak dotychczas od ww. jednostek i po cenach przez nie ustalanych, wpłynie na pojawienie się konkurencji.

Obecnie gospodarstwa pomocnicze prowadzą swoją działalność w wielu działach, w szczególności w rolnictwie, oświacie, administracji publicznej, obronie narodowej, np. przyszkolne gospodarstwa rolne, kasyna, piekarnie i pralnie przy jednostkach wojskowych, warsztaty szkolne, stołówki czy bufety, ośrodki informatyczne i wojewódzkie bazy danych, zakłady remontowo-budowlane, szkoleniowe, wydawnicze, laboratoryjne działające na potrzeby urzędów centralnych. Powoływane były i funkcjonują do dzisiaj gospodarstwa pomocnicze przy organach administracji państwowej dla ich obsługi. Przedmiotem działalności tych ostatnich (świadczenia na rzecz jednostek macierzystych) są przede wszystkim usługi w zakresie:

- wykonywania analiz laboratoryjnych, prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz prowadzenia państwowych ewidencji i rejestrów,
- badań i analiz technicznych, usług badawczo-rozwojowych, spraw porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- wynajmu nieruchomości, administrowania nieruchomościami, obsługi sal konferencyjnych,
- działalności poligraficznej, fotograficznej, tłumaczeń, sprzedaży powierzchni reklamowej, prenumeraty prasy, zakupu książek,
- działalności związanej z informatyką,
- organizacji szkoleń, egzaminów, usług hotelarskich,
- czynności transportowych, telefonicznych, remontowych i konserwacyjnych, porządkowych, robót budowlanych i wykończeniowych,
- wykorzystania energii elektrycznej i pary wodnej.

W 2007 r. funkcjonowało 407 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz 637 gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Zatrudniały one łącznie ok. 17,5 tys. osób (ok. 11,5 tys. w jednostkach państwowych i ok. 6 tys. w jednostkach samorządowych).

2. Zakłady budżetowe

Zwiększeniu przejrzystości sektora finansów publicznych służyć ma również likwidacja wszystkich państwowych zakładów budżetowych. Jednocześnie wychodząc naprzeciw postulatowi jednostek samorządu terytorialnego o zachowanie wspomnianej formy organizacyjnej w samorządzie terytorialnym, projekt przewiduje dalsze funkcjonowanie zakładów budżetowych w sferze strictly samorządowej, ograniczając jednak zakres ich działalności wyłącznie do spraw dotyczących:

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

Celem tworzenia zakładów budżetowych, podobnie jak i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych było wydzielenie z realizowania w ramach budżetu takich zadań, które miałyby możliwość „samofinansowania”, bez angażowania środków budżetowych. Wymaga podkreślenia, że zakład budżetowy to samodzielna jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej, odpłatnie wykonująca zadania i pokrywająca koszty swojej działalności głównie z uzyskanych przychodów (możliwość otrzymywania dotacji jest ograniczona prawem). Inwestycje tych jednostek są finansowane lub dofinansowywane z budżetu.

Zmiany regulacji dotyczących funkcjonowania zakładów budżetowych na przestrzeni ponad pół wieku, polegały przede wszystkim na ich doprecyzowaniu, głównie poprzez włączanie przepisów z aktów wykonawczych do ustaw systemowych – nie zmieniając istoty funkcjonowania tych jednostek. Koncentrowały się również na sposobie rozliczania się z budżetem.

Działalność w formie zakładu budżetowego na przestrzeni ostatnich lat stała się udziałem bardzo wielu podmiotów, często znacznie różniących się od siebie zakresem i charakterem prowadzonej działalności. W tym okresie znacznym zmianom ulegał także zakres podmiotowy i przedmiotowy ich działalności. Zmianom poddawane były również regulacje odnoszące się wprost lub oddziaływujące pośrednio na funkcjonowanie zakładów budżetowych. Należy bowiem zauważyć, że choć struktura organizacyjna polskich finansów publicznych pozostaje niezmienną od prawie 60 lat, potrzebę przedmiotowych zmian widziano już w latach 60-tych poprzedniego stulecia. Świadomość tego faktu oraz kilkakrotnie podejmowanych prób unormowania funkcjonowania i organizacji sektora zakładów budżetowych na przestrzeni ostatniego 50-cio lecia pozwalają spojrzeć na bieżące propozycje z większym zrozumieniem. Malejąca sukcesywnie od połowy lat 70-tych XX w. liczba państwowych jednostek organizacyjnych działających w formie zakładów budżetowych zarówno w zakresie budżetów terenowych (od 1998 r. budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach) oraz budżetu państwa, wprowadzane

ograniczenia prawne funkcjonowania, zapoczątkowana w 2000 r. i nabierająca tempa w latach następnych tendencja do likwidowania, zmian form prawnych, oraz „urynkowienie” dotychczasowej działalności zakładów budżetowych, a także wiele innych działań służących ograniczeniu tzw. pozabudżetowych form organizacyjnych, krok po kroku zbliża nas do zmian, których ukoronowaniem będzie nowa organizacja funkcjonowania w zaproponowanym kształcie.

Zadania publiczne realizowane dotychczas przez zakłady budżetowe będą wykonywane w innej formie organizacyjnej: dotychczas istniejącej w systemie prawnym – spółki, a także nowej – agencji wykonawczej lub instytucji gospodarki budżetowej, bądź też w uzasadnionych przypadkach – w formie jednostki budżetowej. Zamierzona zmiana w organizacji sektora finansów publicznych, dokonana zostanie również przy zachowaniu ciągłości organizowania i świadczenia usług wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych przez dotychczas działające podmioty.

W 2007 r. funkcjonowało 67 państwowych zakładów budżetowych oraz ok. 2.000 samorządowych zakładów budżetowych. Zatrudniały one ok. 85 tys. osób (ok. 2,3 tys. w państwowych zakładach budżetowych oraz ok. 82 tys. w samorządowych zakładach budżetowych).

3. Fundusze celowe

Fundusze celowe były tworzone niemal od początku istnienia II Rzeczypospolitej. Gwałtowny rozwój funduszy celowych, zapoczątkowany u progu lat 60., trwał niemal nieprzerwanie do końca lat 90 XX wieku. Powstawały fundusze o bardzo zróżnicowanym charakterze, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Ważny krok w kierunku porządkowania gospodarki funduszowej stanowiła ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe. Jednakże pomimo podjętych w jej następstwie działań w zakresie zniesienia i likwidacji wielu funduszy celowych, forma ta nie przestała istnieć, przeciwnie w latach następnych ponownie można było obserwować jej rozwój.

Problem z jednoznacznym opowiedzeniem się za likwidacją lub określeniem docelowego kształtu gospodarki funduszowej – w przypadku dalszego jej funkcjonowania jako współistniejącej – obok budżetu – uzupełniającej formy instytucjonalnej finansów publicznych - wynika z faktu, że finansowanie celów publicznych za pomocą funduszy celowych ma zarówno zalety, jak i wady.

Najważniejsza różnica pomiędzy klasyczną - budżetową a szczególną - funduszkową formą gospodarowania środkami publicznymi tkwi w respektowaniu zasad budżetowych. Tworzenie publicznych funduszy celowych stanowi odejście od klasycznych reguł, w których zawiera się istota instytucji budżetu. Przede wszystkim chodzi tutaj o zasady powszechności i jedności materialnej, nierzadko także formalnej (jedna pula środków publicznych, jeden dokument prawny zestawiający je). Instytucję funduszu celowego różni od instytucji budżetu także stopień specjalizacji. Budżet jest „urządzeniem” bardziej uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów. Fundusz celowy zaś jest „urządzeniem” wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu wąskiej grupy celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów. Obie instytucje dzielą kierunki wydatków – w przypadku funduszu celowego zawężone do określonej dziedziny, bądź kategorii zadań publicznych.

Cechą charakterystyczną zaś budżetu jest łączenie różnych celów, zadań społecznych i ekonomicznych.

Komplementarność obu form gospodarowania środkami publicznymi powoduje, że współczesne pojmowanie zasad budżetowych w Polsce nie wyklucza celowych powiązań między gromadzonymi środkami finansowymi z określonych źródeł, a dokonywanymi wydatkami w związku z realizacją zadań publicznych. Jednakże istniejące na przestrzeni lat znaczne rozproszenie gospodarki sektora finansów publicznych w postaci licznych funduszy powodowało i powoduje nadal znaczne skomplikowanie procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Także z punktu widzenia racjonalności finansów publicznych ich funkcjonowanie nie zapewnia, jak wynika z wieloletniej praktyki, dostatecznego poziomu celowości i racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Właściwa wydaje się zatem weryfikacja nie tylko liczby, ale również jakości organizacji i funkcjonowania funduszy celowych, dokonana z punktu widzenia kryterium racjonalności, przejrzystości i jawności, a przede wszystkim samej koncepcji wyprowadzania środków finansowych państwa, czy samorządu terytorialnego poza gospodarkę *stricte* budżetową.

Powyższe implikuje wprowadzeniem przez projektodawcę zmian w zakresie funkcjonowania funduszy celowych. Przedmiotowy projekt przewiduje działalność jedynie państwowych funduszy celowych powoływanych ustawowo, których przychody będą pochodziły ze środków publicznych, a koszty będą przeznaczane na realizację wyodrębnionych zadań. Ponadto, w zakresie przedmiotowych zmian, na szczególne podkreślenie zasługują:

- stworzenie szczegółowych regulacji dotyczących funkcjonowania, organizacji i gospodarki finansowej funduszy,
- zwiększenie nadzoru nad gospodarką finansową funduszy,
- standaryzacja sporządzania planów finansowych i ograniczenia w dokonywaniu zmian tych planów.

Po implementacji proponowanych zmian, państwowe fundusze celowe nie będą posiadały osobowości prawnej i będą funkcjonowały jako rachunki bankowe. Ich dysponenci – ministrowie lub inny organ - wskazani w ustawie tworzącej fundusz, dokonają wyboru formy organizacyjno – prawnej obsługi tych rachunków. Będzie to mogła być np. wydzielona jednostka organizacyjna w ministerstwie lub podległa ministrowi.

Wzmocnieniu ulegnie rola planu finansowego jako podstawy gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego. Dokonywanie zmian w planie przychodów i kosztów będzie wymagało zgody ministra lub organu dysponującego państwowym funduszem. Decyzja w tej sprawie będzie wymagała powiadomienia Ministra Finansów. Ponadto, w przypadku gdy państwowy fundusz celowy będzie posiadał zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie planowanych przychodów w pierwszej kolejności przeznaczać się będzie na ich spłatę. Przepisy przedmiotowego projektu rozszerzyły również okres i zakres planowania o sporządzanie planów finansowych, także w układzie zadaniowym obejmującym m.in. zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, wraz z opisem celów tych zadań i mierników określających stopień realizacji celu.

Mając na względzie efektywność wydatkowania środków publicznych, jak i wysoką wartość oraz jakość wykonywanych zadań, a jednocześnie utrzymanie ciągłości wykonywania zadań publicznych projektodawca – ograniczając działalność funduszy do państwowych funduszy celowych i pozbawiając je osobowości prawnej – jednocześnie w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, zawrze propozycję włączenia środków

wszystkich dotychczasowych samorządowych funduszy celowych bezpośrednio do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto - w związku z nowelizacją ustawy o służbie cywilnej – przewiduje się włączanie do korpusu służby cywilnej pracowników jednostek budżetowych, obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentem jest minister lub inny organ administracji rządowej.

4. Powołanie nowych form organizacyjno-prawnych

Agencja wykonawcza

Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej¹⁾ ustanawiającym statut agencji wykonawczych, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi.

Projektodawca zaproponował agencję wykonawczą jako nową formę organizacyjno-prawną dla wykonywania kluczowych zadań państwa wraz z ustawowymi zasadami, warunkami i procedurami obowiązującymi w tworzeniu instytucji o takim statusie. Agencja wykonawcza będzie państwową osobą prawną powoływaną na podstawie ustawy w celu realizacji zadań państwa.

Dookreślone w sposób szczegółowy regulacje dotyczące tworzenia, funkcjonowania i gospodarki finansowej agencji wykonawczych przewidują m.in.:

- ustawowe tworzenie agencji dla realizacji zadań publicznych,
- nadanie im osobowości prawnej,
- ujednoczenie organizacyjne sektora w zakresie tworzenia, poprzez wskazanie, co w szczególności mają zawierać ustawy tworzące agencje,
- sporządzanie planów finansowo - rzeczowych w układzie memoriałowym oraz w ich ramach planów w układzie kasowym, a także ujmowanie tych planów w ustawie budżetowej;
- rozliczanie się z budżetem państwa z nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku, pozostającej po uregulowaniu zobowiązań podatkowych oraz po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, choć jest dopuszczona możliwość odstąpienia od tego wymogu, w przypadku gdy Rada Ministrów w drodze decyzji wyda zgodę dla agencji wykonawczej na niewpłacanie przez nią nadwyżki środków finansowych. Nastąpić to może jedynie w przypadkach konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań przez agencję wykonawczą.
- delegację dla ministrów sprawujących nadzór nad agencjami do określania sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych poszczególnych agencji, ponieważ nie jest możliwe ujednoczenie tego sposobu wobec różnorodności zakresu działania funkcjonujących obecnie agencji (które staną się agencjami wykonawczymi).
- ze względu na nowe realia, zakładające funkcjonowanie w systemie finansów publicznych po dniu 1 stycznia 2009 r. agencji wykonawczych w rozumieniu nowej ustawy o finansach publicznych, zdecydowano się - w stosunku do już istniejących agencji państwowych - na zawarcie, w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, przepisu przejściowego, zgodnie z którym w okresie 2 lat ma nastąpić dostosowanie przepisów ustaw szczególnych, tworzących te jednostki, do zasad określonych w projekcie ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie okresu

¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz. Urz. UE z 2003 r. nr L 011, str. 1)

przejściowego pozwoli na pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych i płynne przejście do nowych zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej.

W stosunku do agencji wykonawczych, przepisy przedmiotowego projektu rozszerzyły okres i zakres planowania o sporządzanie planów finansowo-rzeczowych, także w układzie zadaniowym obejmującym m.in. zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, wraz z opisem celów tych zadań i mierników określających stopień realizacji celu.

Podobnie jak w przypadku państwowych funduszy celowych, podniesiona zostaje również ranga planu finansowo-rzeczowego agencji wykonawczej. Dokonywanie zmian w planie przychodów i kosztów w trakcie roku budżetowego będzie możliwe po uzyskaniu zgody właściwego ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie powiadomić Ministra Finansów. Ponadto, zmiany planu finansowo-rzeczowego agencji wykonawczej nie mogą powodować zwiększenia zobowiązań agencji i pogorszenia planowanego wyniku finansowego agencji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych przewiduje, że z obecnie istniejących agencji i innych państwowych osób prawnych, agencjami wykonawczymi będą niżej wymienione podmioty:

- Agencja Nieruchomości Rolnych,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- Agencja Rynku Rolnego,
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Institucja gospodarki budżetowej

Projektodawca zaproponował również drugą nową formę organizacyjno-prawną instytucję gospodarki budżetowej. Będzie ona tworzona na wniosek ministra za zgodą Rady Ministrów. Instytucje gospodarki budżetowej będą tworzyć również szefowie i prezesi następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu najwyższego, Naczelnego sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej-Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz sądownictwa powszechnego, i o ich utworzeniu będą informować Radę Ministrów. Utworzona instytucja gospodarki budżetowej będzie pokrywała koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Przewidziano możliwość otrzymywania jednorazowej dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe przez nowoutworzoną instytucję. Instytucja gospodarki budżetowej będzie mogła otrzymywać również dotacje z budżetu państwa, o ile odrębne przepisy będą tak stanowiły. Projekt zakłada, że będzie to osoba prawna wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego. We wniosku o utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej wskazany zostanie organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego, przedmiot

działalności państwowej, źródło przychodów oraz przeznaczenie zysku. W ocenie projektodawców ta forma organizacyjno-prawna mogłaby zostać wykorzystana w celu przekształcenia w nią np. gospodarstw pomocniczych przy Ochotniczych Hufcach Pracy.

Ponadto, projekt zakłada, że do zamówień udzielanych instytucji gospodarki budżetowej przez organ administracji wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji, nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, jeżeli łącznie zachodzą następujące warunki:

- zasadnicza część działalności instytucji gospodarki budżetowej dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz tego organu administracji rządowej,
- organ administracji rządowej sprawuje nad instytucją gospodarki budżetowej kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej, w szczególności polegającą na wpływie na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami instytucji,
- przedmiot zamówienia należy do podstawowej działalności instytucji gospodarki budżetowej.

5. Likwidacja instytucji rachunku dochodów własnych

W tak istotnej dziedzinie jak oświata, stworzona została instytucja wydzielonego rachunku – w samorządowych jednostkach budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – dla gromadzenia dochodów określonych w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządowej będzie wskazywać w szczególności:

- jednostki budżetowe, które gromadzą dochody,
- źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku,
- przeznaczenie dochodów, z tym, że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych,
- sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tych planach oraz ich zatwierdzania,
- zakres i formę sprawozdania z wykonania planu finansowego.

Podkreślenia wymaga, że przedmiotowe zapisy były przedmiotem uzgodnień ze stroną samorządową oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6. Likwidacja rachunków funduszy motywacyjnych

Aby zapewnić dostateczny poziom celowości i efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi, zaproponowano również likwidację rachunków funduszy motywacyjnych. Jednakże, mając na względzie przede wszystkim właściwe zmotywowanie pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy do możliwie dużej efektywności w wykrywaniu przestępstw godzących w interesy fiskalne lub mienie Skarbu Państwa, poczynione zostaną starania z zainteresowanymi resortami, mające na celu zagwarantowanie wypłaty wynagrodzeń osobowych w formie nagród dla pracowników, żołnierzy i funkcjonariuszy określonych jednostek budżetowych, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dochodów budżetu państwa z tytułu orzeczonych przez sąd przypadków mienia na rzecz Skarbu Państwa.

7. Dostosowanie zakresu jednostek sektora finansów publicznych do tzw. systemu ESA '95

Poza wymienionymi powyżej zmianami, przedmiotowy projekt dostosowuje ponadto zakres jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do tzw. systemu ESA`95 – europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie Europejskiej, wyłączając z sektora jednostki badawczo-rozwojowe.

Jednocześnie projekt zakłada, że państwowe instytucje filmowe będą „z nazwy” wymienione jako jednostki tworzące sektor finansów publicznych.

II. Planowanie wieloletnie

Nowy projekt zakłada wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako dokumentu (sporządzanego „krocząco” na 4 lata budżetowe) wskazującego kierunki polityki finansowej państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej, stymulującej politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Planowanie wieloletnie uznawane jest przez współczesną naukę za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Występuje ono także w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, stąd też zasadne jest przyjęcie podobnego systemu w Polsce. Wdrożenie w Polsce wieloletniego planowania budżetowego wymaga stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, a także dokonania niezbędnych zmian w aktualnym systemie organizacyjno-prawnym finansów publicznych.

Zalety planowania wieloletniego:

- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi (wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio i długookresowej stabilności finansów publicznych),
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej,
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Mogą również wystąpić i trudności w planowaniu wieloletnim:

- wieloletni i kosztowny proces wprowadzania planowania wieloletniego,
- możliwość zmniejszenia elastyczności polityki fiskalnej – problem formalnego związania z prognozą (zbyt mały może sprawić, że prognoza nie ma wielkiego znaczenia, zbyt duży stopień ogranicza elastyczność),
- wybór horyzontu planowania – krótki (możliwość przenoszenia wydatków na następne lata) czy długi (prognoza obciążona jest większym błędem).

Biorąc pod uwagę analizę korzyści i kosztów, bilans i tak wydaje się być dodatni. W związku z tym zaproponowano rozwiązania związane z ww. instytucją.

Projekt przewiduje, że Rada Ministrów będzie uchwałała i przedstawiała Wieloletni Plan Finansowy Państwa Sejmowi, który będzie podejmował uchwałę w sprawie tego planu. Tryb i zasady opracowywania projektu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa będą praktycznie analogiczne jak przy projekcie ustawy budżetowej, choć jego szczegółowość będzie znacznie mniejsza. Przewidziano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa będzie aktualizowany corocznie, do dnia 30 kwietnia, o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową i będzie uwzględniał prognozę na 3 kolejne lata.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa określać będzie, na poszczególne lata budżetowe:

- prognozę założeń makroekonomicznych,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa,
- kwoty deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła pokrycia deficytu,
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych
- kwotę deficytu budżetu środków europejskich.

Prognoza wydatków budżetu państwa sporządzana będzie w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa także w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań, tj. w układzie budżetu zadaniowego. Poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa uchwalonym przez Radę Ministrów wyznaczałby poziom deficytu jaki powinien być przyjmowany do opracowania projektu ustawy budżetowej. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach byłoby możliwe przyjęcie wyższego poziomu deficytu.

Przewidziano coroczne składanie przez Radę Ministrów informacji o stanie wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w trakcie debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni.

Istotną zmianą jest również wprowadzenie instrumentu wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym. Rozwiązania zaproponowane w projekcie przewidują stworzenie instrumentu wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, w postaci wieloletniej prognozy finansowej (WPF), przyjmowanej w drodze uchwały organu stanowiącego. WPF nie będzie mogła być sporządzana na okres krótszy niż rok budżetowy i 3 kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu, na okres na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. WPF będzie prognozą kroczącą czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy, tak aby każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata.

WPF ma obejmować prognozę m.in. takich parametrów budżetowych jak:

- dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody i wydatki majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku,
- wynik budżetu,
- przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

WPF obejmie również prognozę kwoty długu, która nie będzie już dłużej stanowiła dodatkowej informacji dołączanej do projektu uchwały budżetowej. Elementem WPF będą również upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w latach następnych.

Limity wydatków i zobowiązań na wieloletnie przedsięwzięcia przez które należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania będą określone w załączniku do WPF.

Projekt normuje również podstawowe kwestie związane z uchwalaniem WPF oraz jego zmian. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku uchwały budżetowej, inicjatywa w sprawie

sporządzania i przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Istotne unormowania przewiduje się dla uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, którą zarząd winien przedstawić wraz z projektem uchwały budżetowej właściwym organom – regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania, oraz organowi stanowiącemu. Po przedstawieniu opinii przez regionalną izbę obrachunkową, organ stanowiący przyjmuje uchwałę w sprawie WPF lub jej zmiany, przy czym uchwałę taką należy podjąć nie później niż uchwałę budżetową. Na podstawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinię w sprawie prawidłowości prognozy kwoty długu jednostki, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii izby, jednostka samorządu dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja dotycząca łącznej kwoty spłaty zobowiązań.

Poza procedurą dotyczącą WPF a związaną z opracowaniem i przyjmowaniem uchwały budżetowej, przepisy projektu nie wykluczają możliwości podejmowania uchwał zmieniających uchwałę w sprawie WPF. WPF powinna być realistyczna, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy.

III. Budżet zadaniowy

Wprowadzenie budżetu zadaniowego jest aktualnie jednym z głównych elementów reorganizacji systemu finansów publicznych. Implementacja rozwiązań opierających funkcjonowanie systemu finansów państwa na zadaniowym charakterze wydatków publicznych - w znacznie większym niż dotychczas stopniu - ma wprowadzić nowoczesne metody zarządzania finansami państwa, działając na poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarki środkami publicznymi. Ponadto budżetowanie zadaniowe ma wzmocnić transparentność polityk państwa poprzez poprawienie przejrzystości i czytelności ustawy budżetowej (a także sprawozdań z jej wykonania) nie tylko dla urzędników i polityków, ale również dla każdego Polaka - dla każdego wyborcy, co przyczyni się do poprawy jakości dialogu władzy z obywatelami. Jednakże przystosowanie reformy polegającej na wdrożeniu budżetu zadaniowego jako narzędzia nowoczesnego zarządzania wydatkami publicznymi jest procesem wieloletnim i wieloetapowym. Stopniowe wprowadzanie tego procesu ma na celu zagwarantowanie właściwości i poprawności przyjętych rozstrzygnięć metodologicznych, systemowych oraz technicznych.

Jednym z najważniejszych kroków w procesie wdrażania budżetu zadaniowego jest wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych instytucji budżetu zadaniowego poprzez cztery zasadnicze elementy:

- umieszczenie w uzasadnieniu do ustawy budżetowej wydatków w układzie zadaniowym, zgodnie z umieszczoną w ustawie o finansach publicznych metodologią,
- zadaniowy sposób prezentacji w ustawie budżetowej programów wieloletnich oraz inwestycji,
- wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących systemu sprawozdawczego w zakresie budżetu zadaniowego,
- obowiązek planowania zadaniowego przez agencje wykonawcze, fundusze celowe i państwowe osoby prawne (w tym instytucje gospodarki budżetowej).

Projektowana ustawa wprowadza nową strukturę zadaniowego planu wydatków (funkcje państwa, zadania budżetowe, podzadania) na rzecz poprawy jego przejrzystości. Zmiana polegająca na modyfikacji układu (w stosunku do układu: zadanie, podzadanie) w kierunku umożliwienia zastosowania ujęcia o charakterze funkcjonalnym została wprowadzona przez Ministra Finansów w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009. Minister Finansów określił funkcje państwa, o ogólnym charakterze porządkującym, będące zarazem najwyższym szczeblem budżetu zadaniowego, a także - wpisujące się w ich zakres zadania - będące II szczeblem struktury zadaniowej. W ramach tych zadań, dysponenci wpisują plan wydatków, będący układem podzadań zaopatrzone w zestaw celów i mierników. Dysponenci zamieszczają ponadto odpowiednie cele i wskaźniki dla zadań zdefiniowanych oraz wyszczególnionych przez Ministra Finansów.

Obecne rozwiązanie polegające m.in. na określeniu tzw. funkcji państwa - jako najwyższego szczebla budżetu zadaniowego, a także - wpisujące się w ich zakres zadania - będące drugim szczeblem struktury zadaniowej oraz podzadania zaopatrzone w zestaw celów i mierników - zostało wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2008. Wpływa ono również pozytywnie na wartość informacyjną wdrażanego systemu budżetu zadaniowego, co jest zgodne z założeniem, iż niezbędnym elementem realizowanej reformy (podobnie jak w wielu krajach OECD) jest powstanie wstępnej formy układu budżetowego informującego o wydajności (performance - informed budgeting - PI), mającym być narzędziem wspomagającym w procesie planowania wydatków publicznych.

Projekt przewiduje m.in. wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących sprawozdawczości w zakresie budżetu zadaniowego, które wpłyną na poprawę jakości oraz ujedynolicą dokumenty będące podstawą dla sporządzenia zbiorczej informacji o zadaniowym wykonaniu wydatków. Dlatego też w nowym projekcie, Minister Finansów został wyposażony w kompetencje do wydawania rozporządzenia, zawierającego wytyczne, określające wykaz zadań budżetowych, a także szczegółowy sposób i terminy sporządzania przez dysponentów materiałów do informacji z wykonania zadaniowego planu wydatków.

Wprowadzenie obowiązku prezentowania w ustawie budżetowej programów wieloletnich w układzie zadaniowym wynika z faktu, iż w dotychczasowych regulacjach brakowało przepisów nakazujących określanie skutków/efektów, jakie mają być osiągnięte w poszczególnych latach poprzez realizację danego programu wieloletniego. Konsekwencją braku takich zapisów prawnych jest w wielu przypadkach brak możliwości precyzyjnej oceny stopnia osiągnięcia założonych celów tych programów.

Stosowanie w niektórych przypadkach mierzenia efektów wskazanych programów wieloletnich, bez zastosowania jednolitej metodologii oceny rezultatów (właściwej dla budżetu zadaniowego) powoduje, iż zdarza się, że zmierzone efekty zadań dotyczących podobnego przedmiotu interwencji nie mogą być wprost porównywalne.

Powyższe luki powodują, iż obowiązki sprawozdawania wyników realizacji programów wieloletnich nie mogą być realizowane w sposób precyzyjny. Jest to stan dalece niewystarczający z punktu widzenia poprawności monitorowania i ewaluacji tego typu wydatków. Zadaniowy sposób prezentacji tych programów będzie miał istotny, korzystny wpływ na finanse publiczne - z punktu widzenia celowości i efektywności tego rodzaju wydatków. Nowy sposób prezentacji programów wieloletnich przyczyni się do większej

przejrzystości informacji dotyczących realizacji tych przedsięwzięć, do skuteczniejszej ich kontroli, a w efekcie do bardziej celowego, skutecznego i efektywnego funkcjonowania tej instytucji sektora finansów publicznych.

IV. Wykonywanie budżetu

Istotnym novum w dotychczasowej praktyce jest wprowadzenie konieczności uwzględniania w założeniach projektu budżetu państwa na rok następny kierunków działań zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów Programie Konwergencji oraz kierunków ustalonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

Zmieniono część zasad dotyczących części budżetowych państwa, które dotychczas włączane były do projektu budżetu państwa poza kontrolą Rady Ministrów. Projektodawca uznał, że dotychczasowe zasady powinny zostać utrzymane dla Kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych.

Jednocześnie projektodawca posiłkując się zasadą zapisaną w Deklaracji z Limy uznał, że w przypadku kiedy dochody i wydatki takich instytucji jak: Krajowa Rada Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Inspekcja Pracy oraz sądownictwo powszechne, nie będą przekraczać dwukrotności dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa, ich autonomia włączania budżetów do budżetu państwa zostanie w pełnym zakresie zachowana. Natomiast w przypadku, gdy dynamika wzrostu wydatków w założeniach projektu budżetu, będzie przekraczała wyznaczony w ustawie poziom, mając na względzie dbałość o stan finansów publicznych państwa, a w szczególności spełnienie przez Polskę norm Konwergencji, budżety tychże instytucji będą uzgadniane z Ministrem Finansów, a w przypadku nieuzgodnienia – Minister Finansów włączy do projektu ustawy budżetowej ich plany, ustalając dynamikę wzrostu ich wydatków na poziomie dwukrotności dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa i poinformuje Radę Ministrów o kwotach wnioskowanych przez te instytucje.

W projekcie zaproponowano przyznanie Ministrowi Finansów upoważnienia do wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania i dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa, w szczególności dotyczących projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, wydatków bieżących, inwestycyjnych i programów wieloletnich oraz określenia w drodze rozporządzenia przesłanek ich udzielenia. Powyższe rozwiązanie stanowić ma czynnik sprzyjający absorpcji tych środków europejskich oraz racjonalizacji wydatkowania pozostałych środków budżetowych.

Wprowadzono także przepisy przewidujące przesunięcie końcowego terminu do podziału przez Ministra Finansów środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, dla których zostały wydane decyzje dotyczące zapewnienia finansowania i dofinansowania z budżetu państwa. Zmiana ta ma na celu umożliwienie bardziej elastycznych działań dysponentów i przyczyni się do większej racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych.

Ograniczono sytuacje, w których dysponent występuje do Ministra Finansów o zgodę na zmniejszenie lub zwiększenie wydatków majątkowych – do przypadków dotyczących kwoty powyżej 500 tys. zł. Przepis taki ma zapewnić większą elastyczność w dysponowaniu częścią budżetową i nie powodować angażowania Ministra Finansów, w każdym przypadku zmian w planie finansowym w tym zakresie. Zmiany dokonywane przez dysponentów do tej kwoty podlegają jedynie niezwłocznemu zgłoszeniu Ministrowi Finansów. Natomiast w przypadku wydatków na inwestycje budowlane, każde przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu tych wydatków wymaga zgody Ministra Finansów.

Projekt ustawy wprowadza również możliwość dokonania przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych w celu uzyskania zagregowanej informacji nt. planowania środków publicznych na realizację określonych zadań oraz efektywności ich wykorzystania.

V. Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych

Projektodawca zaproponował nowe rozwiązania usprawniające oraz wzmacniające system audytu wewnętrznego w Polsce. Zaliczyć do nich należy m.in.:

- wprowadzenie badania sprawozdania finansowego niektórych jednostek samorządu terytorialnego - projekt ustawy wprowadza obowiązek corocznego badania sprawozdania finansowego w największych jednostkach samorządu terytorialnego w celu uzyskania dodatkowego zapewnienia w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej,
- podporządkowanie audytorów kierownikowi jednostki (ministrowi) - obecne podporządkowanie merytoryczne audytorów wewnętrznych dyrektorom generalnym powoduje znaczną, niekorzystną dysproporcję liczby realizowanych zadań audytowych w obszarach związanych z podstawową działalnością jednostek, w stosunku do działalności wspomagającej, za którą odpowiada dyrektor generalny. Zmiana podporządkowania audytorów ma na celu zmianę opisaną powyżej dysproporcji oraz umożliwienie realizacji podstawowego celu audytu, jakim jest wsparcie kierownika jednostki w osiąganiu planowanych celów i zadań. Zaznaczyć należy, że przyjęte rozwiązanie nie narusza kompetencji dyrektora generalnego w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań. W konsekwencji nakłada na dyrektorów generalnych obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu w jednostce. W powyższym zakresie nie zmieniają się regulacje w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, gdzie tak jak dotychczas komórka audytu wewnętrznego będzie podporządkowana organowi wykonawczemu gminy, czyli wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta lub przewodniczącemu organu wykonawczego powiatu i województwa, czyli staroście albo marszałkowi,
- rozszerzenie dostępu do zawodu audytora poprzez umożliwienie prowadzenia audytu wewnętrznego osobom legitymującym się ukończonymi studiami podyplomowymi oraz dwuletnią praktyką w prowadzeniu audytu. Przy czym za praktykę w zakresie audytu wewnętrznego w rozumieniu projektu uważa się udokumentowane wykonywanie czynności związanych z przeprowadzaniem audytu wewnętrznego, w wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż ½ etatu, czynności związanych

z przeprowadzaniem audytu w zakresie środków unijnych przez inspektorów kontroli skarbowej oraz czynności związanych z nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych przez inspektorów Najwyższej Izby Kontroli.

Rozwiązanie to stanowić będzie ważną perspektywę awansu dla obecnych „asystentów audytu”, czyli osób niezatrudnionych na stanowisku audytora, wykonujących czynności pomocnicze i zdobywających tym samym niezbędne i cenniejsze w wielu przypadkach od formalnych kwalifikacji doświadczenie audytowe. W przekonaniu projektodawcy doświadczenie stanowi bowiem jeden z najistotniejszych elementów przesądzających o jakości wykonywanego audytu wewnętrznego, zaś certyfikacja jest ważnym elementem rozwoju zawodowego, który nie powinien być jedynym sposobem dopuszczenia do zawodu.

Jednocześnie w ocenie projektodawcy specyfika audytu wewnętrznego jest na tyle odmienna, iż nie powinien istnieć automatyzm w przyznawaniu uprawnień kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli oraz inspektorom kontroli skarbowej. Wprowadzono przepis przejściowy, który daje tym osobom dwa lata na zdobycie jednego z certyfikatów wymienionych w ustawie albo odbycie dwuletniej praktyki w przeprowadzaniu audytu uzupełnionej o przygotowanie teoretyczne na studiach podyplomowych. Oznacza to, że w praktyce osoby, które dysponują omawianymi uprawnieniami, po dwóch latach, jeżeli uzupełnią swoje kwalifikacje o dyplom studiów podyplomowych, uzyskają pełen dostęp do zawodu audytora,

- powołanie do życia komitetów audytu - projekt ustawy przewiduje utworzenie komitetów audytu jako ciał doradczych w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego dla ministrów kierujących działami administracji rządowej, w których występują jednostki podległe lub nadzorowane. W pozostałych przypadkach utworzenie komitetów audytu nie jest obowiązkowe.

Proponuje się też, aby minister w ramach kierowanych przez siebie działów administracji rządowej mógł kształtować system audytu wewnętrznego poprzez wskazywanie jednostek, które będą zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego, określanie sposobu jego prowadzenia (tj. czy przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w jednostkach czy też przez usługodawcę). Wprowadzenie takich rozwiązań ma na celu ustanowienie audytu wewnętrznego jako efektywnego i skutecznego narzędzia oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej oraz realizacji celów i zadań określonych przez ministra, a także dostarczania systemowych analiz obejmujących więcej niż jedną jednostkę.

VI. Wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

Istotne zmiany zostały zaproponowane w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych. Wprowadzono nowy próg ostrożnościowy.

W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 47% ale mniejsza niż 52% wprowadzono ograniczenie deficytu budżetu państwa na kolejny rok budżetowy do poziomu wynikającego z ustawy budżetowej na aktualny rok budżetowy. W przypadku, gdy wartość omawianej relacji wynosi od 52% do 55% to w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto ma być niższa od tej relacji w roku poprzednim, a ponadto nie przewiduje się wydatków na nowe inwestycje, których jednostkowa wartość przekracza 500 mln zł, a okres realizacji jest dłuższy niż 2 lata.

W przypadku kolejnego progu ostrożnościowego od 55% do 60% wprowadza się ograniczenia polegające m.in. na niepodwyższaniu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, niedokonywaniu wydatków na nowe inwestycje oraz na ograniczeniu waloryzacji emerytur i rent. W przypadku tego progu ostrożnościowego Rada Ministrów ma ponadto obowiązek dokonania przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz dokonania przeglądu inwestycji wieloletnich, a także Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie tej relacji. Dodatkowo, w roku budżetowym następującym po roku, w którym została ogłoszona relacja niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do produktu krajowego brutto obowiązuje zakaz przekraczania ogłoszonej relacji. O okres trwania zakazu przekraczania relacji w roku budżetowym następującym po roku, w którym relacja została ogłoszona, informuje Minister Finansów w drodze obwieszczenia. Okres obowiązywania zakazu może być krótszy niż rok budżetowy.

Ponadto wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego będą mogły być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

W przypadku relacji wynoszącej ponad 60% Rada Ministrów, poza poprzednimi ograniczeniami, ma obowiązek przedstawić Sejmowi program sanacyjny w celu zmniejszenia tej relacji do niższego poziomu. Równocześnie wprowadza się ograniczenie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu oraz obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.

VII. Zmiany w zakresie gospodarowania środkami europejskimi oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi.

Jedną z głównych zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi będzie wyodrębnienie, w ramach budżetu państwa „budżetu środków europejskich”, który będzie zawierał środki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w części podlegającej refundacji. Na etapie planowania wydatki będą prezentowane w podziale na części i działy klasyfikacji budżetowej oraz programy. Natomiast na etapie wykonywania wydatki będą przedstawiane w pełnej klasyfikacji budżetowej oraz w podziale na programy. Deficyt związany ze środkami europejskimi nie będzie wliczany do deficytu budżetu państwa i jego finansowanie stanowić będzie dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu. Rozwiązanie takie zostało przyjęte, ponieważ już w chwili obecnej zgodnie z metodologią ESA'95 saldo przepływu środków pomiędzy Polską a UE w zakresie środków unijnych nie jest wliczane do bilansu sektora finansów publicznych.

Nadwyżka środków europejskich również nie będzie wliczana do budżetu państwa. Będzie ona źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa, zaciągniętych na pokrycie deficytu budżetu środków europejskich.

Ponadto, ujęcie w budżecie deficytu związanego z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich zaburza obraz rzeczywistego salda budżetu państwa, ze względu na przesunięcie w czasie pomiędzy dokonaniem wydatku a otrzymaniem refundacji z

Komisji Europejskiej. Powoduje również konieczność stosowania reguł ostrożnościowych związanych z deficytem budżetu państwa w obrębie roku budżetowego, mimo, że - z założenia – wydatki i dochody w tym zakresie bilansują się w okresie wykraczającym poza rok budżetowy.

Ponadto nastąpi zmiana sposobu dokonywania płatności dla beneficjentów programów, co przyczyni się do:

- zwiększenia przejrzystości systemu finansowania,
- wyeliminowania przepływów finansowych w formie dotacji rozwojowych, w tym rozliczania dotacji z końcem roku budżetowego,
- wyeliminowania środków niewygasających,
- zwiększenia kontroli nad środkami budżetu państwa,
- skrócenia czasu pomiędzy dokonaniem wydatku z budżetu a zapłatą za zadanie.

W odniesieniu do środków funduszy strukturalnych oraz środków pomocowych państw EFTA większość środków będzie przekazywana do Polski.

Nastąpi wprowadzenie odrębnego podmiotu – płatnika (Bank Gospodarstwa Krajowego) dokonującego płatności na rzecz beneficjentów. Przedkładany projekt ustawy przewiduje również nowy obieg środków na finansowanie programów: budżet państwa (Ministerstwo Finansów) – Bank Gospodarstwa Krajowego – beneficjent.

Część szczegółowa

Przewiduje się następujący zakres zmian w projekcie przedkładanej ustawy o finansach publicznych:

W dziale I projektu ustawy – Zasady finansów publicznych

a) w rozdziale 1 – Przepisy ogólne

1. Uzupełniony został zakres spraw obejmowany regulacjami ustawy o tryb opracowywania i uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej, regulacje dotyczące budżetu zadaniowego, oraz konsekwencje zmian w formach organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, a ponadto także o zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych.

b) w rozdziale 2 – Środki publiczne, nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych

1. Wprowadzono do projektu jednolitą nazwę „Szwajcarsko-Polski Program Współpracy” zastępującą dotychczas istniejącą jako „szwajcarski mechanizm finansowy”. Zaproponowana zmiana dostosowuje brzmienie powyższego przepisu do nazewnictwa przyjętego, w trakcie negocjacji, w zawartej umowie międzynarodowej ze Szwajcarią jako państwem – darczyńcą bezzwrotnych środków pomocowych, z których będzie mogła korzystać Polska. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy został przyjęty w celu zmniejszenia różnic społeczno – gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej.
2. Wprowadzono nową kategorię rozchodów publicznych – udziały Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Podyktowane to zostało faktem,

że Rzeczpospolita Polska dokonuje tytułem udziału na rzecz m.in. Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy też Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, określonych płatności, które podlegają zwrotowi w chwili rezygnacji z członkostwa w danej instytucji.

c) w rozdziale 3 – Jednostki sektora finansów publicznych

1. Dostosowano zakres jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do tzw. systemu ESA`95 – europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie Europejskiej, wyłączając z sektora jednostki badawczo-rozwojowe. Jednocześnie projekt zakłada, że państwowe instytucje filmowe będą „z nazwy” wymienione jako jednostki tworzące sektor finansów publicznych.

2. Zaproponowane zostały zmiany dotyczące form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych. Nie przewidziano przede wszystkim dalszego funkcjonowania gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (tak państwowych jak i samorządowych) oraz państwowych zakładów budżetowych. Utrzymano funkcjonowanie zakładów budżetowych w sferze *stricte* samorządowej, ograniczając zakres ich działalności do spraw dotyczących:

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

Podkreślenia wymaga, że projektowany zakres działalności wykonywanej przez samorządowe zakłady budżetowe był przedmiotem konsultacji ze stroną samorządową i został przez nią zaakceptowany.

Zadania publiczne realizowane dotychczas przez państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych i samorządowych jednostek budżetowych zostaną zweryfikowane oraz będą mogły być przejęte przez jednostki budżetowe lub wykonywane w innej formie organizacyjnej: dotychczas istniejącej w systemie prawnym – spółki lub nowej – agencji wykonawczej lub instytucji gospodarki budżetowej.

3. W przypadku jednostek budżetowych i zakładów budżetowych projektodawca zaproponował, aby reguły dotyczące tworzenia i likwidowania tych jednostek pozostały na zasadach obecnie obowiązujących.

4. Zlikwidowano instytucję rachunku dochodów własnych oraz fundusze motywacyjne, które zaczęły nabierać cech zlikwidowanych już wcześniej (w roku 2005) środków specjalnych.

5. W zaproponowanych regulacjach wykluczono także możliwość funkcjonowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy celowych. Środki tych funduszy zostaną włączone do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie dotyczącym państwowych funduszy celowych zmiany polegają na wykluczeniu możliwości nadawania państwowym funduszom celowym przymiotu osoby prawnej. Będą one funkcjonowały w systemie finansów publicznych jako rachunki bankowe. Ich dysponenci – ministrowie lub inny organ – wskazani w ustawie tworzącej fundusz, dokonają wyboru formy organizacyjno – prawnej obsługi tych rachunków.

Wzmocnieniu ulegnie rola planu finansowego jako podstawy gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego. Dokonywanie zmian w planie przychodów i kosztów będzie wymagało zgody ministra lub organu dysponującego państwowym funduszem. Decyzja w tej sprawie będzie wymagała powiadomienia Ministra Finansów. Ponadto, w przypadku gdy państwowy fundusz celowy będzie posiadał zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie planowanych przychodów w pierwszej kolejności przeznaczać będzie na ich spłatę. Przepisy przedmiotowego projektu rozszerzyły również okres i zakres planowania o sporządzanie planów finansowych, także w układzie zadaniowym obejmującym m.in. zestawienie zadań w ramach planowanych kosztów na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, wraz z opisem celów tych zadań i mierników określających stopień realizacji celu.

6. Zaproponowano agencję wykonawczą jako nową formę organizacyjno-prawną dla wykonywania kluczowych zadań państwa wraz z ustawowymi zasadami, warunkami i procedurami obowiązującymi w tworzeniu instytucji o takim statusie. Nowa forma organizacyjna jaką jest agencja wykonawcza będzie mogła być wykorzystana do realizacji zadań państwa od momentu wejścia w życie przedkładanej ustawy o finansach publicznych. Równocześnie przewiduje się, że część z obecnie funkcjonujących państwowych osób prawnych przyjmie tę formę organizacyjną począwszy od 1 stycznia 2011 r. Szczególne regulacje w tym zakresie zawarte są w ustawie wprowadzającej niniejszą ustawę.

Szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia, funkcjonowania i gospodarki finansowej agencji wykonawczych przewidują m.in.: ustawowe tworzenie agencji dla realizacji zadań publicznych oraz nadanie im osobowości prawnej. Ponadto regulacjom poddano przede wszystkim zakres ich tworzenia, poprzez wskazanie, co w szczególności mają zawierać ustawy tworzące agencje, a także formę i zakres sporządzania planów finansowo-rzeczowych. Odrębną kwestią wymagającą uregulowania było ujednoczenie sposobu rozliczania się z budżetem państwa z nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku pozostającej po uregulowaniu zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego. Projekt przekazuje delegację dla ministrów sprawujących nadzór nad agencjami do określania sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych poszczególnych agencji, gdyż nie jest możliwe ujednoczenie tego sposobu wobec różnorodności zakresu działań funkcjonujących obecnie agencji (które staną się agencjami wykonawczymi).

Ze względu na nowe realia, zakładające funkcjonowanie w systemie finansów publicznych po dniu 1 stycznia 2009 r. agencji wykonawczych w rozumieniu nowej ustawy o finansach publicznych, zdecydowano się - w stosunku do już istniejących agencji państwowych - na zawarcie w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych przepisu przejściowego, zgodnie z którym w okresie 2 lat ma nastąpić dostosowanie przepisów ustaw szczególnych, tworzących te jednostki, do zasad określonych w projekcie ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie okresu przejściowego pozwoli na pełne wdrożenie nowych rozwiązań systemowych i płynne przejście do nowych zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej.

Ponadto, projektodawca wprowadził przepis umożliwiający Radzie Ministrów podejmowanie decyzji w sprawie udzielania zgody dla agencji wykonawczej na niewpłacanie przez nią nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku, pozostającej po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Nastąpić to może jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej.

7. Przewidziana została możliwość przyznawania agencjom wykonawczym oraz samorządowym zakładom budżetowym dotacji z budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli podmioty te prowadzą działalność gospodarczą, przedmiotowe dotacje mogą być udzielane jedynie zgodnie z regułami udzielania pomocy publicznej. Art. 87 ust. 1 TWE stanowi bowiem, iż z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, jest nie do pogodzenia z regułami wspólnego rynku – w zakresie, w jakim narusza wymianę między Państwami Członkowskimi – wszelka pomoc udzielana przez Państwo lub ze źródeł państwowych, bez względu na formę, która przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem.
 8. Zaproponowano nową formę organizacyjno-prawną instytucję gospodarki budżetowej. Będzie ona tworzona na wniosek ministra za zgodą Rady Ministrów. Instytucje gospodarki budżetowej będą tworzyć również szefowie i prezesi następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu najwyższego, Naczelnego sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięi Narodowej-Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz sądownictwa powszechnego, i o ich utworzeniu będą informować Radę Ministrów. Utworzona instytucja będzie pokrywała koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Przewidziano możliwość otrzymywania jednorazowej dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe przez nowoutworzoną instytucję. Instytucja gospodarki budżetowej będzie mogła otrzymywać również dotacje z budżetu państwa, o ile odrębne przepisy będą tak stanowiły. Projekt przewiduje, że będzie to osoba prawna wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego. We wniosku o utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej wskazany zostanie organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego, przedmiot działalności państwowej, źródło przychodów oraz przeznaczenie zysku. W ocenie projektodawców ta forma organizacyjno-prawna mogłaby zostać wykorzystana w celu przekształcenia w nią np. gospodarstw pomocniczych przy Ochotniczych Hufcach Pracy.
 9. Wprowadzono przepis umożliwiające tworzenie przez Prezesa Rady Ministrów jednostek budżetowych realizujących zadania na rzecz administracji rządowej. Celem proponowanej zmiany jest możliwość utworzenia pomocniczej jednostki budżetowej, której zasadniczym zadaniem będzie prowadzenie zamówień centralnych w trybie art. 15a ustawy – Prawo zamówień publicznych.
- d) w rozdziale 4 – Jawność i przejrzystość finansów publicznych
1. Zaproponowano rozwiązanie polegające na możliwości połączenia sprawozdawczości dotyczącej długu i należności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego ze sprawozdawczością w tym zakresie dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Przyczyni się to do kompatybilności gromadzonych danych oraz ich jakości. Jednocześnie proponuje się przekazanie gromadzenia, zbierania i weryfikowania danych w zakresie całego sektora finansów publicznych dotyczących długu i należności oraz pozostałych operacji finansowych Prezesowi GUS. Obecnie GUS jest odpowiedzialny za zbieranie, gromadzenie i weryfikację sprawozdawczości w zakresie długu i należności

jednostek posiadających osobowość prawną, z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. GUS jest pod względem infrastrukturalnym przygotowany do gromadzenia danych w zakresie zobowiązań i należności od wszystkich jednostek sektora finansów publicznych oraz ich agregacji, a z uwagi na statystyczny charakter tych danych wydaje się być instytucją właściwą.

2. Wprowadzono zapis uprawniający Ministra Finansów do określania w drodze rozporządzenia rodzaju, formy, terminów i sposobów sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe oraz agencje wykonawcze sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego.

e) w rozdziale 5 – Zasady gospodarowania środkami publicznymi

1. W przepisach dotyczących ogólnych zasad gospodarowania środkami publicznymi została uwzględniona nowa organizacja sektora finansów publicznych. W zasadach ogólnych zawarta jest m.in. szczególna w stosunku do budżetu regulacja, iż jednostki prowadzące działalność gospodarczą, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i inne państwowe osoby prawne gromadzące środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów mogą je przeznaczać na finansowanie imiennie wymienionych wydatków.
2. Uściślono przepis dotyczący możliwości nabywania lub obejmowania udziałów lub akcji w spółkach handlowych oraz obligacji przez jednostki sektora finansów publicznych poprzez dopuszczenie możliwości takiego działania jeżeli inna ustawa taką możliwość przewiduje.

Upoważniono ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do przejęcia od jednostek sektora finansów publicznych (z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) udziałów w spółkach, akcji spółek i obligacji wyemitowanych przez podmioty inne niż Skarb państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

3. Rozszerzono zasady dokonywania wydatków publicznych o zasadę skuteczności, polegającą na optymalnym doborze metod i środków dla osiągnięcia założonych celów, przy celowym i oszczędnym dokonywaniu wydatków, będącą jednocześnie podstawową zasadą budżetu zadaniowego.
4. Uściślone zostały przepisy dotyczące tworzenia fundacji ze środków publicznych. Projekt doprecyzowuje, iż nie będzie możliwe tworzenie fundacji ze środków publicznych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Oznacza to, że utworzenie ze środków publicznych państwowej osoby prawnej, działającej w formie fundacji, będzie wymagało odrębnej ustawy o jej utworzeniu.
5. Wprowadzono do projektu regulację, która wymaga, aby dla projektu ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego nie tylko określono skutki finansowe tych zmian, ale wskazano także źródła sfinansowania zmian. Projektodawca uznał bowiem, że bardzo istotne jest określenie jaka będzie struktura finansowania każdej zmiany, tzn. w jakiej wysokości będzie partycypować w tym budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, inne jednostki sektora finansów publicznych czy też podmioty prywatne.
6. Projektodawca uznał za racjonalne ujednoczenie funkcjonujących w polskim systemie prawnym przepisów dotyczących egzekwowania niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w związku z czym zaproponował zamieszczenie ich w jednej ustawie systemowej. Należy zwrócić uwagę, że przyjęta przez projektodawcę koncepcja redakcji przedmiotowych przepisów nie zakłada, funkcjonującej poprzednio konieczności odwoływania się w tym zakresie do stosownych postanowień ustawy – Ordynacja podatkowa. Przyjęte w

projektowanych przepisach konstrukcje prawne wzorowane są na rozwiązaniach już istniejących na gruncie podatkowym. Ich praktyczne stosowanie wywoływało jednak wątpliwości, głównie urzędów wojewódzkich w odniesieniu do dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości. Takie rozwiązanie powinno ułatwić egzekwowanie należnych budżetowi państwa i budżetom jednostek samorządu terytorialnego należności.

Istotnym novum jest wprowadzenie do niniejszego projektu oraz enumeratywne wskazanie katalogu środków publicznych, stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, w stosunku do których mogą być stosowane różne instrumenty ulg w ich spłacie określone w projekcie ustawy o finansach publicznych. Należą do nich w szczególności następujące dochody budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych ustawą o finansach publicznych,
- należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa,
- wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych,
- wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych,
- wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych,
- należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich,
- dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe;
- pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Ponadto, w projekcie zawarto szczegółowe regulacje dotyczące m.in.:

- organów uprawnionych do wydawania decyzji w sprawach dotyczących niepodatkowych należności budżetowych w I instancji oraz organów odwoławczych w tych sprawach,
- ulg w spłacie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych, w postaci umorzeń, odraczania spłat lub rozkładania na raty; przepisy dotyczące udzielania ulg są analogiczne jak w Ordynacji podatkowej, która była notyfikowana Komisji Europejskiej.

W projekcie zawarto również regulację, zgodnie z którą do spraw nieuregulowanych ustawą o finansach publicznych, takich jak: zabezpieczenia, nadpłaty, wygaśnięcia czy odpowiedzialność osób trzecich, zastosowanie będą miały przepisy ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy Działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, w tym przepisy rozporządzeń wydanych na ich podstawie.

7. Wprowadzono przepis, zgodnie z którym zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa. Powyższa regulacja ma również zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego, agencji wykonawczych i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych.
8. Dookreślono przepisy dotyczące głównego księgowego poprzez wprowadzenie ustawowego wymogu znajomości przez głównego księgowego języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków głównego księgowego. Podkreślenia wymaga, że przepisy prawa polskiego nakładają na osoby

wykonywające czynności głównego księgowego szereg obowiązków o charakterze kontrolnym, nierzadko wykraczającym poza szeroko rozumianą sferę finansową.

Jednocześnie zaproponowano odstępstwa od niektórych wymagań dla głównych księgowych placówek zagranicznych podległych ministrowi spraw zagranicznych.

9. Wydatki jednostek sektora finansów publicznych mogą być dokonywane zgodnie z ustawami, umowami międzynarodowymi oraz aktami wykonawczymi w zakresie odnoszącym się do poszczególnych rodzajów wydatków.

f) w rozdziale 6 – Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych

1. Usystematyzowano przepisy dotyczące kontroli zarządczej i jej koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych i zamieszczono w nowym odrębnym rozdziale.
2. Wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce obecnego terminu - kontrola finansowa. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy jest objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
3. Zaproponowano utworzenie systemu kontroli zarządczej w administracji publicznej.

W projekcie proponuje się utworzenie systemu kontroli zarządczej na dwóch poziomach:

- system kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej), za który odpowiedzialność ponosił będzie minister kierujący działem administracji rządowej;
- system kontroli zarządczej w poszczególnych jednostkach (I poziom kontroli zarządczej), za który odpowiedzialność ponosił będzie kierownik jednostki.

W przypadku gmin, powiatów i województw samorządowych byłyby to odpowiednio poziom jednostki samorządu terytorialnego (II poziom kontroli zarządczej) oraz poziom poszczególnych jednostek organizacyjnych samorządu (I poziom kontroli zarządczej).

Na przykład w przypadku działu gospodarka minister właściwy w sprawach tego działu (obecnie Minister Gospodarki) byłby odpowiedzialny za ustanowienie II poziomu kontroli zarządczej w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych (np. Urząd Patentowy RP, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Główny Urząd Miar, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Dozoru Technicznego, Agencja Rezerw Materiałowych) oraz w ramach I poziomu kontroli zarządczej – jako kierownik urzędu – za stworzenie systemu w Ministerstwie Gospodarki. Ponadto kierownicy poszczególnych jednostek (np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości) za stworzenie I poziomu kontroli w tych jednostkach.

W przypadku II poziomu kontroli zarządczej, zdecydowano się na wykorzystanie pojęcia działu administracji rządowej, gdyż istota i złożoność zadań realizowanych na poziomie działów kierowanych przez członków Rady Ministrów wydają się być największe i mieć najistotniejsze znaczenie dla funkcjonowania administracji państwowej.

Zadania związane z kontrolą zarządczą ministrowie będą wykonywać poprzez opracowywanie zasad, procedur i wykorzystywanie innych mechanizmów, jakimi

dysponują w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych już na podstawie obowiązujących przepisów, w tym na przykład ustawy o Radzie Ministrów. Odpowiedzialność za funkcjonowanie I poziomu kontroli zarządczej będzie z kolei spoczywać na kierownikach poszczególnych jednostek.

Ocena kontroli zarządczej na poziomie działu (a także: gminy, powiatu i województwa) będzie m.in. prowadzona przez komórkę audytu wewnętrznego zorganizowaną w urzędzie obsługującym ministra kierującego działem (również urządzie: gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim). W tym celu projekt zakłada umożliwienie audytorom zatrudnionym w jednostce obsługującej ministra przeprowadzenie oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez ministra.

Jednocześnie ocenę kontroli zarządczej I poziomu będzie prowadziła komórka audytu wewnętrznego zorganizowana w jednostce wchodzącej w skład działu.

Koordinacja systemu kontroli zarządczej zostaje powierzona Ministrowi Finansów, który będzie ją sprawował poprzez wydawanie i upowszechnianie standardów kontroli zarządczej, wydawanie wytycznych w tym zakresie, a także poprzez zlecanie audytów wewnętrznych w jednostkach.

4. Wprowadzono do projektu przepisy dotyczące planu zadań i sprawozdania z realizacji zadań.

Jednym z podstawowych aspektów kierowania jednostką jest planowanie jej działalności. Kontrola zarządcza jest w założeniu narzędziem obejmującym także zagadnienie formułowania celów i zadań, a następnie sprawdzeniem ich realizacji zgodnie z założonymi kryteriami.

Praktyka zarządzania w administracji wskazuje, iż kierownicy jednostek rzadko w sposób sformalizowany i komunikowany w jednostce wyznaczają dla nich cele i zadania oraz prowadzą systematyczną ocenę stopnia ich wykonania. Wprowadzenie formalnego obowiązku wyznaczania celów i przygotowywania planów zadań dla działu oraz dla jednostek sektora finansów publicznych, a także sporządzanie sprawozdań z wykonania tych planów jest warunkiem sine qua non właściwego zarządzania jednostką, czyli w konsekwencji efektywnego wykorzystania środków publicznych. Jest to narzędzie, które nie tylko w pewnym stopniu powinno zobligować kierownika jednostki do dbania o rzeczywiste, a nie tylko formalne, realizowanie obowiązków z zakresu zarządzania jednostką, ale także jest elementem odpowiedzialnego i jawnego gospodarowania środkami publicznymi wobec obywateli i podatników.

Nowym istotnym elementem mającym wpłynąć na zwiększenie odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi jest obowiązek corocznego składania oświadczeń przez kierowników jednostek o stanie kontroli zarządczej. Wzór oświadczenia określony zostanie w rozporządzeniu Ministra Finansów. Oświadczenia takie funkcjonują m.in. w Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, iż plany i sprawozdania winny uwzględniać zadania wynikające z planowania i sprawozdawczości związanej z budżetem zadaniowym.

W dziale II projektu ustawy – Państwowy dług publiczny

a) w rozdziale 1 – Przepisy ogólne

1. Doprecyzowane zostały przepisy dotyczące sprawowania kontroli nad stanem długu publicznego, wynikające z uwzględnienia przepisów Konstytucji RP i ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.
2. Określone zostały zasady kontroli nad stanem długu Skarbu Państwa, sprawowanej przez Ministra Finansów, który uzyska prawo do:
 - kontroli realizacji obowiązków wynikających z procedur oszczędnościowych i sanacyjnych;
 - żądania od jednostek sektora finansów publicznych informacji o stanie, prognozie i strukturze ich zadłużenia.

W razie powzięcia wiadomości o nieprawidłowościach w realizacji obowiązków wynikających z procedur ostrożnościowych, Minister Finansów będzie informował o tych nieprawidłowościach organy sprawujące nadzór nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych.

3. Wprowadzona została czteroletnia strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz uzupełniono jej zakres o prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

b) w rozdziale 2 – Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

1. Zaproponowano zmianę definicji potrzeb pożyczkowych budżetu państwa odnosząc się do konieczności sfinansowania deficytu budżetu państwa oraz rozchodów budżetu państwa, a także nowej kategorii jaką jest deficyt budżetu środków europejskich.

Powyższa zmiana ma na celu objęcie, obok deficytu budżetu państwa, wszelkich operacji finansowych stanowiących rozchód budżetu państwa. Należy zauważyć, iż dotychczasowe operacje wymienione w ustawie o finansach publicznych stanowią rozchód budżetu państwa. W związku z wprowadzeniem kategorii deficytu budżetu środków europejskich, pojęcie potrzeb pożyczkowych rozszerzono również o ten rodzaj deficytu.

2. Minister Finansów został upoważniony m.in. do zarządzania nadwyżką budżetu środków europejskich – w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich.
3. Doprecyzowano zakres zadań wynikających z zarządzania długiem Skarbu Państwa a realizowanych przez Ministra Finansów o zarządzanie pasywami finansowymi Skarbu Państwa. Propozycja ta wynika z faktu, że operacje związane z zarządzaniem długiem to w głównej mierze operacje na pasywach.
4. Dodano przepisy powierzające Ministrowi Finansów kompetencje co do możliwości otwierania odrębnego rachunku depozytowego, tworzonego poza rachunkiem centralnym, jako zabezpieczenia transakcji zawieranych przez Ministra Finansów.

Minister Finansów zwracałby zabezpieczenie wniesione w pieniądzu, a także odsetki w wysokości i w terminach wynikających z umowy zabezpieczającej. Ponieważ stopa oprocentowania dla tych depozytów dla strony dającej zabezpieczenie wynika z umowy zabezpieczającej, a nie z umowy rachunku bankowego, Minister Finansów powinien mieć możliwość ich lokowania w wybranym banku.

5. Wprowadzenie przepisu nakładającego na NBP obowiązek udostępniania Ministrowi Finansów danych, w tym danych indywidualnych oraz zestawień i ocen, o których mowa w art. 23 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Udostępnienie takich danych przez NBP jest niezbędne do oceny ryzyka kredytowego transakcji zawieranych przez Ministra Finansów z bankami, w związku z wykonywaniem przez Ministra Finansów zadań w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa. NBP gromadzi dane bilansowe o bankach w ramach sprawowanego nadzoru. Banki przystępując do systemu

Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych wyraziły zgodę na udostępnianie takich danych.

c) w rozdziale 3 – Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

1. Wprowadzono nowy próg ostrożnościowy i przewidziano rozszerzenie dotychczasowych procedur ostrożnościowych.

W przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa:

- od 47% ale mniejsza od 52% - to w projekcie ustawy budżetowej uchwalonym przez Radę Ministrów na nowy rok budżetowy deficyt budżetu państwa nie może być wyższy niż deficyt budżetu państwa wynikający z ustawy budżetowej na aktualny rok budżetowy,
- od 52% ale mniejsza niż 55% - to Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji ogłoszonej do 31 maja za poprzedni rok budżetowy oraz nie przewiduje się wydatków na nowe inwestycje, których wartość jednostkowa przekracza 500 mln zł, a okres realizacji przekracza 2 lata,
- od 55% ale mniejsza od 60% - to poza ograniczeniami dotyczącymi poprzedniego progu ostrożnościowego (52%-55%) w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie ustawy budżetowej nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, dokonywania wydatków na nowe inwestycje oraz ogranicza się waloryzację emerytur i rent do poziomu wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok budżetowy, a także wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa.

Ponadto Rada Ministrów ma obowiązek dokonania przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu inwestycji wieloletnich, oraz przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego mającego na celu obniżenie relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dodatkowo, w roku budżetowym następującym po roku, w którym została ogłoszona relacja niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do produktu krajowego brutto obowiązuje zakaz przekraczania ogłoszonej relacji. O okresie trwania zakazu przekraczania relacji w roku budżetowym następującym po roku, w którym relacja została ogłoszona, informuje Minister Finansów w drodze obwieszczenia. Okres obowiązywania zakazu może być krótszy niż rok budżetowy.

Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego będą mogły być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA),

- od 60% - to stosuje się ograniczenia związane z poprzednim progiem ostrożnościowym a ponadto Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%. Równocześnie wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być

wyższe niż dochody tego budżetu oraz obowiązuje zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych.

2. Wobec zaproponowania w przedkładanym projekcie ustawy nowych systemowych rozwiązań w zakresie zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego zrezygnowano z limitowania poziomu deficytów tych podmiotów po przekroczeniu przez relację kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto 50%. Limity w zakresie deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały jednak utrzymane w przypadku kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto powyżej 55% i 60%. W przypadku przekroczenia progu 55% wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego będą mogły być wyższe niż dochody tego budżetu, powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. W przypadku przekroczenia progu 60% budżet jednostek samorządu terytorialnego musi być w całości zrównoważony, tj. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe niż dochody.

d) w rozdziale 4 - Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych

Doprecyzowano zakres przedmiotowy przepisu wprowadzającego dla jednostek sektora finansów publicznych ograniczenia w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Z uwagi na powstałe wątpliwości interpretacyjne co do zakresu zobowiązań finansowych, zaproponowano bezpośrednio wskazanie wszystkich zobowiązań (pożyczki, kredyty, papiery wartościowe oraz gwarancje i poręczenia), których wartość nominalna powinna być ustalona na dzień zawarcia transakcji.

e) w rozdziale 5 – Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych

1. Dostosowano do rozwiązań przyjętych w europejskim systemie rachunków narodowych i regionalnych ESA '95 definicje krótkoterminowych i długoterminowych papierów wartościowych.
2. Upoważniono Ministra Finansów do wydawania aktów wykonawczych regulujących warunki emitowania określonych rodzajów skarbowych papierów wartościowych. Z uwagi na to, że skarbowe papiery wartościowe są instrumentami rynkowymi dopuszczonymi do publicznego obrotu, istnieje możliwość szybkiego dostosowania do potrzeb rynkowych ich konstrukcji oraz zasad obsługi i sprzedaży. W związku z powyższym, celowym wydaje się uregulowanie problematyki dotyczącej szczegółowych warunków emitowania papierów wartościowych w akcie prawnym rangi rozporządzenia wydawanego przez Ministra Finansów, a nie w ustawie.

W dziale III projektu ustawy – Budżet państwa

a) w rozdziale 1 – Zakres i podstawowe zasady budżetu państwa

1. W zakresie budżetu państwa i podstawowych zasad dokonano zmian wynikających z wprowadzenia budżetu środków europejskich, w tym wprowadzono nową definicję budżetu państwa. Ponadto, na wzór terminologii wprowadzonej przez Decyzję Rady nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o ratyfikacji decyzji Rady nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów

własnych Wspólnot Europejskich), projekt wprowadza jednolite pojęcie „zasoby własne Unii Europejskiej” w miejsce dotychczasowego „środki własne Unii Europejskiej”.

2. W zakresie ustawy budżetowej wprowadzone zostały zmiany wynikające ze zmian organizacyjnych sektora finansów publicznych, wprowadzenia budżetu środków europejskich oraz z wdrażania kolejnych elementów budżetu zadaniowego.

Ustawa budżetowa będzie przede wszystkim określała prognozę dochodów budżetu państwa oraz limit wydatków budżetu państwa oraz ustalała: deficyt budżetu państwa oraz źródła jego pokrycia, przychody i maksymalny poziom rozchodów budżetu państwa, zakres i kwoty dotacji przedmiotowych.

Ponadto ustawa budżetowa będzie zawierała również:

- plany finansowo-rzeczowe agencji wykonawczych,
- plany finansowe:
 - państwowych funduszy celowych,
 - instytucji gospodarki budżetowej,
 - państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14² ustawy;
- zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym,
- wykaz:
 - jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty dotacji,
 - programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wraz z limitami wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie tych programów,
 - wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji programów realizowanych z udziałem środków europejskich wraz z wykazem wieloletnich limitów wydatków realizowanych w ich ramach.
- informacje, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z odrębnych ustaw;
- plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na współfinansowanie programów z udziałem środków europejskich, w szczególności klasyfikacji budżetowej część, dział, rozdział.

3. Ograniczono wysokości rezerw celowych z 5% do 3% planowanych wydatków; rezerwy mogą być tworzone tylko na wydatki:

- których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania budżetu,
- których realizacja uwarunkowana jest zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej,
- związane z realizacją programów, projektów i zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE.

Dodatkowo wprowadzono przepis dyscyplinujący, iż nie można tworzyć rezerw celowych na finansowanie wydatków, których podział na klasyfikacje budżetową jest znany na etapie opracowywania projektów ustawy budżetowej.

4. Zniesiono kategorię tzw. inwestycji wieloletnich. Co rok w ustawie budżetowej prezentowany jest załącznik zawierający wykaz inwestycji wieloletnich (uprzednio zwanych centralnymi). W związku z transformacją ustrojową, reformującą administrację publiczną, samorządy województw oraz powiaty przejęły w 1999 r. inwestycje wieloletnie mieszczące się w zakresie ich kompetencji, z tym że dotacje

z budżetu państwa są nadal przekazywane na ich dokończenie poprzez kontrakty wojewódzkie. Wykaz został zatem ograniczony do inwestycji wieloletnich należących do kompetencji organów władzy publicznej sektora rządowego. Jego celem jest imienne wskazanie najkosztowniejszych spośród ogółu inwestycji finansowanych z budżetów ministrów i wojewodów, którzy podjęli decyzję o potrzebie ich realizacji. W ostatnich latach obserwuje się ewoluowanie inwestycji wieloletnich w kierunku ustanawiania programów wieloletnich, których ranga jest wyższa, jako że ustanawiane są przez Radę Ministrów.

Propozycja likwidacji kategorii „inwestycje wieloletnie”, jako wyróżnika eksponującego w ustawie budżetowej nieliczne, a często realizowane latami, przedsięwzięcia budowlane, przyniesie następujące korzyści:

- udaremni prowadzenie opisanej polityki nacisków na ujmowanie jak najwyższych kwot na inwestycje wieloletnie, nie zawsze przygotowane do ich efektywnego prowadzenia i uzyskiwanie środków kierowanych na pozostałe inwestycje dysponenta,
- kontynuowanie niedokończonych inwestycji wieloletnich jako programów wieloletnich zapewni im dotychczasową dostępność środków budżetowych i pozwoli na zakończenie ich zaplanowanej realizacji,
- ograniczy w przyszłości możliwość prezentacji największych i najdroższych inwestycji do formy programów wieloletnich.

W odniesieniu do finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa, projektodawca zachował dotychczasowy sposób uregulowania tych kwestii w drodze rozporządzenia, co nie budziło zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli.

b) w rozdziale 2 – Przeznaczenie wydatków budżetu państwa

1. Wprowadzono regulację, zgodnie z którą zaplanowanie dotacji udzielanej z budżetu państwa w formie finansowania inwestycji państwowych jednostek budżetowych oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji:

- agencji wykonawczych,
- innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki finansowej określają odrębne ustawy,
- jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, na podstawie odrębnego upoważnienia zamieszczonego w innej ustawie,
- realizowanych przez jednostki samorządu jako zadania własne lub z zakresu administracji rządowej,
- związanych z badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi.

Jednocześnie wprowadzono przepis, zgodnie z którym zaplanowanie wydatków na inwestycje budowlane państwowych jednostek budżetowych oraz dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, których wartość kosztorysowa przekracza 300.000 tys. zł, wymaga uzyskania opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zgodności przewidywanego przedsięwzięcia inwestycyjnego z odpowiednimi strategiami rozwoju, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Jednocześnie ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków, sposobu, trybu, kryteriów i terminów dokonywania tej oceny w celu zapewnienia spójności planowanych inwestycji z przyjętymi strategiami oraz prawidłowej gospodarki środkami publicznymi.

Ponadto, wprowadzono przepis, zgodnie z którym budowa lub zakup nieruchomości na potrzeby administracji rządowej wymaga zgody Ministra Skarbu Państwa.

2. Wprowadzono obowiązek określania w załączniku do ustawy budżetowej zestawienia programów wieloletnich w układzie budżetu zadaniowego, wskazując m.in. mierniki określające stopień realizacji celu programu.
3. Zaproponowano ograniczenie możliwości dofinansowania z budżetu państwa, ze środków krajowych inwestycji realizowanej przez jednostkę niezaliczaną do sektora finansów publicznych do wysokości 50% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji. Ograniczenie to nie będzie miało zastosowania do inwestycji już rozpoczętych (stanowi o tym ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).
Jednym z celów tego ograniczenia jest zwrócenie uwagi inwestorów na możliwość skorzystania ze środków UE.
4. Wprowadzono przepis, zgodnie z którym Rada Ministrów będzie określać w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji, z uwzględnieniem zasad, że łączne nakłady z budżetu państwa nie mogą być wyższe niż wartość kosztorysowa inwestycji, określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia wraz z uwzględnieniem warunków dokonywania wydatków przez państwowe jednostki budżetowe i zasad udzielania dotacji na realizację inwestycji innym jednostkom.

c) w rozdziale 3 – Tryb opracowania i uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa

Planowanie wieloletnie uznawane jest przez współczesną naukę za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Występuje ono także w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, stąd też zasadne jest przyjęcie podobnego systemu w Polsce.

Wdrożenie w Polsce wieloletniego planowania budżetowego wymaga stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, a także dokonania niezbędnych zmian w aktualnym systemie organizacyjno-prawnym finansów publicznych.

1. Zaproponowano, aby Wieloletni Plan Finansowy Państwa był uchwalany i przedstawiany przez Radę Ministrów Sejmowi, który będzie podejmował uchwałę w sprawie tego planu.
Tryb i zasady opracowywania projektu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa będą praktycznie analogiczne jak przy projekcie ustawy budżetowej.
2. Przewidziano, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa będzie aktualizowany corocznie, do dnia 30 kwietnia, o obowiązującą na dany rok ustawę budżetową i będzie uwzględniał prognozę na 3 kolejne lata.
3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa określać będzie, na poszczególne lata budżetowe, prognozę założeń makroekonomicznych, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów, według głównych ich kategorii, i wydatków budżetu państwa w podziale na dysponentów części budżetowych, z wyszczególnieniem wskazanych w projekcie grup wydatków oraz kwoty deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a także źródła pokrycia deficytu oraz kwotę deficytu budżetu środków europejskich i skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych.
4. Prognoza wydatków budżetu państwa w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa sporządzona będzie także w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań, wraz z opisem celów tych zadań, mierników określających stopień realizacji celów oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, tj. w układzie budżetu zadaniowego.

5. Poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa uchwalonym przez Radę Ministrów wyznaczał będzie poziom deficytu jaki może być przyjęty do opracowania projektu ustawy budżetowej. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe będzie przyjęcie wyższego poziomu deficytu.
6. Przewidziano coroczne składanie przez Radę Ministrów informacji o stanie wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w trakcie debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok poprzedni.
7. Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawierał będzie także zestawienie programów rozwojowych przyjętych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju.

d) w rozdziale 4 – Tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa

1. Wprowadzono konieczność uwzględniania w założeniach projektu budżetu państwa na rok następny kierunków działań zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów Programie Konwergencji oraz ustalenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.
2. Zmieniono część zasad dotyczących części budżetowych państwa, które dotychczas włączane były do projektu budżetu państwa poza kontrolą Rady Ministrów. Projektodawca uznał, że dotychczasowe zasady powinny zostać utrzymane dla: Kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sądownictwa powszechnego. Jednocześnie projektodawca posiłkując się zasadą zapisaną w Deklaracji z Limy (której przykładowe rozwiązania zostały wskazane poniżej) uznał, że w przypadku kiedy dochody i wydatki takich instytucji jak: Krajowa Rada Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Inspekcja Pracy, nie będą przekraczać dwukrotności dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa, ich autonomia włączania budżetów do budżetu państwa zostanie w pełnym zakresie zachowana. Natomiast w przypadku, gdy dynamika wzrostu wydatków w założeniach projektu budżetu, będzie przekraczała wyznaczony w ustawie poziom, mając na względzie dbałość o stan finansów publicznych, a w szczególności spełnienie przez Polskę norm Konwergencji, budżety tychże instytucji będą uzgadniane z Ministrem Finansów, a w przypadku niezgodnienia – Minister Finansów włączy do projektu budżetu ich plany, ustalając dynamikę wzrostu ich wydatków na poziomie dwukrotności dynamiki wzrostu wydatków budżetu państwa przyjętej w założeniach projektu budżetu państwa i poinformuje Radę Ministrów o kwotach wnioskowanych przez te instytucje.

Przykładowe rozwiązania w tym zakresie obowiązujące w innych krajach są następujące:

Belgia – art. 174 Konstytucji: Izba Reprezentantów i Senat corocznie ustalają, każda z izb w zakresie jej dotyczącym, kwoty na swoje funkcjonowanie.

Hiszpania – art. 72 Konstytucji: izby parlamentu ustalają własne regulacje, niezależnie zatwierdzają własne budżety.

Japonia – na podstawie ustawy o finansach publicznych: parlament, Sąd Najwyższy i Izba Obrachunkowa przygotowują, opracowują projekty swoich budżetów i przedkładają je bezpośrednio Radzie Ministrów.

Korea – ustawa o budżecie i rachunkowości przewiduje specjalne procedury dla opracowania projektu budżetu parlamentu, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Komisji Wyborczej.

Kanada – przepisy ustawowe pozwalają parlamentowi na przygotowanie własnego budżetu niezależnie od Departamentu Finansów czy Skarbu. Projekt ten dołączany jest do projektu budżetu sporządzanego przez rząd. Podobne uprawnienia przysługują Urzędowi Audytu.

Niemcy – organy konstytucyjne (prezydent, parlament, Trybunał Konstytucyjny i Sąd Księgowy) są finansowo niezależne, ale Minister Finansów może ustalić wydatki inne niż przewidziano w ich projektach. W takiej sytuacji Minister Finansów zawiadamia rząd o wszystkich odchyleniach. Jeśli projekt budżetu nie zostanie uzgodniony, do dokumentów budżetowych dołączana jest także wersja zgłoszona przez organy konstytucyjne.

Francja – obie izby parlamentu są niezależne finansowo; ich budżety są przygotowywane przez wspólną komisję kierowaną przez przewodniczącego Sądu Rozrachunkowego.

3. Rozszerzono o dalsze elementy budżetu zadaniowego uzasadnienie projektu ustawy budżetowej. Wprowadzono definicje funkcji, zadań i podzadań.

Projektodawca doprecyzował elementy uzasadnienia, które załącza się do ustawy budżetowej o:

a) zestawienie, określanych przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia zadań budżetowych, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów związanych z ich realizacją z wyodrębnieniem:

- wydatków na inwestycje i dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- wydatków na programy wieloletnie;

b) skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz innych państwowych osób prawnych, sporządzany w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań, zwany „budżetem zadaniowym”, w którym:

- funkcje państwa grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa,
- zadania budżetowe grupują wydatki według celów,
- podzadania grupują działania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania.

4. Wprowadzono obowiązek dysponentów części budżetowych w zakresie przekazywania samorządom województw informacji o kwotach środków (przyjętych w projektach ustawy budżetowej) na realizację programów operacyjnych, dla których samorządy województw są instytucją zarządzającą lub pośredniczącą.

e) w rozdziale 5 – Wykonywanie ustawy budżetowej

1. Zaproponowano w projekcie przyznanie Ministrowi Finansów upoważnienia do wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa, w szczególności dotyczące projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, wydatków bieżących, inwestycyjnych i programów wieloletnich oraz określenia w drodze rozporządzenia przesłanek ich udzielenia. Należy zauważyć,

że dla dysponenta będzie to podstawa do zaciągania zobowiązań na okres objęty decyzją. Powyższe rozwiązanie stanowić ma czynnik sprzyjający przyspieszeniu absorpcji tych środków europejskich oraz racjonalizacji wydatkowania pozostałych środków budżetowych.

2. Wprowadzono przepis przewidujący przesunięcie końcowego terminu do podziału przez Ministra Finansów środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, dla których zostały wydane decyzje dotyczące zapewnienia finansowania i dofinansowania z budżetu państwa. Zmiana ta ma na celu umożliwienie bardziej elastycznego działania dysponentów i przyczyni się do większej racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych.
3. Ograniczono przypadki, w których dysponent występuje do Ministra Finansów o zgodę na przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych - do przypadków dotyczących kwoty powyżej 500 tys. zł. Ograniczenie to nie dotyczy jednak wydatków na inwestycje budowlane.
4. Dodatkowo wprowadzono przepis stanowiący, że na wydatki, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień, nie mogą być przeznaczone środki rezerwy ogólnej na ich zwiększenie.
5. Uściślono przepisy dotyczące zasad zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zrezygnowano z wykluczenia prawa do otrzymywania dotacji w przypadku wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem. Pozostawiony przy tym definicję wykorzystania dotacji w tym przepisie, iż w przypadku, gdy odrębne przepisy tak stanowią wykorzystanie dotacji następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach, co pozwala na objęcie tym przepisem środków przekazywanych na realizację różnych form inżynierii finansowej (np. przekazywanie środków do funduszy pożyczkowych lub w ramach inicjatywy JEREMIE).
6. Wprowadzono możliwość badania planowania i dokonywania analizy efektywności wykorzystania środków publicznych.
Projekt ustawy wprowadza możliwość dokonania przez Ministra Finansów oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych w celu uzyskania zagregowanej informacji nt. planowania środków publicznych na realizację określonych zadań oraz efektywności ich wykorzystania. Jednocześnie projekt przewiduje, że podczas przeprowadzania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi osoby upoważnione przez Ministra Finansów kierują się wskazówkami zawartymi w powszechnie uznanych standardach audytu wewnętrznego.
7. Wprowadzony został przepis umożliwiający Ministrowi Finansów, po wdrożeniu budżetu zadaniowego, sprawowanie ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego na podstawie stopnia wykonania mierników.
8. Wprowadzono regulację zgodnie z którą przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, wymagają zgody ministra właściwego ds. rozwoju wsi lub ministra właściwego ds. rynków rolnych, wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów.
9. W projekcie przewidziano delegację dla Rady Ministrów do wydania wytycznych dotyczących warunków zaciągania zobowiązań na okres dłuższy niż rok budżetowy w ramach realizacji polskiej pomocy w krajach uznanych za strefę działań wojennych. Powyższe umożliwi ministrowi ~~o~~ właściwemu do spraw zagranicznych oraz ~~o~~ Ministrowi ~~o~~ Obrony ~~o~~ Narodowej wprowadzenie elastycznej formy finansowania projektów rozwojowych w krajach objętych konfliktem zbrojnym.

10. Rozszerzono zakres informacji obejmowanych sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa o informację z wykonania zadań budżetowych w ramach planowanych kwot wydatków, która zawiera:
 - omówienie realizacji zadań wraz z opisem celów tych zadań,
 - zestawienie planowanych i osiągniętych wartości mierników,
 - zestawienie planowanych i poniesionych wydatków na realizację zadań i podzadań.
11. Wprowadzono przepis zgodnie z którym, podziału rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego i na Wspólną Politykę Rolną dokonuje Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rybołówstwa, rozwoju wsi i rynków rolnych.

f) w rozdziale 7 – Budżet środków europejskich

W zakresie środków europejskich (tj. funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków pomocy od państw – członków EFTA) projekt zakłada dwie zasadnicze zmiany:

- 1) wyodrębnienie budżetu środków europejskich w ramach budżetu państwa,
- 2) zmianę systemu przepływów finansowych (omówienie w Dziale V).

Wyodrębnienie w budżecie państwa budżetu środków europejskich pozwoli z jednej strony na bardziej elastyczne planowanie i wykorzystanie tych środków, z drugiej zaś na wyłączenie deficytu związanego z realizacją programów i projektów z deficytu budżetu państwa.

W budżecie tym ujęte będą wszystkie środki europejskie podlegające refundacji w podziale na części i działy klasyfikacji budżetowej oraz programy. Dysponenci części będą mieli możliwość przenoszenia środków pomiędzy programami oraz pomiędzy działami budżetu. Pozwoli to na bardziej elastyczne niż dotychczas wykorzystanie środków europejskich. Pozostawione przy tym zostanie uprawnienie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wnioskowania o przenoszenie wydatków między częściami budżetowymi w przypadku, gdy występują opóźnienia w realizacji programu przez dysponenta danej części budżetowej.

Szczególnie istotne jest wyłączenie deficytu budżetu środków europejskich z deficytu budżetu państwa. Biorąc pod uwagę skalę przyznaną Polsce środków oraz opóźnienia we wdrażaniu NSRO 2007 – 2013 i związaną z tym przewidywaną kumulację płatności w kolejnych latach realizacji programów, należy założyć, że przez pewien czas saldo budżetu państwa związane z realizacją tych programów będzie ujemne. W takiej sytuacji mogłoby okazać się, że finansowanie przez budżet państwa zadań o tak znaczącej skali byłoby niemożliwe. Wyłączenie deficytu budżetu środków europejskich z deficytu budżetu państwa pozwoli na zachowanie płynności realizacji programów w kolejnych latach NSRO.

Należy jednak mieć na uwadze, że finansowanie deficytu budżetu środków europejskich stanowić będzie dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu państwa, a co za tym idzie, będzie miało wpływ na wielkość długu publicznego.

W dziale IV projektu ustawy – Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego

a) w rozdziale 1 – Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego

1. Usystematyzowano i ujęto w jednej jednostce redakcyjnej przepisy dotyczące budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Projektodawca zawarł przepisy odnoszące się do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w jednym dziale przedmiotowego

projektu, bez konieczności odwoływania się do odpowiednich przepisów w zakresie budżetu państwa. Istotną zmianą jest również wprowadzenie instrumentu wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym.

2. W sposób jednoznaczny określono elementy uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzone zmiany służyć mają ujednoczeniu przygotowywania uchwał budżetowych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia przejrzystości —
——gospodarki finansowej tychże jednostek. Projektowane przepisy wskazują wprost, iż uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz z przepisów ogólnych, do których należy m.in. upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań finansowych. Natomiast, w myśl projektowanej ustawy załącznikami, będącymi również elementami uchwały budżetowej, są:

- zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- plan dochodów rachunku dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, oraz wydatków nimi sfinansowanych,
- plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.

Jednocześnie usunięto przepis dotyczący limitu wydatków na wieloletnie programy, który będzie stanowił załącznik do wieloletniej prognozy finansowej.

3. Uelastyczniono zasady gospodarowania środkami pomocowymi z Unii Europejskiej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności w budżetach samorządów województw. Zmianie uległy przede wszystkim przepisy dotyczące rezerw celowych. Polegają one na wprowadzeniu do projektu ustawy dwóch dodatkowych przesłanek tworzenia rezerw celowych:

- na wydatki związane z realizacją programów i projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych, oraz
- gdy odrębne ustawy tak stanowią.

4. Wprowadzono instytucję wydzielonego rachunku dochodów dla samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządowej będzie wskazywać w szczególności jednostki budżetowe, które gromadzą dochody; źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku; przeznaczenie dochodów, z tym, że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych; sposób i tryb sporządzania planu finansowego dla dochodów i wydatków oraz dokonywania zmian w tych planach oraz ich zatwierdzania; zakres i formę sprawozdania z wykonania planu finansowego.

Projektodawca uznał, że ze względu na dużą wagę działań wynikających z wyżej wymienionej ustawy w zakresie oświaty, w środowiskach samorządowych, szczególnie niewielkich gminach stworzenie takiej możliwości funkcjonowania dodatkowego rachunku wydaje się właściwe i wychodzi naprzeciw postulatowi zgłaszanym przez samorządowców i opinię publiczną.

- b) w rozdziale 2 – Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej stanowi realizację koncepcji stworzenia instrumentu wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Rozwiązania zaproponowane w projekcie przewidują stworzenie instrumentu wieloletniego planu finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, w postaci wieloletniej prognozy finansowej (WPF), przyjmowanej w drodze uchwały organu stanowiącego.

WPF nie będzie mogła być sporządzana na okres krótszy niż rok budżetowy i 3 kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu, na okres na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. WPF będzie prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy, tak by każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata.

WPF ma obejmować prognozę m.in. takich parametrów budżetowych, jak: dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące (w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia) oraz dochody i wydatki majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku; wynik budżetu; przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

WPF obejmie również prognozę kwoty długu, która nie będzie już dłużej stanowiła dodatkowej informacji dołączanej do projektu uchwały budżetowej.

Elementem WPF będą również upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągnięcia zobowiązań z tytułu umów:

- których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w latach następnych.

Limity wydatków i zobowiązań na wieloletnie przedsięwzięcia przez które należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania będą określane w załączniku do WPF.

Projekt normuje również podstawowe kwestie związane z uchwalaniem WPF oraz jego zmian. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku uchwały budżetowej, inicjatywa w sprawie sporządzania i przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Istotne unormowania przewiduje się dla uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, którą zarząd winien przedstawić wraz z projektem uchwały budżetowej właściwym organom – regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania, oraz organowi stanowiącemu. Po przedstawieniu opinii przez regionalną izbę obrachunkową, organ stanowiący przyjmuje uchwałę w sprawie WPF lub jej zmiany, przy czym uchwałę taką należy podjąć nie później niż uchwałę budżetową. Na podstawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinię w sprawie prawidłowości prognozy kwoty długu jednostki, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii izby, jednostka samorządu dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja dotycząca łącznej kwoty spłaty zobowiązań.

Poza procedurą dotyczącą WPF a związaną z opracowaniem i przyjmowaniem uchwały budżetowej, przepisy projektu nie wykluczają możliwości podejmowania uchwał zmieniających uchwałę w sprawie WPF. WPF powinna być realistyczna, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy.

c) w rozdziale 3 – Uchwała budżetowa

1. Przyjęto przepisy, zgodnie z którymi w uchwale budżetowej uwzględnia się wartości i kwoty ujęte w wieloletniej prognozie finansowej.

2. Skrócono terminy uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w szczególnie uzasadnionych przypadkach.
Przyjęcie nowych terminów w zakresie uchwalania uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sprawi, że prowadzona gospodarka finansowa będzie miała trwałe podstawy określone w uchwale budżetowej, a nie w projekcie budżetu.
Projektowany przepis zakłada, że uchwalenie uchwały budżetowej powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego (a nie jak obecnie do dnia 31 marca roku budżetowego). Jednocześnie, w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego, regionalna izba obrachunkowa, do ostatniego dnia miesiąca lutego roku budżetowego (nie jak obecnie do 30 kwietnia), ma obowiązek ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.
3. Wprowadzono zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących. Zasada ta obowiązuje w odniesieniu do wykonanego budżetu na koniec roku i nie dotyczy wykonywania budżetu w ciągu roku.
Wykonane wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W wyjątkowej sytuacji realizacji zadań bieżących ze środków UE, wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jednakże jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków UE w przypadku, gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym. Tego typu rozwiązania sprzyjać będą racjonalnej gospodarce finansowej.
4. Zaproponowano ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego.
Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące dziś jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś – dyscyplinuje jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.
Przewiduje się, iż roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Wskaźnik ten jest liczony na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań z trzech ostatnich lat i przedstawia rzeczywiste możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spłaty zobowiązań.
W celu utrzymania zobowiązań związków jednostek samorządu terytorialnego na bezpiecznym poziomie, zaproponowano by w limicie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego uwzględnić kwotę przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego:
 - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym,
 - natomiast w pozostałych przypadkach w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Jednocześnie w celu zwiększenia zdolności absorpcji środków unijnych i środków z pomocy udzielonej przez państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, zaproponowano wyłączenie wymienionych środków z ograniczeń limitujących spłatę zobowiązań - określając przy tym, iż wyłączenia są stosowane w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji dokonanych wydatków ze środków pochodzących z budżetu UE i środków EFTA.

Podkreślenia wymaga, że proponowany przepis jest wynikiem postulatów zgłaszanych wielokrotnie przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o zniesienie, nieadekwatnych ich zdaniem do faktycznej zdolności kredytowej jednostek, obecnych limitów zadłużenia.

d) w rozdziale 4 – Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego

1. Uściślono przepisy dotyczące procedury postępowania w przypadku niewykorzystania części dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie do proponowanych regulacji, dotacje udzielone z budżetu samorządowego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegać będą zwrotowi do budżetu w terminie do 15 lutego roku następnego, zaś w przypadku podjęcia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie wydatków niewygasających, niewykorzystana część dotacji podlegałyby zwrotowi do budżetu w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale. Od kwot dotacji zwróconych po terminie naliczane będą odsetki w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminu zwrotu.

2. Doprecyzowano zakres wydatków niewygasających z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (zmniejszenie potencjalnego zakresu wydatków niewygasających).

Projektowany przepis istotnie ogranicza instytucję wydatków niewygasających. Po pierwsze zrezygnowano z regulacji, z której wynika, że pewna kategoria wydatków nie wygasa z mocy ustawy (wydatki „unijne”). Po drugie, możliwość ustalenia wydatków niewygasających będzie dotyczyła jedynie tych wydatków, w odniesieniu do których zawarte zostały umowy o zamówienie publiczne lub wkrótce takie umowy zostaną zawarte – w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. Określono przy tym, że ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w wykazie, ustalony przez organ stanowiący, upływa 30 czerwca roku następnego. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący.

3. Rozszerzono zakres uprawnień zarządu jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania budżetu (możliwość wprowadzania zmian w ramach działu, jednak wyłącznie w zakresie wydatków bieżących).
4. Wprowadzono możliwości dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do upoważnienia zarządu jednostki samorządu terytorialnego do przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w tych latach.
5. Podobnie, jak w przypadku dysponentów części budżetowych, analogiczny przepis wprowadzono w przypadku dokonywania wydatków przy użyciu kart płatniczych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowe zasady, sposób i tryb

przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych, określa w tym przypadku uchwała zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Projektowane przepisy mają na celu wprowadzenie jednolitych zasad korzystania z kart płatniczych w jednostkach sektora finansów publicznych.

- e) w rozdziale 5 – Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego
1. Zaproponowano zmiany w zakresie zatwierdzania wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
Projektowane przepisy zakładają obowiązek przedkładania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 marca następnego roku budżetowego, organowi stanowiącemu:
 - sprawozdania rocznego z wykonania budżetu tej jednostki, zawierającego zestawienie dochodów i wydatków wynikających z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej,
 - sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego,
 - informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.W proponowanych przepisach informacja o stanie mienia nie będzie już przedkładana wraz z projektem uchwały budżetowej, ale będzie przedkładana razem z innymi dokumentami, w procesie zatwierdzania wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
 2. Określono jednoznacznie jakie elementy zawiera sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
Nowe przepisy wskazują, iż w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego muszą być zawarte w szczególności następujące informacje:
 - dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej,
 - zmiany w planie wydatków na realizację programów i projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej, dokonane w trakcie roku budżetowego,
 - stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.
 3. Wprowadzono obowiązek badania sprawozdania finansowego niektórych jednostek samorządu terytorialnego.
Projekt ustawy wprowadza obowiązek corocznego badania sprawozdania finansowego w największych jednostkach samorządu terytorialnego w celu uzyskania dodatkowego zapewnienia w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.
 4. Wprowadzono przepisy, na podstawie których organ stanowiący w terminie do dnia 30 czerwca (a nie jak obecnie do 30 kwietnia) będzie rozpatrywać wnioski w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:
 - sprawozdaniem z wykonania budżetu,
 - sprawozdaniem finansowym,
 - opinią z badania sprawozdania finansowego,
 - opinią regionalnej izby obrachunkowej,
 - informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
 - stanowiskiem komisji rewizyjnej.

W dziale V projektu ustawy – Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi.

W zakresie środków europejskich (tj. funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków pomocy od państw – członków EFTA) projekt, poza wyodrębnieniem budżetu środków europejskich w ramach budżetu państwa, zakłada również zmianę systemu przepływów finansowych.

Zakładana zmiana systemu przepływów finansowych polega na wyznaczeniu centralnego podmiotu płatniczego (Bank Gospodarstwa Krajowego) do realizacji płatności dla beneficjentów programów. Zakłada się, że Bank Gospodarstwa Krajowego będzie dokonywał wszystkich płatności w programach na rzecz wszystkich beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów za wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej. Oznacza to, że płatności realizowane przez BGK będą jedyną formą przekazywania środków beneficjentom, a tym samym płatności te przestaną mieć formę dotacji rozwojowych. Taki system płatności wychodzi naprzeciw zgłaszanym często postulatam i pozwoli wyeliminować trudności związane z przekazywaniem i rozliczaniem dotacji, w szczególności na przełomie roku budżetowego. Podobnie, ograniczona zostanie skala środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz problemy z ich wykorzystaniem, bowiem w ogóle nie będzie konieczności ich wykazywania i zgłaszania do rozporządzenia Rady Ministrów.

System zakłada, że środki europejskie, po ich przekazaniu do Polski przez Komisję Europejską będą gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych Ministra Finansów. Następnie, środki te będą zasilały rachunki otwarte w Banku Gospodarstwa Krajowego przeznaczone do obsługi płatności dla beneficjentów. Minister Finansów zapewni płynność na tych rachunkach w celu prawidłowej realizacji płatności, zgodnie z harmonogramem płatności przedstawianym przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa. Bank Gospodarstwa Krajowego będzie wykonywał swoje zadania na podstawie umowy z Ministrem Finansów. Zakres umowy opisany w ustawie ma charakter otwarty, co pozwoli na wprowadzenie do niej przepisów, które mogą wynikać ze szczególnych zaleceń Komisji Europejskiej (np. odnośnie do wymagań co do obowiązku poddania banku audytowi lub kontroli).

Zmiany w zakresie systemu dokonywania płatności polegają przede wszystkim na zmianie płatnika regulującego te płatności. W przypadku konieczności dokonania płatności na rzecz beneficjenta, instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu będzie składała do BGK zlecenie płatności. Pozostawiono przy tym, w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwość dokonywania płatności zaliczkowych (szczególne przypadki mogą wynikać ze specyfiki i charakteru poszczególnych projektów, działań lub całych programów). Płatności będą przekazywane do beneficjenta przez BGK. Natomiast w przypadku, gdy instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą jest samorząd województwa, płatności przekazywane są na rachunek samorządu województwa, z wyjątkiem sytuacji, gdy beneficjentem w ramach takich programów będzie państwowa jednostka budżetowa, która będzie miała zaplanowane środki w ramach części budżetowej dysponenta. Dysponent udziela zgody na dokonanie płatności lub upoważnia inną instytucję do wydawania takiej zgody pisemnie. Zgoda może być wydawana na określoną kwotę, lub jednorazowo, co zależy od dysponenta. Po dokonaniu płatności BGK poinformuje właściwą instytucję o dokonaniu takiej płatności. Informacja taka przekazana zostanie również dysponentowi części budżetowej w celu jej właściwego zaklasyfikowania w budżecie. Ustawa przewiduje wydanie przez Ministra Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrem właściwym do spraw rybołówstwa rozporządzenia określającego kwestie związane z właściwym informowaniem wszystkich podmiotów uczestniczących w

procesie dokonywania płatności w celu zapewnienia rzetelnej kontroli i ewidencji przekazywanych środków.

Równocześnie, ze względu na fakt, iż ustawa dopuszcza przekazywanie płatności zaliczkowych, ustalono rygory dotyczące rozliczenia takiej płatności przewidując, że rozliczenie dotyczące co najmniej 70% przekazanej kwoty, powinno nastąpić w terminie 3 miesięcy od dnia jej otrzymania.

Zapewnienie płynności na rachunkach Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego pozwoli zapewnić także płynne finansowanie realizacji projektów.

Nadmienić należy, że należności z tytułu zwrotu płatności dokonanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym, których sposób odzyskiwania oraz udzielania ulg w ich spłacie opisano w rozdziale 5 ustawy „Zasady gospodarowania środkami publicznymi”.

Z drugiej strony, projektowany system przyczyni się do wzmocnienia kontroli nad środkami budżetowymi przekazywanymi w ramach systemu. Wprowadzenie jednego podmiotu dokonującego płatności wyeliminuje szereg pośredników przy przekazywaniu dotacji, co pozwoli na bardziej racjonalne i efektywne zarządzanie środkami budżetu państwa. Środki przekazywane będą bowiem na rachunki BGK w sytuacji, gdy będzie to rzeczywiście konieczne, tj. gdy konieczne będzie dokonanie płatności na rzecz beneficjenta. Pozwoli to także na większą kontrolę wykorzystania tych środków przez Ministra Finansów.

Przekazywanie środków z budżetu państwa jedynie do jednego podmiotu uprości rozliczenie tych środków w budżecie i pozwoli także na płynne finansowanie programów na przełomie roku budżetowego.

Należy także podkreślić, że wprowadzenie nowego podmiotu do systemu przepływów finansowych nie spowoduje dublowania się kompetencji kontrolnych a jedynie doprowadzi do uproszczenia przepływów. Bank Gospodarstwa Krajowego ma bowiem pełnić jedynie funkcje płatnika, nie zaś kolejnego podmiotu dokonującego kontroli w ramach projektów. Projektowany system zakłada pozostawienie systemu instytucjonalnego wdrażania NSRO w niezmiennym kształcie.

Ze względu na specyficzny charakter środków na realizację programów transgranicznych, w tym zakresie przewidziano pozostawienie dotychczasowego systemu płatności.

W dziale VI projektu ustawy – Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych

1. W znacznej mierze utrzymano lub nieznacznie zmodyfikowano przepisy dotychczas obowiązujące. Jednocześnie przedkładany projekt zakłada wprowadzenie dodatkowych regulacji mających na celu usprawnienie i wzmocnienie systemu audytu wewnętrznego.
2. Wprowadzono zmienioną definicję audytu wewnętrznego wskazując w projektowanym przepisie, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest przysporzenie jednostce wartości dodanej i usprawnienie jej funkcjonowania. Audyt wspiera jednostkę w realizacji jej zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Jest to definicja możliwie zbliżona do powszechnie uznanych międzynarodowych definicji audytu wewnętrznego z koniecznymi modyfikacjami wynikającymi z obowiązujących zasad techniki prawodawczej.

3. Zaproponowano podporządkowanie audytorów wewnętrznych kierownikom jednostek (ministrom).
- Projekt ustawy zakłada zmianę obecnie istniejących uregulowań w zakresie podległości audytorów wewnętrznych określając, iż kierownik komórki audytu podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, a więc w przypadku ministerstw audytorzy wewnętrzni będą podlegać bezpośrednio ministrom.
- Należy podkreślić, że celem przyjętego rozwiązania jest faktyczne wzmocnienie pozycji i znaczenia stanowiska kierownika jednostki, czyniąc je w pełni odpowiedzialnym za działanie podległych audytorów wewnętrznych, jak również usunięcie dotychczasowych wątpliwości dotyczących relacji: audytor wewnętrzny-koordynator audytu wewnętrznego-kierownik jednostki.
- Obecnie podporządkowanie audytorów wewnętrznych dyrektorom generalnym powoduje znaczną, niekorzystną dysproporcję liczby realizowanych zadań audytowych w obszarach związanych z podstawową działalnością jednostek, a więc w zakresie realizacji zadań na nie nałożonych, w stosunku do działalności wspomagającej, za którą odpowiada dyrektor generalny.
- Zmiana podporządkowania audytorów ma na celu zmianę opisanej powyżej dysproporcji w audytowaniu obszarów działalności wspomagającej w stosunku do obszarów działalności podstawowej oraz umożliwienie realizacji podstawowego celu audytu wewnętrznego jakim jest wsparcie kierownika jednostki w osiągnięciu planowanych celów i zadań.
- Zaznaczyć należy, że przyjęte rozwiązanie nie narusza kompetencji dyrektora generalnego w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań.
- W konsekwencji nakłada to na dyrektorów generalnych obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu w jednostce.
- Proponuje się też, aby minister w ramach kierowanych przez siebie działów administracji rządowej mógł kształtować system audytu wewnętrznego poprzez wskazywanie jednostek, które będą zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego czy określania sposobu jego prowadzenia (tj. czy przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w jednostkach czy też przez usługodawcę zewnętrznego).
- W powyższym zakresie nie zmieniają się regulacje w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, gdzie tak jak dotychczas komórka audytu wewnętrznego będzie podporządkowana organowi wykonawczemu gminy, czyli wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta lub przewodniczącemu organu wykonawczego powiatu i województwa, czyli staroście albo marszałkowi.
4. Istotnym novum w przedkładanym projekcie jest utworzenie komitetów audytu.
- Projekt ustawy przewiduje utworzenie komitetów audytu jako ciał doradczych dla ministrów w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w kierowanych przez nich działach administracji rządowej (z wyłączeniem działów administracji rządowej, w których prócz ministerstwa nie występują jednostki podległe lub nadzorowane). Komitet audytu miałby składać się z osób w części niezależnych (niezwiązanych z jednostką ani działem) i w części umiejscowionych na najwyższym szczeblu zarządzania (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu), o kwalifikacjach i umiejętnościach stanowiących rękojmię stanowienia rzeczywistego ciała doradczego dla ministra. Wprowadzenie takich rozwiązań ma na celu ustanowienie audytu wewnętrznego jako efektywnego i skutecznego narzędzia oceny

funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej oraz realizacji celów i zadań określonych przez ministra, a także dostarczania systemowych analiz obejmujących więcej niż jedną jednostkę.

5. Wprowadzono zróżnicowanie obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w zależności od środków publicznych jakimi dysponuje jednostka sektora finansów publicznych.

Projekt ustawy proponuje na nowo określenie katalogu jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego, zobowiązując do jego prowadzenia największe jednostki sektora finansów publicznych, wymienione enumeratywnie w projektowanych przepisach, oraz dysponujące największymi środkami publicznymi poprzez określenie progu finansowego. Co do zasady audyt wewnętrzny prowadzony jest w jednostkach sektora finansów publicznych gospodarujących środkami powyżej 40 mln zł. Wysokość progu jest taka sama, jak obecnie obowiązująca. Z obowiązku zostaną zwolnione natomiast małe jednostki, enumeratywnie wymienione w obecnie obowiązującej ustawie, jak np. prokuratury, jednostki organizacyjne Służby Więziennej, państwowe osoby prawne, których skala wydatków nie uzasadnia konieczności obligatoryjnego prowadzenia audytu wewnętrznego.

Projekt ustawy przewiduje możliwość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych przez usługodawców zewnętrznych, o ile minister nadzorujący jednostkę nie nakaze zatrudnienia audytora wewnętrznego. Z tego rozwiązania będą mogły skorzystać jednostki gospodarujące środkami nieprzekraczającymi 100 mln zł lub zatrudniające mniej niż 200 pracowników. Takie rozwiązania pozwolą na bardziej efektywne wykorzystanie istniejących zasobów audytorów wewnętrznych oraz uelastyczniać rynek pracy audytorów wewnętrznych. Dodatkowo, kierownik jednostki będzie miał możliwość zamówienia specjalistycznego audytu (np. informatycznego), którego nie jest w stanie wykonać audytor wewnętrzny zatrudniony na stałe z powodu braku odpowiedniego wykształcenia, doświadczenia albo narzędzi. Usługodawca będzie zobowiązany do prowadzenia audytu na podstawie tych samych przepisów i standardów oraz będzie poddany takim samym obowiązkom, które wynikają np. z zakresu koordynacji prowadzonej przez Ministra Finansów.

6. Zaproponowano poszerzenie kręgu osób uprawnionych do prowadzenia audytu wewnętrznego.
7. Projekt ustawy dopuszcza możliwość prowadzenia audytu wewnętrznego przez osobę, która posiada dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego oraz legitymuje się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydanym przez jednostkę organizacyjną, która w dniu wydania dyplomu była uprawniona, zgodnie z odrębnymi przepisami, do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych. Przy czym za praktykę w zakresie audytu wewnętrznego uważa się udokumentowane wykonywanie czynności związanych z przeprowadzaniem audytu wewnętrznego, w wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż ½ etatu czynności związanych z przeprowadzaniem audytu w zakresie środków unijnych przez inspektorów kontroli skarbowej oraz czynności związanych z nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych przez inspektorów Najwyższej Izby Kontroli.

Rozwiązanie stanowić będzie ważną perspektywę awansu dla obecnych „asystentów audytu”, czyli osób niezatrudnionych na stanowisku audytora, wykonujących czynności pomocnicze i zdobywających tym samym niezbędne i cenniejsze w wielu przypadkach od formalnych kwalifikacji doświadczenie audytowe. W przekonaniu projektodawcy doświadczenie stanowi bowiem jeden z najistotniejszych elementów

przesądających o jakości wykonywanego audytu wewnętrznego, zaś certyfikacja jest ważnym elementem rozwoju zawodowego, który nie powinien być jedynym sposobem dopuszczenia do zawodu.

Wprowadzenie dodatkowej możliwości zdobycia kwalifikacji uprawniających do prowadzenia audytu wewnętrznego ma istotne znaczenie, bowiem przeprowadzone analizy wskazują, iż ok. 20% jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego ma problemy z zatrudnieniem audytorów wewnętrznych.

Jednocześnie w ocenie projektodawcy specyfika audytu wewnętrznego jest na tyle odmienna, iż nie powinien istnieć automatyzm w przyznawaniu uprawnień kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli oraz inspektorom kontroli skarbowej. Wprowadzono przepis przejściowy, który daje tym osobom dwa lata na uzyskanie jednego z certyfikatów wymienionych w ustawie albo odbycie dwuletniej praktyki w przeprowadzaniu audytu uzupełnionej o przygotowanie teoretyczne na studiach podyplomowych. Oznacza to, że w praktyce osoby, które dysponują omawianymi uprawnieniami, po dwóch latach, jeżeli uzupełnią swoje kwalifikacje o dyplom studiów podyplomowych, uzyskają pełen dostęp do zawodu audytora.

8. Nastąpiła zmiana w zakresie ochrony stosunku pracy audytorów wewnętrznych.

Proponuje się, aby audytorzy wewnętrzni byli objęci taką samą ochroną stabilności stosunku pracy, jaką przewidują przepisy prawa pracy dla pozostałych pracowników jednostek. Projektodawca uznaje, iż funkcjonowanie przepisów „narzucających” współpracę audytora z kierownikiem (a takie ma miejsce w przypadku niewyrażenia przez Ministra Finansów zgody na rozwiązanie stosunku pracy) w efekcie i tak nie spowoduje rzeczywistej kooperacji tych dwóch podmiotów. Ponadto, jak pokazuje doświadczenie kilkuletniego funkcjonowania przepisów dotyczących ochrony stosunku pracy audytorów wewnętrznych, Minister Finansów najczęściej bywa zaangażowany w konflikt między dwoma podmiotami, w wielu przypadkach noszący znamiona konfliktu personalnego, a nie będącego wynikiem ustaleń poczynionych w trakcie audytu wewnętrznego. Zatem sprawy tego rodzaju powinny pozostawać w zakresie rozpoznania i decyzji sądowej, a nie organu administracji. Jednocześnie, uznając szczególną rolę i znaczenie stabilności stosunku pracy kierowników komórek audytu w ministerstwach, zaproponowano utrzymanie ochrony w tym zakresie i jednocześnie przekazanie decyzji w tych przypadkach do właściwych komitetów audytu.

Ocena skutków regulacji

1. Cel wprowadzenia ustawy

Pomimo znacznych różnic w charakterze i zakresie wprowadzanych modyfikacji w obu poprzednich ustawach o finansach publicznych, jedno co je łączy to brak zmian dotyczących pierwotnej materii tworzącej sektor finansów publicznych, tj. form organizacyjnych sektora. Obecnie obowiązująca ustawa (podobnie jak jej poprzedniczka) nie wprowadziła bowiem nowych form organizacyjnych publicznej gospodarki finansowej. Posługuje się formami występującymi w poprzedniej ustawie, z tą tylko różnicą, że zlikwidowała środki specjalne, wprowadzając częściowo w ich miejsce tzw. fundusze motywacyjne i rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych. Konsekwencją dotychczasowego braku działań w tym zakresie jest system, którego podstawowa struktura organizacyjna pozostaje niezmienną od przeszło 60 lat. Dlatego być może warto zadać sobie pytanie, czy przypadkiem nie zastępujemy jednej formy organizacyjnej drugą, która jest równie mało elastyczna, nieprzejrzysta i nieefektywna? Czy nie likwidujemy jedynie skutków bez poświęcenia należytej uwagi przyczynom?

Wydaje się, że próby poszukiwania odpowiedzi na pytania podobnej natury legły u podstaw obecnych prac w ramach reorganizacji systemu finansów publicznych. Efektem wspomnianych działań jest przede wszystkim reorganizacja sektora finansów publicznych przedstawiona w niniejszym projekcie. Głównym celem zaproponowanych zmian jest przywrócenie państwu władzy w zakresie finansów publicznych. Dla realizacji tego celu przedmiotowy projekt przewiduje przede wszystkim: nadanie nowego kształtu finansom publicznym (oznaczające poważne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych); wprowadzenie stabilnych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, a także nałożenie na wszystkie instytucje sektora finansów publicznych przejrzystych obowiązków sprawozdawczo-publicacyjnych.

W ocenie projektodawcy wprowadzenie zmian w organizacji i zasadach funkcjonowania sektora finansów publicznych umożliwi odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych państwa oraz ułatwi identyfikację najsłabszych ogniw sektora finansów publicznych. Osiągnięcie tego stanu jest niezbędnym punktem wyjścia do rozważania innych zmian, w tym w źródłach dochodów publicznych (zwłaszcza podatkach oraz innych daninach publicznych). Trzeba zatem zinwentaryzować możliwości finansowe i ciężące na państwie zobowiązania ustrojowe. Bez takiego działania nigdy nie nastąpi poprawa kondycji finansów publicznych.

Przedkładany projekt ustawy jest aktem prawnym w znacznym stopniu zmieniającym dotychczasowe zasady funkcjonowania finansów publicznych, porządkującym sektor finansów publicznych w Polsce oraz dostosowującym zakres jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do ESA'95 – europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie Europejskiej.

Nowa ustawa o finansach publicznych w zaprezentowanym kształcie pozwoli na reorganizację sektora, a co się z tym wiąże, na dostosowanie regulacji do zmieniającej się rzeczywistości i stosunków, które powstały po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Projektodawca zdecydował się na zlikwidowanie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rachunków funduszy motywacyjnych, rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych i samorządowych funduszy celowych oraz znaczne ograniczenie zakresu funkcjonowania zakładów budżetowych, ponieważ wielość funkcjonujących obecnie form organizacyjnych stosowanych w sektorze finansów publicznych zmniejsza przejrzystość finansów publicznych. Zaplanowano również nowe formy organizacyjno - prawne dla jednostek sektora finansów publicznych – agencję wykonawczą oraz instytucję gospodarki budżetowej.

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Uregulowania zawarte w projekcie ustawy wpływają bezpośrednio na funkcjonowanie znacznej części jednostek sektora finansów publicznych oraz przede wszystkim na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W celu dostosowania systemu finansów publicznych do systemu ESA'95, z jednostek obecnie zaliczonych do sektora, wyłączone zostały jednostki badawczo-rozwojowe.

3. Konsultacje społeczne

Uwzględniając wagę przedkładanych przepisów, koniecznością staje się potrzeba dotarcia do możliwie szerokiego audytorium. Dlatego przedmiotowy projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych; ~~i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,~~ konsultacji społecznych: Stowarzyszeniu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Stowarzyszeniu Audytorów Wewnętrznych Jednostek Sektora Finansów Publicznych oraz Stowarzyszeniu Audytorów Wewnętrznych Szkół Wyższych, a także zamieszczony – w Biuletynie Informacji Publicznej na ogólnodostępnej stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Projekt ustawy o finansach publicznych był przedmiotem konsultacji ze Stroną Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Unią Metropolii Polskich. W szczególności dyskutowane były sprawy dotyczące:

- wieloletnich prognoz finansowych,
- likwidacji gospodarki pozabudżetowej i zakresu działalności pozostających zakładów budżetowych,
- wprowadzenia kontroli zarządczej i zmian przepisów o audycie,
- rezygnacji z konieczności opracowywania układu wykonawczego budżetu,
- skrócenia okresu uchwalania budżetu (nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego),

- badania sprawozdań finansowych przez niezależnego biegłego rewidenta w jednostkach samorządu terytorialnego, w których liczba mieszkańców przekracza 300 tys.
- zmiany terminów przyjęcia sprawozdania finansowego i udzielania absolutorium zarządowi jednostki samorządu terytorialnego.

Strona Samorządowa wyraziła zadowolenie, iż projekt nowej ustawy o finansach publicznych w zakresie powyżej proponowanych rozwiązań wychodzi naprzeciw postulatom samorządów. Jednocześnie Strona Samorządowa wskazywała na ograniczoną skuteczność zasady, wprowadzanej w przypadku przekroczenia 60% relacji kwoty państwowego długu publicznego do PKB oraz wnioskuje o zróżnicowanie możliwości dotowania samorządowych zakładów budżetowych w zależności od rodzaju prowadzonej przez nie działalności.

Projekt ustawy o finansach publicznych był przedmiotem opinii Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów, która stwierdziła, że zaproponowane zmiany ewoluują we właściwym kierunku: likwidacja gospodarki pozabudżetowej, ujednoczenie agencji, Wieloletni Plan Finansowy Państwa i wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego.

Nie wystąpiły zgłoszenia podmiotów, które mogły zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem niniejszej ustawy stosownie do postanowień art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

4. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Przedkładany projekt powstał w wyniku analiz, obserwacji oraz badań obecnych regulacji prawnych, jak i nowych rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Nowe unormowania zawarte w niniejszym projekcie mają charakter porządkujący i dostosowujący organizację sektora finansów publicznych do ciągle zmieniającej się rzeczywistości, jak również racjonalizujący wydatki sektora finansów publicznych. Ustawa m. in. zwiększa konsolidację wydatków budżetowych poprzez likwidację niektórych form prawno-organizacyjnych oraz kategorii inwestycji wieloletnich.

Ze względu na charakter wprowadzanych niniejszym projektem ustawy zmian, skutki implementowania ww. aktu będą mogły być ocenione w perspektywie dłuższej niż rok. Przewiduje się, że regulacje zawarte w przedłożonym projekcie w efekcie nie spowodują skutków finansowych polegających na zwiększeniu wydatków bądź zmniejszeniu dochodów jednostek sektora finansów publicznych, choć spowodują zmiany zarówno w dochodach, jak i w wydatkach państwa, w tym głównie racjonalizację wydatków.

Zakłada się jednakże, że w początkowym okresie wdrażania przepisów projektowanej ustawy można liczyć się z pewnymi kosztami, które w rezultacie zostaną zniwelowane oszczędnościami, jakie przyniesie reforma finansów publicznych.

Odnosząc się do szczegółowych rozwiązań zawartych w ustawie projektodawca wyjaśnia, że:

- Zdając sobie sprawę, że przygotowanie i wdrożenie budżetu zadaniowego wymaga nakładów finansowych, czego dowodzą liczne doświadczenia międzynarodowe i mając na względzie dbałość o stan finansów publicznych w Polsce założono współfinansowanie tego zadania ze środków unijnych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Szacunek kosztów reformy związanej z wdrożeniem budżetu zadaniowego został przeprowadzony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2006 r. na etapie przygotowania i negocjowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z Komisją Europejską na ok. 63 mln EUR w latach 2008 – 2015. W 2008 r. przedłożone zostały Instytucji Pośredniczącej II stopnia – Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dwa wnioski o dofinansowanie, w efekcie których realizowane są projekty:
 - Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012 (na kwotę ok. 40 mln zł), którego celem jest opracowanie i wdrożenie metodyki budżetowania zadaniowego w sektorze publicznym.
 - Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012 (na kwotę ok. 50 mln zł), którego celem jest zapewnienie sprawnej realizacji procesu wdrożenia budżetu zadaniowego przez wszystkich dysponentów budżetowych w latach 2008 – 2012.
- Opracowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa nie będzie powodowało wzrostu kosztów administracyjnych ponieważ obecnie już dla różnych celów pracownicy administracji publicznej sporządzają prognozy wieloletnie, które są wykorzystywane chociażby do przygotowania Aktualizacji Programu Konwergencji. Zawarte w projekcie ustawy regulacje mają na celu usankcjonować prowadzone w tym względzie prace.
- Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) w jednostkach samorządu terytorialnego, nie powinno spowodować dodatkowych kosztów administracyjnych w tych jednostkach. WPF obejmie między innymi prognozę kwoty długu, która jest sporządzana na podstawie obowiązującej ustawy o finansach publicznych i stanowi dodatkową informację dołączaną do projektu uchwały budżetowej. Elementem WPF będą również upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w latach następnych – również jest to element sporządzany na podstawie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym można założyć, że zadania związane z opracowywaniem WPF nie spowodują dodatkowych kosztów administracyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego.
- Ponieważ upoważniono ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do przejścia od jednostek sektora finansów publicznych (z wyjątkiem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) udziałów w spółkach, akcji spółek i obligacji w emitowanych przez podmioty inne, będzie to wymagało dodatkowych nakładów finansowych, lecz skala tych wydatków obecnie nie jest możliwa do przewidzenia.

- Odnośnie regulacji odnoszących się do zagadnień związanych z audytem wewnętrznym projektodawca wyjaśnia, że wynagrodzenie niezależnych członków komitetu audytu planuje się ustalić w wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw - analogicznie do wynagrodzeń członków rad nadzorczych (które w lipcu 2008 r. wynosiło 3228,98 brutto w zł).

Minister tworzy komitet audytu dla działu administracji rządowej lub jeden wspólny dla wszystkich kierowanych działów administracji.

Poniższe dane przedstawiają kwoty wynagrodzeń (dwóch lub trzech) niezależnych członków komitetów audytu utworzonych odpowiednio w 17 ministerstwach lub 34 działach administracji rządowej.

Dla komitetów utworzonych dla każdego działu administracji z min. 2 niezależnymi członkami - 219 570,64 zł, z 3 niezależnymi członkami komitetu audytu - 329 355,96 zł.

Dla komitetów utworzonych wspólnie dla działów z min. 2 niezależnymi członkami - 109 785,32 zł, z 3 niezależnymi członkami komitetu audytu - 164 677,98 zł.

Obsługę administracyjną komitetów audytu będą zapewniać komórki audytu wewnętrznego utworzone w ministerstwach. W związku z powyższym nie przewiduje się znacznego zwiększenia kosztów ich funkcjonowania.

- Zadaniem procedur ostrożnościowych i sanacyjnych uruchamianych po przekroczeniu kolejnych progów relacji długu publicznego do PKB jest powstrzymanie narastania długu publicznego w sytuacji, gdy relacja długu do PKB zbliża się do konstytucyjnego limitu 60%, a więc stabilizacja finansów publicznych. Ponieważ dług publiczny jest wynikiem skumulowanych deficytów budżetowych i innych potrzeb pożyczkowych państwa do sfinansowania, powstrzymanie jego narastania wymaga odpowiednio wcześniejszego dostosowania dochodów i wydatków państwa, stąd w ustawie o finansach publicznych przewidziany jest system progów, których przekroczenie powoduje uruchomienie określonych procedur, coraz dotkliwszych z każdym kolejnym przekraczaniem progiem.

W projekcie nowej ustawy zachowana została logika progów ostrożnościowych obowiązującej ustawy, zaostreniu uległy natomiast same procedury, przy czym pierwszy próg obniżono z 50% do 47%. W najbliższym czasie ograniczenie instytucjonalne ryzyka przekroczenia przez relację długu do PKB 60% jest tym istotniejsze, że limit 60% relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stanowi również jedno z kryteriów przyjęcia euro, które zgodnie z planem rządu ma nastąpić w najszybszym możliwym terminie.

Zamierzona zmiana w organizacji sektora finansów publicznych, dokonana zostanie, przy jednoczesnym spełnieniu zasad zachowania ciągłości realizacji zadań publicznych, a także zachowania ciągłości organizowania i świadczenia usług wiążących się z wykonywaniem zadań publicznych przez dotychczas działające podmioty. Usługi wiążące się z wykonywaniem konkretnych zadań publicznych będą dostarczane w drodze ich zakupu na rynku przy zastosowaniu obowiązujących procedur udzielania zamówień publicznych. Zamawianie usług na zewnątrz sektora finansów publicznych (outsourcing) zmniejsza ilość wewnętrznych instytucji usługowych i prowadzi do oszczędności rządu 10-20% obecnie ponoszonych kosztów, a ponadto jest jednym z czynników redukujących nadmierne zatrudnienie w sektorze publicznym.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie nowego prawa wpłynie na rynek pracy, z uwagi na likwidację gospodarstw pomocniczych oraz znaczne ograniczenie funkcjonowania zakładów budżetowych. Gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych i zakłady budżetowe obecnie zatrudniają ok. 90 tysięcy osób. Zatem decyzje w zakresie likwidacji tych jednostek sektora wymagają szczególnej rozważliwej.

Zauważyć należy jednak, że zakłady budżetowe w sferze samorządowej będą nadal działały w następujących obszarach:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- kultury fizycznej i sportu, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- utrzymania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- cmentarzy.

Należy także zauważyć, iż wprowadzona zostanie możliwość przejęcia dotychczasowej działalności zlikwidowanych jednostek przez jednostki budżetowe oraz agencje wykonawcze lub instytucje gospodarki budżetowej. Decyzje w tym zakresie będą podejmować dysponenti części budżetowych oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego na tym etapie nie można jednoznacznie określić jaki procent z osób zatrudnionych w likwidowanych jednostkach sektora finansów publicznych zatrudniony zostanie w innych, a jaki znajdzie zatrudnienie w nowotworzonych podmiotach rynkowych.

6. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie przedkładanego projektu ustawy może wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości. Zakłada się, że usługi świadczone obecnie przez likwidowane jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w około 90% mogą być wykonywane przez podmioty rynkowe – do decyzji kierownika jednostki finansów publicznych pozostawiona została decyzja czy jednostki mu podległe są w stanie wykonać to taniej i efektywniej niż firmy zewnętrzne – stąd też takie rozwiązanie wpływa na zwiększenie konkurencyjności w zakresie świadczonych w tych dziedzinach usług.

7. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie przepisów ustawy może mieć pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Nie można ustalić wpływu nowego wskaźnika zadłużenia na rozwój regionu, bowiem, wskaźnik zadłużenia jest liczony indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa).

W danym regionie występują gminy i powiaty o zróżnicowanej sytuacji finansowej i wskaźnik zadłużenia może odmiennie wpływać na możliwość zadłużania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w danym regionie.

Nowy limit zadłużenia ma na celu zwiększenie możliwości realizacji projektów inwestycyjnych jednostkom samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu ich potencjału ekonomicznego, aby zaciąganie zobowiązań nie prowadziło do nadmiernego zadłużenia i utraty płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w wyniku nadmiernego zadłużania się. Jednostki prowadzące racjonalną gospodarkę finansową nie powinny mieć problemów ze spełnieniem wymogów określonych w tych przepisach.

Proponowany sposób liczenia zadłużenia obowiązywałby z zachowaniem dwuletniego *vacatio legis*.

8. Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.



|
|
|
|
|
|

32-10-aa