

FINANSE PUBLICZNE I PRAWO FINANSOWE W EUROPIE CENTRALNEJ
I WSCHODNIEJ W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO

PUBLIC FINANCE AND FINANCIAL LAW IN THE CONTEXT
OF FINANCIAL CRISIS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО
ЦЕНТРАЛЬНОЇ І СХІДНОЇ ЄВРОПИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ

Redakcja

Eugeniusz Ruśkowski

Iryna Zawerucha



Temida 2

Białystok – Lwów 2010

© Copyright by Temida 2
Białystok 2010

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróż, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor Naukowy wydawnictwa: Halina Świączkowska

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–89620–85–9

Recenzenci:

Jan Głuchowski

Nadija Pryszwa

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Jerzy Banasiuk

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta części:

polskiej – Joanna Niemyjska

ukraińskiej – Iryna Zawerucha

angielskiej – Anna Łukaszuk, Cezary Okruszko, Justyna MacDonald

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym

Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Wprowadzenie	23
--------------------	----

Część I

Analiza prawna zjawisk kryzysowych w zakresie finansów publicznych

ANNA NECZAJ

Cel i kierunki rozwoju prawa finansowego w warunkach współczesnych	31
--	----

KRYSTYNA PIOTROWSKA – MARCZAK

Instrumenty polityki finansowej w procesie ograniczeń kryzysu	36
---	----

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

Kryzys finansów samorządu terytorialnego na przykładzie Polski	41
--	----

MARINA SENTSOVA (KARASIEVA)

Antykryzysowe instrumenty finansowo-prawne w Rosji	49
--	----

VLADIMÍR BABČÁK

Słowacja i kryzys finansowy	55
-----------------------------------	----

DAVID SEHNÁLEK, EVA TOMÁŠKOVÁ

Wpływ kryzysu ekonomicznego na finanse publiczne w Republice Czeskiej	61
---	----

MYKOLA KUCZERJAWENKO

Proceduralna regulacja opodatkowania w Ukrainie i jej aktualne kolizje	76
--	----

JOANNA MAŁGORZATA SALACHNA

Aktualne uwarunkowania prawodawstwa finansowego w Polsce	85
--	----

TOMASZ SOWIŃSKI

Finanse publiczne i prawo finansowe a kryzys finansowy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Po pierwsze – zasady!	94
---	----

SEBASTIAN SKUZA

Aspekty prawne dokapitalizowania oraz rekapitalizowania instytucji finansowych ze środków publicznych w warunkach kryzysu. Stan obecny i propozycje zmian	102
---	-----

IVANA PAŘÍZKOVÁ, LIBOR KYNCL

Wykorzystanie źródeł finansowych z funduszy unijnych w czasach kryzysu finansowego	113
--	-----

PETR MRKÝVKA

Antykryzysowe zadania i narzędzia administracji finansowej	119
--	-----

Część II
**Prawo budżetowe i finanse lokalne w dobie kryzysu finansowego
w krajach Europy Środkowej i Wschodniej**

ALEKSEY PAUL

Rosyjskie prawo budżetowe i kryzys finansowy 131

VĽADIMĽR TĽYĽ

Pomoc państwa jako sposób osłabienia skutków kryzysu ekonomicznego
w Unii Europejskiej 136

IRYNA ZAWERUCHA

Decentralizacja władzy publicznej w Ukrainie: problemy i perspektywy 142

OKSANA SOLDATENKO

Publiczne wydatki na ochronę zdrowia w Ukrainie 150

JAN ADAMIAK, BOŻENA KŁOSOWSKA

Finansowanie ze środków unijnych aktywnej polityki rynku pracy w okresie
spowolnienia gospodarczego na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego 159

JANUSZ STANKIEWICZ

Dysponowanie środkami nierozdzielonymi budżetu państwa w warunkach kryzysu 169

LUBOW KASIANENKO

Doskonalenie bazy prawnej procesu finansowego 176

ZBIGNIEW OFIARSKI, MAŁGORZATA OFIARSKA

Obligacje komunalne w Polsce – zagadnienia ogólne i rozwiązania szczegółowe
w wybranych aktach prawa miejscowego 184

ANNA OSTROWSKA

Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji. Obecny
i przyszły zakres w Polsce i Szkocji 198

OKSANA MUZYKA – STEFANCZUK

Organy samorządu terytorialnego w systemie organów władzy publicznej –
podmioty budżetowych stosunków prawnych 210

PIOTR WOLTANOWSKI

Reformy systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce w warunkach kryzysu 220

RAFAŁ BUCHOLSKI

Nowoczesne instrumenty finansowe – szansa czy zagrożenie dla polityki
finansowej jednostek samorządu terytorialnego? 233

JOLANTA CIAK

Kształtowanie się deficytu budżetowego w Polsce w warunkach kryzysu 245

BARBARA WDOWIAK

Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 22
grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07 dla polskiego budżetu 255

OLGA ŻMURKO

Właściwości spełnienia powszechnie obowiązującego państwowego ubezpieczenia w czasie kryzysu finansowego i po wyjściu z niego	263
---	-----

WOJCIECH BAGIŃSKI

Racjonalizacja wydatków w jednostkach podległych Ministrowi Finansów jako reakcja na kryzys gospodarczy	276
---	-----

Część III

Prawo podatkowe i kontrola finansowa w warunkach kryzysu finansowego

VALENTINA IVANOVA

Stosowanie prawnej konstrukcji podatków jako metoda techniki prawnej w tworzeniu projektów podatkowych aktów prawnych	285
---	-----

LEONARD ETEL

Przyznawanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przedsiębiorcom w trudnej sytuacji ekonomicznej	292
---	-----

SERHIJ ZAPOLSKI

Udział banków komercyjnych w sprawowaniu kontroli finansowej oraz ustalaniu prób legalizacji dochodów pochodzących ze źródeł nielegalnych w Federacji Rosyjskiej	300
--	-----

JACEK PATYK

Optimalizacja podatkowa jako sposób zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysu globalnego	307
--	-----

ANNA MARIA JURKOWSKA – ZEIDLER

Stworzenie zintegrowanego systemu nadzoru na jednolitym rynku finansowym Unii Europejskiej. Kluczowa lekcja wynikająca z globalnego kryzysu finansowego	315
---	-----

LESJA SAWCZENKO

Koordinacja kontroli finansowej: pojęcie i problemy regulacji prawnej	325
---	-----

JEWHENIJA USENKO

Sądowy tryb rozwiązania sporów podatkowych jako sposób zrównoważenia presji podatkowej	335
--	-----

SERGIJ VLASENKO

Rola ustawodawcy w doskonaleniu ustawodawstwa podatkowego	342
---	-----

OLGA MINAJEWA

Doskonalenie obrachunku podatkowego jako kierunek reformowania systemu opodatkowania w Ukrainie	347
---	-----

NATALIA SZEWCOWA

Znaczenie zasady oficjalności przy rozwiązaniu sporów powstających w stosunkach ekonomicznych	358
---	-----

TERESA FAMULSKA	
Podatek VAT w funkcjach pozafiskalnych w warunkach kryzysu gospodarczego	367
MICHAL RADVAN	
Opodatkowanie wydatków komunalnych	379
LARYSA TROFIMOVA	
O efektywności polityki podatkowej w Ukrainie	384
RUSLANA HAWRYLJUK	
Filozofia pokryzysowego prawa podatkowego	394
ANTON YAKUSHEV	
Proces tworzenia „antykryzysowego” prawa podatkowego w Rosji	408
MARIE KARFÍKOVÁ, HANA MARKOVÁ	
System podatkowy jako instrument rozwiązania kryzysu finansowego	415
MAREK FRYŠTÁK, DANA ŠRAMKOVÁ	
Rola administracji celnej podczas kryzysu finansowego	424
SŁAWOMIR PRESNAROWICZ	
Postępowanie w sprawach ulg w spłacie podatków udzielanych podmiotom zagrożonym	434
ANDRZEJ HUCHLA	
„Kryzysowe” uzasadnienie zmian przepisów podatkowych w Polsce	439
ANDRZEJ MELEZINI	
Optimalizacja podatkowa jako skuteczna forma remedium na kryzys finansowy	444
ROBERT ZIELIŃSKI	
Główne problemy w systemie opodatkowania działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców w Polsce	452
JAN NECKAR	
Przygotowanie nowej ustawy o podatku dochodowym w czasie kryzysu finansowego ..	459
RAFAŁ DOWGIER	
Polityka podatkowa gmin w świetle kryzysu gospodarczego	465
MARIUSZ POPLAWSKI	
Zwrot podatku jako instrument polityki podatkowej państwa	473
TOMÁŠ ROZEHNAL	
System podatkowy Republiki Czeskiej a kryzys ekonomiczny	484
KRZYSZTOF TESZNER	
Efektywna administracja podatkowa w Polsce w dobie kryzysu finansowego	491
MARIA JANKOWSKA	
Koszty poboru podatków ponoszone przez osoby prawne w Polsce	505

RÓŻA KOSIŃSKA

Wprowadzanie systemu zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej w warunkach kryzysu gospodarczego	512
---	-----

MYCHAJLO ŽERNAKOW

Problemy prawnej regulacji opodatkowania stałego przedstawicielstwa	517
---	-----

ANASTASIA DOLGOVA

Środki stymulacji podatkowej w czasie kryzysu finansowego w Rosji	523
---	-----

PIOTR PIETRASZ

Sądowa kontrola działalności administracji skarbowej a kryzys finansowy	531
---	-----

ZBIGNIEW CZAJKA

Planowanie podatkowe w wybranych podatkach jako sposób łagodzenia kryzysu finansowego	536
---	-----

MAŁGORZATA FARYNA

Rola administracyjnego postępowania zabezpieczającego w dobie kryzysu	550
---	-----

DAGMAR STREJČKOVÁ, JAN JANEČEK

Rola Biura Reprezentacji Rządu w Sprawach Majątkowych w zarządzaniu majątkiem podczas ostatniego kryzysu finansowego	560
--	-----

Część IV

Rynki finansowe w warunkach kryzysu finansowego: aspekty prawne

MAREK ZDEBEL

Działalność kredytowa banków komercyjnych w warunkach obniżonej zdolności kredytowej podmiotów ubiegających się o kredyt	571
--	-----

DOROTA MAŚNIAK

Dyrektywa w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II) jako sposób ochrony jednolitego rynku ubezpieczeniowego Unii Europejskiej przed kryzysem finansowym .	581
--	-----

EUGENIJ BUDALIN

Doskonalenie rosyjskiego prawa w zakresie niewypłacalności i upadłości	590
--	-----

MARCIN TYNIEWICKI

Rola dyrektywy MiFID w ochronie inwestorów na rynku finansowym Unii Europejskiej podczas kryzysu finansowego	598
--	-----

RAFAŁ PŁÓKARZ

Unijna dyrektywa w sprawie opodatkowania oszczędności: empiryczne uwagi na temat nieefektywności instrumentów harmonizacji i jej wpływ na polski sektor finansowy	609
---	-----

DAMIAN CYMAN

Znaczenie dyrektywy w sprawie usług płatniczych (PSD) dla Jednolitego Obszaru Płatności w Euro (SEPA)	625
---	-----

MICHAELA MOŽDIÁKOVÁ, DAMIAN CZUDEK	
Zmiany w regulacji rynku kapitałowego w związku z kryzysem ekonomicznym	633
JAROSŁAW POTURNICKI, IZABELA FELCZAK	
Kryzys finansowy – działania rządowe na przykładzie wybranych krajów	638
TARAS BOJCZUK	
System gwarantowania depozytów jako element stabilności systemu finansowego w warunkach kryzysu	647
RAFAŁ MROCZKOWSKI	
Prawidłowe funkcjonowanie rynku finansowego jako podstawowy cel i kryterium oceny skuteczności nadzoru nad tym rynkiem	655
ANNA ZALCEWICZ	
Zmiany legislacyjne w polskim systemie prawnym służące stabilizacji rynku bankowego w okresie kryzysu – wybrane zagadnienia	669
MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA	
Handel usługami finansowymi jako element sieci bezpieczeństwa finansowego	679
MAŁGORZATA STWOŁ, EDWARD JUCHNIEWICZ	
Bankowy system płatniczy w Chińskiej Republice Ludowej	691

Aktualne uwarunkowania prawodawstwa finansowego w Polsce

1. Wprowadzenie

1.1. Stan regulacji publicznej gospodarki finansowej – zarys

Obowiązujące w Polsce od 1999 r. systemowe uregulowania prowadzenia publicznej gospodarki finansowej¹, pomimo niejednokrotnie ostrej krytyki i od dawna zgłaszanych postulatów ich racjonalizacji nie doczekały się jak dotąd gruntownej reformy. Trudno bowiem uznać za takową wprowadzenie (z początkiem 2006 r.) obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych² (u.f.p.). W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że przez prowadzenie publicznej gospodarki finansowej rozumiem prawdłta pobierania środków publicznych i ich rozdysponowywania, organizacyjnych form finansowania zadań, tworzenia planów finansowych i ich realizacji, czy też zaciągania zobowiązań (w tym dłużnych). Zatem powyższe twierdzenie o dotychczasowym braku reformy nie odnosi się do uregulowań systemu źródeł finansowania podmiotów publicznoprawnych, czy przypisanych im do realizacji wydatków w sensie rodzajowym. Na marginesie – od 2004 r. zreformowany został system dochodów samorządu terytorialnego.

Wracając jednak do uregulowań prowadzenia publicznej gospodarki finansowej – oczywiście wprowadzane były liczne zmiany przepisów oraz nowe ustawy (m.in. u.f.p. z 2005 r., czy też ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), jednak w sensie merytorycznym stanowiły one raczej bardziej lub mniej „udane” i uzasadnione:

jedynie modyfikacje uregulowań;

zmiany o charakterze technicznym (w tym terminologicznym);

dostosowania do regulacji innych aktów prawnych (jak np. do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);

czy też uporządkowania i innego usystematyzowania pewnych grup przepisów (jak np. w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

1 Wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r.

2 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.f.p.

Stan taki może poniekąd dziwić, tym bardziej, że oprócz wspomnianej krytyki i postulatów zmian w tym obszarze, także władza centralna dostrzegała i nadal dostrzega konieczność reformy, opracowując w tym zakresie kolejne założenia i wersje projektów nowej u.f.p. Aktualnie w toku zaawansowanych prac legislacyjnych znajduje się projekt ustawy o finansach publicznych (u.f.p.)³ i przepisów wprowadzających u.f.p. z października 2008 r., którego propozycje w znacznej mierze nawiązują do projektów opracowanych przez poprzedni rząd.

1.2. Zasadność reformowania zasad gospodarowania finansami publicznymi w dobie kryzysu – sformułowanie tezy

Zawarte w projekcie u.f.p. propozycje racjonalizacji prowadzenia publicznej gospodarki finansowej powinny być oceniane nie tylko z uwzględnieniem ich ewentualnych racjonalizacyjnych skutków, z perspektywy sektora rządowego (państwowego) oraz samorządowego. Rozważenia bowiem wymaga także ich zasadność w kontekście obecnej sytuacji makroekonomicznej, która, mówiąc najogólniej, nie jest najlepsza i wedle przewidywań może się jeszcze pogorszyć.

Analiza nowych rozwiązań (mowa będzie o nich w dalszej części opracowania), które – poza nielicznymi wyjątkami – mają wejść w życie od 1 stycznia 2010 r. doprowadziła mnie do przekonania, że część z nich nie tylko nie przyczyni się do racjonalizacji prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, ale dodatkowo:

- 1) spowoduje zwiększenie jedynie formalizacji procedur finansowych, bez ich merytorycznego uzasadnienia, bądź też
- 2) może spowodować w krótszej perspektywie czasu od ich wprowadzenia, niejako ubocznie i pośrednio – zwiększenie kosztów realizacji zadań publicznych lub zmniejszenie aktywów publicznych (w tym dochodów), szczególnie w sektorze samorządowym.

Takie zaś spostrzeżenia, niezależnie od pozytywnych skutków niektórych z propozycji mogących mieć miejsce w późniejszym okresie (np. za 5 lat), w kontekście rozwijającego się kryzysu finansowego, prowadzą do stwierdzenia, że obecnie nie ma ani potrzeby, ani konieczności reformowania reguł prowadzenia publicznej gospodarki finansowej. Natomiast z całą pewnością, zarówno konieczne, jak i potrzebne jest dokonanie zmian, np. takich, które mają szczególne znaczenie dla poprawy zarządzania środkami publicznymi (m.in. wprowadzenie kontroli zarządczej) lub też, które wyeliminują istniejące sprzeczności lub niespójności przepisów.

2. Główne cele i założenia reformy uregulowań finansów publicznych – prezentacja oraz ich wstępna ocena

Poszczególne cele zakładanej przez rząd reformy finansów publicznych mają, zdaniem projektodawców, przyczynić się do zwiększenia efektywności funkcjonowania finansów publicznych oraz poprawy zarządzania środkami publicznymi. Pro-

3 Druk sejmowy nr 1181. Ustawę uchwalono 16 lipca 2009 r. i przekazano ją w dniu 20 lipca 2009 r. Marszałkowi Senatu.

ponowane rozwiązania prawne w tym zakresie można podzielić wedle ich przedmiotu na dotyczące:

- 1) organizacyjno-prawnych form sektora finansów publicznych,
- 2) wieloletniego planowania finansowego i budżetu zadaniowego,
- 3) audytu i kontroli zarządczej oraz procedur ostrożnościowych.

Jeśli chodzi o organizacyjno-prawne formy jednostek sektora finansów publicznych – po pierwsze planowana jest likwidacja państwowych i samorządowych gospodarstw pomocniczych, wszystkich państwowych i znaczącej części samorządowych zakładów budżetowych (z wyjątkiem cmentarzy, ogrodów zoologicznych, zakładów wodno-kanalizacyjnych oraz gospodarki mieszkaniowej, a także transportowych) oraz likwidacja samorządowych funduszy celowych (ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ochrony gruntów rolnych oraz geodezyjno-kartograficznych). Dodatkowo zniesione mają być tzw. rachunki dochodów własnych (z nielicznymi wyjątkami dotyczącymi placówek oświatowych jst.) i fundusze motywacyjne jednostek budżetowych. Zdaniem projektodawców zwiększy to przejrzystość finansów publicznych oraz efektywność realizacji zadań. Zanim jednak odniosę się do tego założenia, warto ogólnie zakreślić specyfikę obecnych form. Otóż gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe prowadzą działalność odpłatną, polegającą np. na świadczeniu usług laboratoryjnych, poligraficznych, transportowych, budowlanych, organizowaniu szkoleń, administrowaniu nieruchomościami, opiece przedszkolnej. Zasadniczym wyróżnikiem ich działalności finansowej jest założenie, że pokrywają koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów, a część z wypracowanej nadwyżki przekazują do budżetu (państwa lub jst.). Możliwe jest przy tym ich dotowanie z budżetu. Zatem funkcjonują one inaczej niż klasyczne formy tzw. gospodarki budżetowej brutto, gdzie podmioty (takie jak np. wszelkiego rodzaju urzędy, sądy, szkoły publiczne) pokrywają wydatki bezpośrednio z budżetu, a ewentualnie uzyskiwane dochody odprowadzają do budżetu, bez możliwości ich wydatkowania. Z powyższego, krótkiego opisu wynika, iż funkcjonowanie zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jest uzasadnione w tych przypadkach, w których znacząca część kosztów realizacji zadań publicznych może być pokryta opłatami za świadczone usługi. Zważywszy przy tym, iż sektor publiczny nie działa (i nie powinien działać) w celu osiągnięcia zysku, zasadne jest także w niektórych przypadkach dotowanie takiej działalności. Zestawianie przychodów z wydatkami, a jednocześnie możliwość w miarę samodzielnego decydowania o wielkości poszczególnych wydatków oraz perspektywa pozostawienia w podmiocie części z wypracowanego zysku oddziałuje motywująco na kierownictwo zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Poza tym pozwala, w przeciwieństwie do jednostek budżetowych finansowo uzależnionych całkowicie od zasilania budżetowego, na elastyczne gospodarowanie, tj. z uwzględnieniem zmieniających się warunków i okoliczności. W literaturze przedmiotu podnosi się często, że zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze nie służą jednak efektywności, a dodatkowo stanowią „przeżytek” z okresu gospodarki nakazowo-rozdziałczej. Być może po części twierdzenia takie są uzasadnione. Niemniej jednak argument o nieprzydatności tych form tylko dlatego, że powstały w czasach PRL-u jest merytorycznie chybiony. Ponadto wypada przypomnieć, że nawet „dobre” regulacje prawne mogą być wykorzystywane (stoso-

wane) w sposób nieracjonalny. Nie wdając się w szczegółową polemikę z krytykami istnienia wymienionych podmiotów, wypada rozpatrzyć jak rysuje się alternatywa organizacji prawno-podmiotowej odpłatnego wykonywania zadań publicznych. Inaczej ujmując – jeśli likwidować zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, to w jakich formach wykonywać usługi odpłatne? Wyjściowo możliwe są tu następujące warianty (o innych formach realizacji zadań państwa mowa będzie w dalszej części):

a) powierzenie realizacji zadań jednostkom budżetowym, które nie zestawiają kosztów swojej działalności z wpływami, a przez to nie są ekonomicznie „zmuszane” do zwiększania efektywności realizacji zadań;

b) powołanie spółek będących własnością Skarbu Państwa lub jst. – takie kroki w konsekwencji prawdopodobnie zwiększą efektywność, ale jednocześnie spowodują „wyprowadzenie majątku” poza sektor finansów publicznych (spółki handlowe nie są podmiotami sektora finansów publicznych) oraz faktycznie ograniczy bezpośrednią kontrolę władzy publicznej nad gospodarką finansową takich podmiotów. Dodatkowo, dokonanie przekształceń własnościowych nie wyeliminuje dotowania realizacji zadań publicznych przez nowopowstałe podmioty. Są bowiem sfery, takie jak np. zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, transport lokalny, które ze względu na konieczność zapewnienia ich dostępności w postaci relatywnie niskich cen nie mogą być świadczone ludności na zasadach komercyjnych, czy też non-profit.

c) zlecenie zadań do realizacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych w drodze zamówień publicznych, konkursów (organizacje pożytku publicznego) lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Taki wariant wiąże się z koniecznością poniesienia określonych wydatków (zamówienia publiczne, pożytek publiczny) lub pozbawienia się w określonej perspektywie czasu wpływów lub substancji majątkowych (partnerstwo publiczno-prawne). Jednocześnie – co ma niebagatelne znaczenie – powstaje problem co zrobić z majątkiem (przede wszystkim nieruchomościami) wykorzystywanym do tej pory przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze. Jeśli dojdzie do prywatyzacji – doraźnie wpłynie to na polepszenie sytuacji finansowej, ale docelowo wyzbywanie się składników majątkowych prowadzi do ograniczenia dochodów publicznych.

Niezależnie od wybranego wariantu pozostaje jeszcze inna ważna kwestia – otóż reorganizacja realizacji zadań publicznych pociąga za sobą określone koszty finansowe. Dodać także trzeba, że na szczeblu centralnym niejednokrotnie zasadne może być likwidowanie zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, ale nie jest tak w samorządach terytorialnych. Twierdzenie to wynika z faktu, że o ile państwowe podmioty gospodarki budżetowej netto wykonują przede wszystkim usługi na rzecz administracji centralnej (np. usługi poligraficzne, szkolenia, usługi wypoczynkowe), o tyle jst. wykonują przy ich pomocy usługi na rzecz ludności. Ewentualne zmiany postrzegać trzeba także w innym, społecznym wymiarze. Obecnie w zakładach budżetowych zatrudnionych jest ok. 85 tys. osób (w tym 2,3 tys. w państwowych), zaś w gospodarstwach pomocniczych ok. 18 tys. osób (w tym ok. 11 tys. w państwowych). Likwidacja tych podmiotów i dokonanie zwolnień pracowników pociągnie za sobą bezpośrednio lub pośrednio koszty.

Zlikwidowane mają być także funkcjonujące obecnie w jednostkach budżetowych (np. urzędach; inspekcji weterynarii) fundusze motywacyjne oraz rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych. Jeśli chodzi o funkcjonowanie funduszy motywacyjnych, które *notabene* działają wyłącznie na szczeblu centralnym, była to instytucja od początku krytykowana (wiążanie dodatkowego wynagrodzenia pracowników np. z wpływami z tytułu dokonanych konfiskat rzeczy pochodzących z przestępstwa). Natomiast zniesienie rachunków dochodów własnych (z pewnymi wyjątkami w samorządowych jednostkach oświatowych) nie jest dobrym posunięciem z punktu widzenia zarządczego, bowiem zdemotywuje kierownictwo takich podmiotów do starań o uzyskanie dodatkowych źródeł dochodów. Jak już bowiem powiedziano, jednostki budżetowe nie mają generalnie prawa dokonywać wydatków z uzyskanych dochodów. Jasne jest zatem, że nie są zainteresowane zabieganiem o uzyskiwanie dodatkowych wpływów (muszą je przekazać do budżetu). Rachunki stanowią zaś w tym zakresie wyjątek – można na nich gromadzić, czyli *de facto* zatrzymywać, nie przekazując do budżetu określone (ustawowo lub przez organ stanowiący jst.) dochody i wydatkować je we własnym zakresie, aczkolwiek w ramach działalności statutowej.

Po drugie – regulacje przyszłej nowej u.f.p. przewidują jednocześnie, obok likwidacji wspomnianych form, utworzenie „poniekąd” nowych, ale wyłącznie na szczeblu centralnym, Użyłam sformułowania „poniekąd”, ponieważ analiza proponowanych rozwiązań w zakresie funkcjonowania projektowanych agencji wykonawczych oraz instytucji budżetowych wskazuje na to, iż są to w istocie zmutowane wersje istniejących państwowych osób prawnych lub zakładów budżetowych. Najwięcej zastrzeżeń budzi zasadność wprowadzenia instytucji budżetowych, które są w istocie zmodyfikowanymi wersjami istniejących zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Po pierwsze, po co zastępować instytucje, które już funkcjonują. Po drugie – nowe podmioty wykonywać miałyby przede wszystkim usługi na rzecz samej administracji (np. poligrafia), a nie na rzecz ludności. Z ekonomicznego punktu widzenia należałoby je nabywać na rynku, gdzie konkurencja zapewnia najlepszą relację jakości do ceny.

Projekt u.f.p. zakłada także wprowadzenie sporządzanych obligatoryjnie Wieloletnich Planów (prognoz) Finansowych (WPF) na szczeblu państwa i jst. Projektodawcy w zakresie tych rozwiązań podkreślają, że planowanie wieloletnie jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami i że występuje ono także w gospodarce finansowej UE. Stąd też za niezbędne uznano wprowadzenie planowania wieloletniego także w Polsce.

Z proponowanych regulacji wynika, iż konstrukcja planu wieloletniego państwa i prognozy wieloletniej sporządzanej przez jst. jest nieco inna. Otóż plan państwowy ma być opracowywany na okres 4 lat budżetowych w sposób „kroczący” (czyli aktualizowany rokrocznie), natomiast prognoza jst. ma obejmować okres nie krótszy niż 4 lata budżetowe – w przypadku bowiem istnienia wieloletnich planów inwestycyjnych (WPI) lub umów partnerstwa publiczno-prywatnego na okres dłuższy niż 4 lata – prognoza musi zostać sporządzona na lata odpowiadające realizacji WPI lub umów partnerskich. Niezależnie jednak od tego, analiza projektowanych przepisów prowadzi do wniosku, że faktycznie plany i prognozy finansowe, niezależnie od in-

nych elementów konstrukcyjnych, będą wieloletnimi budżetami o mniejszej szczegółowości niż budżet. Przy czym nie będą to plany globalne, ponieważ wielkości budżetowe ujęte w WPF będą musiały podlegać podziałowi na poszczególne lata budżetowe. Natomiast corocznie uchwalane budżety publiczne będą musiały wykazywać zgodność z planami (prognozami) wieloletnimi, szczególnie jeśli chodzi np. o wielkość planowanego deficytu. Wprawdzie szereg wątpliwości pojawia się na tle procedowania nad tymi planami (prognozami) w kontekście procedury tworzenia i uchwalania budżetu, niemniej jednak nie one są z uwagi na cel omówienia najważniejsze. Skupię się zatem przede wszystkim na problemach wynikających z ewentualnego tworzenia planów wieloletnich w przewidzianym kształcie. Na wstępie zaznaczyć jednak wypada, iż generalnie planowanie wieloletnie posiada niewątpliwe zalety – pod warunkiem wszakże, że nie wytycza jedynie sztywnych corocznych ram danych wielkości finansowych. Pozytywami prognoz jest możliwość kreowania i prowadzenia polityki finansowej w sposób bardziej ustabilizowany, przewidywalny i przejrzysty. Natomiast podnoszony przez projektodawców argument, że planowanie wieloletnie pozwoli na dopasowanie się do planowania na szczeblu unijnym nie jest, jak się wydaje, najistotniejszy. Wynika to z przyczyn faktycznych – Polska chcąc wykorzystać przyznawane środki na realizację programów (co notabene nie następuje w samej Perspektywie Finansowej) i tak musi, i co więcej – tworzy obecnie, zgodnie z regulacjami u.f.p. z 2005 r. (np. art. 99 ust. 2) plany wieloletnie stanowiące załącznik ustawy budżetowej. W nowej rzeczywistości prawnej, dzięki wprowadzeniu WPF dochodzić będzie natomiast m.in. do powielania ustaleń w różnych aktach, mianowicie:

- budżet danego roku zawarty będzie zarówno w ustawie budżetowej, jak też w WPF (tyle tylko, że ten ostatni będzie mniej uszczegółowiony);
- programy wieloletnie, w tym finansowane ze środków pomocowych będą ujmowane w formie załącznika do ustawy budżetowej, jak też będą zawarte w odrębnie uchwalanym WPF; częściowo będą się pokrywać także inne dane załączane do projektu ustawy budżetowej i te z WPF (np. wskaźniki makroekonomiczne).

Dodać także trzeba, że chybiony wydaje się argument o wymuszeniu efektywności wydatkowania oraz racjonalizacji gospodarki finansowej państwa (lub samorządów terytorialnych) dzięki konstrukcji WPF. Twierdzenie to wynika z prostej przyczyny – projektodawcy nie przewidzieli instrumentu, który umożliwiłaby powiązanie planowania finansowego z planowaniem rzeczowym. Co prawda budżet ma mieć charakter zadaniowy, ale wyłącznie w zakresie grupowania wydatków – a nie zasad jego merytorycznego sporządzania i wykonywania. Nie uwzględniono także koniecznej korelacji, która występować powinna pomiędzy bieżąco monitorowanym stanem długu publicznego i jego konsekwencjami dla konstruowania planów finansowych a WPF.

Na koniec podnieść trzeba, co zresztą zauważono w uzasadnieniu do projektu u.f.p., że wprowadzenie WPF jest bardzo kosztowne (wymaga m.in. wielkiego nakładu pracy). Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz fakt, iż w aktualnie istniejących warunkach potęgowanych przez kryzys, problemem staje się zaplanowanie rocznego budżetu – retorycznie można zapytać o cel wprowadzenia WPF.

W wywodzie skupiono się na planie wieloletnim państwa. Niemniej jednak podobne uwagi można poczynić także w stosunku do prognoz, które miałyby być sporządzane przez jst. Z tym, że na szczeblu samorządu perspektywa planowania byłaby najczęściej jeszcze dłuższa niż w państwie. Czy możliwe jest realistyczne sporządzenie budżetu np. na 8 lat? Raczej nie.

Na marginesie, za nieprzemyślaną koncepcję należy uznać tzw. budżet środków europejskich – ustawodawca z jednej strony nakazuje wydzielenie z budżetu państwa niejako podbudżetu, z osobnymi ustaleniami odnośnie kwot wpływów, wydatków, deficytu – z drugiej zaś – wskazuje, że budżet środków europejskich stanowi (integralny?) element budżetu państwa.

Zasadnicze zmiany mają także dotyczyć audytu, kontroli zarządczej i procedur ostrożnościowych. Generalnie pozytywnie odnieść się należy do projektowanych zmian w zakresie obecnie funkcjonującej kontroli finansowej. Aktualne unormowania są nie tylko niejasne, ale także uniemożliwiają egzekwowanie odpowiedzialności kierowników jednostek za nieprawidłowości wynikłe z zaniedbań w zakresie kontroli (obecnie bowiem dla uwolnienia się od odpowiedzialności wystarczy w zasadzie wykazanie, że kierownik ustalił procedury kontroli w jednostce). Proponowane w tym zakresie przepisy precyzują obowiązki kierowników i tworzą podwaliny nowoczesnego systemu kontroli (łącznie ze wskazaniem nadzorujących kontrolę, obowiązki Ministra Finansów w zakresie standardów kontroli, wytycznych itp.). Podobne uwagi można sformułować pod adresem proponowanych zmian w zakresie audytu wewnętrznego. Oczywiście i w tym zakresie dopatrzyć się można braku przemyślenia stosowania tej instytucji (odnośnie jst.), pewnych uchybień redakcyjnych, drobnych nieścisłości itp., niemniej jednak generalnie proponowane zmiany idą w dobrym kierunku.

Jeśli zaś chodzi o modyfikacje procedur ostrożnościowych, to:

a) po pierwsze – za nie do końca przemyślane uznać trzeba sposób indywidualizacji pułapu zadłużania się jst. O ile generalnie samo wprowadzenie mechanizmu ustalania wskaźnika zadłużenia dla każdej jst. uznać trzeba za potrzebne i zgodne z od dawna zgłaszanymi postulatami w tym zakresie ze strony samorządów, o tyle proponowana w tym zakresie metoda (przyjęty wzór i wielkości brane w nim pod uwagę) budzi zastrzeżenia. Otóż przewiduje się niemożność zaciągania długu, który miałby finansować wydatki bieżące – słusznie skądinąd. Jednocześnie następować ma obliczanie limitu ukazującego, jakie zadłużenie dana jst. jest w stanie spłacać. Jakkolwiek już sam wzór rodzić może pewne zastrzeżenia (np. wydatki bieżące za ostatnie 3 lata poprzedzające rok budżetowy obejmują należności uboczne spłacanego zadłużenia, które powinny być eliminowane z obliczeń), inne kwestie są nie mniej istotne. Ze wstępnych symulacji (np. dokonanych na jst. województwa dolnośląskiego) wynika, iż niektóre z jst. teraz znajdują się w takiej sytuacji finansowej (chodzi o wielkości spłat zadłużenia), która wedle nowych regulacji i w dalszych okresach uniemożliwi zaciąganie nowych zobowiązań. To zaś może zagrozić niewykonywaniem podstawowych zadań przypisanych do realizacji jst., nie mówiąc już o zagrożeniu realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomo-

cowych. Jak wskazują wyniki wstępnych badań⁴, ewentualne zmiany negatywnie wpłyną na gospodarkę samorządów powiatowych i gmin miejsko-wiejskich. W tym miejscu powstaje pytanie – czy nie można byłoby w tym zakresie skorzystać z doświadczeń legislacyjnych i praktycznych stosowanych w innych krajach UE? Tym bardziej, że obowiązujące tam zasady są o wiele bardziej proste i przejrzyste. Dodatkowo zauważyć trzeba, że przy innych „okazjach” przykłady z innych ustawodawstw są chętnie powoływane – dlaczego nie tym razem?

b) po drugie – powstaje pytanie dlaczego, pomimo wprowadzenia mechanizmów ograniczania długu w jst. wycofano się ostatecznie (w stosunku do wersji przedłożonego w październiku 2008 r. w Sejmie projektu uchwalonej ustawy) z zaostrzenia procedur ostrożnościowych. Otóż pierwotnie planowano, że wprowadzony zostanie nowy, niższy próg ostrożnościowy (dług do PKB > 47%; w przyszłości, tak jak i obecnie > 50%). Odpowiedź nasuwa się sama – otóż wprowadzenie dodatkowego obostrzenia w okresie kryzysu spowodowałoby konieczność jego zastosowania albo ustalenia, że nowe przepisy w tym zakresie wchodzi w terminie późniejszym. Z uwagi jednak, iż nie wiadomo jak będzie kształtować się sytuacja makroekonomiczna, ostrożność nakazywała rezygnację z takiego rozwiązania.

3. Konkluzje

Sformułowane uwagi dotyczące zasadniczych propozycji mającej nastąpić reformy prawnego systemu finansów publicznych pozwalają na stwierdzenie, że obecnie nie ma realnej potrzeby i uzasadnienia wprowadzania wszystkich z nich. Niektóre zaś powinny być jeszcze raz przeanalizowane pod kątem ich zasadności (w tym przydatności) i dopasowania w kontekście zakładanych celów ogólnych reformy. Natomiast z pewnością trzeba wprowadzić zmiany, które umożliwią lepsze zarządzanie środkami publicznymi – chodzi tu w szczególności o przepisy z zakresu kontroli zarządczej i audytu. Jednak z analizy procesu legislacyjnego i deklaracji rządu wynika, iż niezależnie od zgłaszanych m.in. w toku prac sejmowych zastrzeżeń i wątpliwości ekspertów, występuje duża determinacja odnośnie uchwalenia nowej ustawy. Zapewne spowodowane jest to dużą wiarą, że nowe uregulowania przyczynią się do poprawy sytuacji finansowej państwa. W pewnej mierze być może jest ona nawet uzasadniona, np. wówczas, gdy uwzględni się, że jst. będą realnie musiały zmniejszyć swój dług, który jest przecież wliczany do państwowego (globalnego) długu publicznego. Dodatkowo zważyć jednak trzeba, iż niezależnie od danych racji merytorycznych, pewne jest, że wprowadzenie nowych przepisów w życie bezpośrednio lub pośrednio pociągnie za sobą duże koszty finansowe. Pozostaje mieć nadzieję, że w perspektywie przynajmniej część z tych wydatków publicznych przyczyni się do poprawy funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce.

4 Zob. E. Jerzmańska, Nowa konstrukcja wskaźnika zadłużenia w projekcie ustawy o finansach publicznych. Skutki wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego Dolnego Śląska, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1-2.

Annotation

There are advanced legislative works carried on with the draft of the act on public finance currently in Poland. Analysis of new provisions of the draft has led the author to a conviction that some of them not only will contribute to the rationalization of the public financial management but in addition will cause the increase of the formalism of financial procedures and eventually the increase of costs of the implementation of public tasks or reduction of public assets, especially in the self-government sector. The aforementioned observations raised a question on the reasonableness of the introducing of the public finance reform in Poland now. Considering the world economic crisis, perhaps, only some amendments of legal provisions should be carried out here.