

Wojciech Misiąg

## ORGANIZACJA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – NIEZBĘDNE ZMIANY

1. Sektor finansów publicznych wymaga daleko idących zmian. O ich konieczności świadczą takie fakty, charakteryzujące stan finansów państwa i jakość funkcjonowania instytucji finansowanych środkami publicznymi, jak:
  - wysoki deficyt finansów publicznych, utrzymujący się na poziomie przekraczającym 4% produktu krajowego brutto rocznie,
  - wysokie zadłużenia sektora finansów publicznych, oscylujące wokół 50% produktu krajowego brutto i wymuszające przeznaczanie corocznie ponad 30 mld zł na obsługę długu,
  - powszechne łamanie ustalonych standardów wykonywania zadań publicznych,
  - liczne, wskazywane przez NIK i inne instytucje kontrolne, przypadki niegospodarnego wykorzystania środków publicznych.

Sytuacja taka blokuje możliwość zmniejszania obciążeń fiskalnych, a przez to – stanowi istotną przeszkodę dla utrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i redukcji bezrobocia.
2. Kluczem do poprawy stanu finansów publicznych jest zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych, czyli luki między wydatkami, a dochodami publicznymi. Cel ten musi być jednak osiągnięty w sposób, który nie zagraża sprawnemu wykonywaniu przez państwo jego funkcji i który prowadzi do poprawy efektywności wykorzystania zasobów finansowych i majątkowych sektora finansów publicznych.
3. Redukcję deficytu można osiągnąć albo zwiększając dochody publiczne, albo zmniejszając wydatki. W konkretnych warunkach Polski możliwości wzrostu dochodów publicznych są dość ograniczone, choć pewnych przedsięwzięć prowadzących do zwiększenia dochodów, takich jak:
  - poprawa ściągalności dochodów publicznych,
  - lepsze wykorzystanie majątku publicznego,
  - wprowadzenie bezpośredniej odpłatności za niektóre tzw. *bezpłatne usługi społeczne*,nie należy zaniedbywać. Dla zmniejszenia stanu nierównowagi finansów publicznych kluczowe znaczenie mieć będzie jednak zmniejszenie wydatków.
4. Zmniejszanie wydatków publicznych często utożsamiane jest z ograniczaniem zakresu zadań państwa, dającym możliwość eliminacji wydatków na wykonywanie znoszonych zadań publicznych. Przedsięwzięcia takie niewątpliwie będą niezbędne (zwłaszcza w sferze wydatków socjalnych, choć nie tylko tam) i od nich zależeć będzie w dużej mierze powodzenie reform w finansach publicznych, pamiętać jednak należy, iż zestaw zadań publicznych nie determinuje rozmiarów wydatków, jakie mu-

szą być poniesione, by przypisane władzom publicznym zadania zrealizować. Co więcej, przypadki, w których koszt wykonania zadania może być jednoznacznie określony są niezwykle rzadkie.

5. O stanie finansów publicznych decyduje nie tylko zakres zadań publicznych, ale i efektywność wykonywania tych zadań. Reforma finansów publicznych powinna więc obejmować nie tylko weryfikację zestawu zadań publicznych, lecz również cały zestaw przedsięwzięć, których celem jest poprawa efektywności funkcjonowania sfery instytucji publicznych.
6. Dla poprawy efektywności instytucji publicznych podstawowe znaczenie będą miały zmiany w organizacji sektora finansów publicznych, przy czym pojęcie to należy rozumieć szeroko, tak by obejmowało ono:
  - określenie form organizacyjnych instytucji zaliczanych do sektora finansów publicznych i zasad ich funkcjonowania,
  - procedury planowania dochodów i wydatków oraz koordynacji planów,
  - obowiązujące zasady gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym – zasady podziału środków publicznych między Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego.
7. Konieczność zmian organizacyjnych i ich znaczenie jest w dyskusjach nad reformą finansów wyraźnie niedoceniana, a zmiany organizacyjne są wyraźnie blokowane. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest opór administracji wobec zmian, których wdrożenie wymagać będzie dostosowania się do nowego całkowicie różnego od obecnego trybu funkcjonowania. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż wymierne efekty zmian w organizacji i funkcjonowaniu sektora finansów publicznych nie dają się rzetelnie oszacować. To, że nie można np. określić jakie oszczędności przyniosłoby gospodarce bardziej rygorystyczne przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, albo uproszczenie schematu organizacyjnego sektora publicznego, nie można wysnuwać wniosku, iż z finansowego punktu widzenia zmiany te są neutralne. Nie należy jednak ulegać presji i podawać konkretnych, spodziewanych efektów finansowych, które będą efektem zmian organizacyjnych.
8. Charakterystyczną cechą polskiego sektora finansów publicznych jest występująca w nim ogromna różnorodność form organizacyjnych – obok jednostek budżetowych i „klasycznych” instytucji pozabudżetowych (zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, a także „quasi-jednostek”, takich jak rachunki dochodów własnych) działa w nim wiele innych jednostek, które (abstrahując od kilku instytucji o szczególnym charakterze) podzielić można na dwie zasadnicze grupy:
  - samodzielne instytucje świadczące różnego typu usługi (na ogół niematerialne), wyposażone w formalną samodzielność finansową (choć często głównym źródłem finansowania ich dochodów są w różny sposób i na różnych zasadach przekazywane środki publiczne) i dość niezależne w swoim działaniu – jednostkami tego typu są np. instytucje kultury, uczelnie publiczne, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki badawczo-rozwojowe;
  - państwowe osoby prawne powoływane na mocy odrębnych ustaw do wykonywania zadań publicznych, związanych najczęściej z zarządzaniem wyodrębnioną częścią środków publicznych lub wyodrębnioną częścią majątku Skarbu Państwa, potocznie nazywane agencjami rządowymi.Takie zróżnicowanie form organizacyjnych nie ma istotnego merytorycznie uzasadnienia, a daleko posunięta samodzielność agencji rządowych i ich praktyczne wyłączenie spod rygorów finansowych obowiązujących w gospodarce budżetowej przysparza więcej problemów niż korzyści.
9. Dla uproszczenia struktury organizacyjnej sektora finansów publicznych (a zwłaszcza jego segmentu rządowego) za celowe uważam:
  - likwidację wszystkich istniejących zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
  - zmianę zasad funkcjonowania rachunków środków własnych,

- likwidację funduszy motywacyjnych,
  - przekształcenie wszystkich agencji rządowych w państwowe jednostki budżetowe, a w wyjątkowych przypadkach<sup>1</sup>, w których celowe jest zachowanie osobowości prawnej – przekształcenie agencji w spółkę Skarbu Państwa.
10. W moim przekonaniu nie ma już żadnego uzasadnienia dla dalszego istnienia quasi-komercyjnych form organizacyjnych – zakładów i gospodarstw pomocniczych. Te instytucje pozabudżetowe, które są zdolne do samofinansowania powinny zostać przekształcone w samodzielne instytucje komercyjne, natomiast te, których przychody są zbyt małe, by pokryć koszty ich funkcjonowania, powinny zostać zlikwidowane (w odniesieniu do gospodarstw pomocniczych oznaczać to może ich włączenie do macierzystej jednostki), przekształcone w jednostki budżetowe lub przekształcone w instytucje komercyjne korzystające z przejrzystości określonych dotacji o charakterze przedmiotowym. Efektem takich zmian byłoby z jednej strony wyraźne oddzielenie działalności dochodowej od działalności finansowanej zgodnie z zasadami gospodarki budżetowej, z drugiej zaś – nałożenie na kierownictwa tych z obecnych zakładów budżetowych, które są zdolne do samofinansowania bezpośredniej odpowiedzialności za efektywne funkcjonowanie powierzonej im instytucji i za przekazany jej majątek.
- Przy wyborze nowej formy organizacyjnej dla likwidowanych gospodarstw pomocniczych konieczne jest – obok wymogu samofinansowania – wzięcie pod uwagę jeszcze jednego kryterium usamodzielnienia – udziału wpływów z sektora finansów publicznych w ogólnej kwocie przychodów gospodarstw. Do samodzielnego funkcjonowania powinny być bowiem dopuszczone tylko te gospodarstwa, w których zasadnicza większość przychodów pochodzi spoza sektora finansów publicznych. Złamanie tej zasady i dopuszczenie do funkcjonowania na zasadach komercyjnych instytucji „żyjących z sektora finansów publicznych” oznaczałoby bowiem nieuzasadniony transfer środków publicznych do sektora komercyjnego.
11. Rachunki dochodów własnych powstały po zniesieniu w 2005 roku środków specjalnych i – w istocie rzeczy – stały się nową formą środków specjalnych. Wydaje się, że z pragmatycznych względów nie należy rachunków dochodów własnych całkowicie likwidować (choć ich istnienie niewątpliwie jest sprzeczne z ortodoksyjnie traktowanymi regułami finansów publicznych), konieczne jest jednak wprowadzenie istotnych zmian w ich funkcjonowaniu. zmiany te powinny przede wszystkim prowadzić do tego, by na rachunki dochodów własnych nie mogły być kierowane środki o charakterze przychodów publicznoprawnych, a jedynie uboczne dochody z działalności jednostek budżetowych, a także wpływy mające charakter odszkodowań za szkody w mieniu jednostki. Celowe byłoby również ustanowienie zasad podziału dochodów z działalności pomiędzy jednostkę otrzymującą te dochody, a odpowiedni budżet.
12. Fundusze motywacyjne – kolejna mutacja środków specjalnych – powinny zostać zlikwidowane, a ich wydatki włączone do budżetu państwa. Uważam, że nie istnieją jakiegokolwiek merytoryczne racje przemawiające za tym, by środki *na nagrody dla pracowników, żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy bezpośrednio przyczynili się do uzyskania dochodów budżetu państwa z tytułu przepadku rzeczy lub*

---

<sup>1</sup> Za jeden (i być możliwe, że jedyny) z takich przypadków uważam Agencję Rynku Rolnego, choć i tu obdarzenie agencji osobowością prawną powinno mieć charakter przejściowy. Za podstawowy powód, dla którego agencje powinny posiadać osobowość prawną uważa się prowadzenie przez nie (w celu wykonywania ich ustawowych zadań) pewnej działalności gospodarczej, takiej jak np. utrzymywanie rezerw materiałowych (w przypadku Agencji Rynku Rolnego), czy gospodarowanie nieruchomościami (w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych). Agencje te powinny jednak w niedalekiej przyszłości zmienić charakter działania, stając się z podmiotów prowadzących tą działalność podmiotami zlecającymi zadania i kontrolującymi sposób ich wykonywania – co nie wymaga już posiadania osobowości prawnej.

*korzyści majątkowych pochodzących z ujawnienia przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych miały być wyłączone z budżetu państwa.*

13. Analogiczne zmiany organizacyjne powinny zostać przeprowadzone w sektorze samorządowym, w którym dodatkowo celowe byłoby zniesienie samorządowych funduszy celowych, połączone z uznaniem ich obecnych przychodów za dochody odpowiednich budżetów samorządowych oraz z przeniesieniem odpowiedzialności za wykonywanie obecnych zadań funduszy na organy wykonawcze właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Pozwoliłoby to na niemal pełną konsolidację finansów samorządowych, czyli objęcie jednolitym budżetem niemal wszystkich dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego.
14. Wśród proponowanych zmian dotyczących zasad funkcjonowania i gospodarki finansowej sektora finansów publicznych najważniejszym i najpilniejszym przedsięwzięciem jest niewątpliwie wdrożenie metod planowania budżetowego i kontroli wykonywania budżetu opartych na koncepcji budżetu zadaniowego jest w chwili obecnej. Konsekwentne powiązania planowania i kontroli gospodarowania środkami publicznymi z planowaniem i kontrolą realizacji zadań publicznych jest potężnym instrumentem wymuszania efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Nie rozwijając szerzej problemów związanych z wdrażaniem metod budżetowania zadaniowego<sup>2</sup>, zwrócę jedynie uwagę na trzy istotne fakty.

Po pierwsze, wdrożenie budżetowania zadaniowego oznacza nie tylko zmianę zasad gospodarki budżetowej, lecz również – a może nawet przede wszystkim – zmianę sposobu działania instytucji publicznych. Do tego zaś potrzebne są nie tylko decyzje odnoszące się do procedur finansowych, ale i determinacja w doprowadzeniu do jakościowej zmiany w sposobie działania całej administracji publicznej.

Po drugie – zmiany takie zawsze wywołują poważny opór administracji. Powodzenie reformy administracji zależy więc w dużej mierze od zewnętrznego nacisku na administrację. Istotną rolę do odegrania ma tu NIK<sup>3</sup>.

Po trzecie – wdrożenie budżetowania zadaniowego jest długotrwałym, złożonym procesem, który winien być rozpoczęty jak najszybciej, ale który nie da natychmiastowych efektów. Ustawowe zadekretowanie istnienia w Polsce budżetów zadaniowych może – jeśli nie zostanie poprzedzone odpowiednimi przygotowaniem – doprowadzić do kompromitacji całego przedsięwzięcia.

Po czwarte – „poligonem ćwiczebnym” dla procedur budżetowania zadaniowego na szczeblu centralnym powinny być agencje rządowe. W moim przekonaniu da to lepsze efekty (w tym również bezpośrednie efekty finansowe) niż rozpoczynanie eksperymentów od budżetu państwa.

Po piąte – błędem jest oczekiwanie na znaczące i szybkie efekty finansowe przyjęcia koncepcji budżetu zadaniowego. Prawdą jest, że dzięki wdrożeniu metod budżetowania zadaniowego prawdopodobnie uda się znaleźć spore oszczędności w obecnych kosztach funkcjonowania administracji publicznej (ponoszenie kosztów, które nie są związane z żadnym sprecyzowanym zadaniem publicznym), lecz jednocześnie spodziewać się należy i tego, że precyzyjny pomiar ilości, a przede wszystkim jakości wykonywania zadań wykaże niezgodność praktyki funkcjonowania administracji

---

<sup>2</sup> Problemowi temu poświęcony był mój referat *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych*, prezentowany na posiedzeniu Kolegium NIK w dniu 20 października 2004 r.

<sup>3</sup> Prawną podstawą do działań NIK w tym zakresie mogą być np. przepisy art. 35 ustawy o finansach publicznych, a także odnoszące się do poszczególnych instytucji publicznych przepisy regulujące kwestie planów finansowo-rzeczowych.

publicznej z obowiązującymi standardami, co może w znaczny sposób ograniczyć ostateczne efekty finansowe całej operacji.

Nie należy jednak uważać tego za zagrożenie. Metoda „oszczędzania na standardach” jest zła, uzyskiwane w ten sposób korzyści są na ogół pozorne i krótkotrwałe, a wykazanie, jakie powinny być faktyczne koszty poprawnego wykonywania zadań publicznych powinno być jedną z ważniejszych przesłanek do weryfikacji zakresu zadań publicznych.

15. Konieczne jest wzmocnienie roli ustawy budżetowej jako podstawowego planu finansowego państwa. W tym celu powinna być przyjęta zasada, że ustawie budżetowej zamieszczane są plany finansowe wszystkich państwowych osób prawnych powołanych do życia na mocy odrębnych ustaw, w tym – plany finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>4</sup>. Jednocześnie powinny zostać zniesione wszystkie przepisy dotyczące ustalania planów finansowych agencji rządowych, aby zlikwidować istniejący obecnie „dualizm planistyczny”.

Konieczne wydaje się również ściśle uregulowanie sposobu obliczania deficytu budżetu państwa i deficytu sektora finansów publicznych. Obecnie obowiązujące przepisy (a w szczególności – art. 6 ust. 2 pkt 4, ustawy o finansach publicznych, wyłączający z wydatków publicznych *płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego*) otwiera prostą drogę do manipulowania wielkością deficytu budżetu państwa. Gdy dodać do tego należy brak precyzyjnie określonych reguł obliczania wielkości deficytu sektora finansów publicznych oraz ukształtowaną już niedobłą praktykę pozwalającą zaliczyć do wspomnianych już *płatności, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa* wydatki, których łączna kwota wielokrotnie przewyższa faktyczne wpływy z prywatyzacji, stanie się jasne, że pojęcia deficytu budżetu państwa i deficytu sektora finansów publicznych utraciły zrozumiałą dla obywateli interpretację ekonomiczną<sup>5</sup>.

16. Poważny problem w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych stanowią przepisy, które ustanowione zostały w celu zaprowadzenia dyscypliny finansowej w instytucjach publicznych i zapewnienia organom państwa właściwej kontroli gospodarowania środkami publicznymi, lecz sformułowane zostały w taki sposób, który powoduje istotne utrudnienia w funkcjonowaniu instytucji publicznych zobowiązanych do ich stosowania, a w pewnych przypadkach (jak np. w przypadku przepisów odnoszących się do zaciągania zobowiązań) wręcz uniemożliwia normalne działanie bez naruszania obowiązujących zasad. Ustanowienie nadmiernie rygorystycznych zasad wywiera zwykle skutki odwrotne do zaplanowanych, albo blokując działalność, której *de facto* miały służyć (spektakularny przykład do absurdu rozbudowanych procedur związanych z wykorzystywaniem środków budżetowych Unii Europejskiej), albo prowadzą do ignorowania niezyciowych przepisów.

Tego typu przykładów (dodajmy, iż bardzo kłopotliwych również dla NIK) wskazać można wiele. Na zasadzie wyboru szczególnie istotnych przykładów dokładniej omówię kilka z nich, a mianowicie:

- instytucję zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw,
- zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych,

---

<sup>4</sup> Oznacza to, że poza zasięgiem ustawy budżetowej pozostałyby nadal zaliczane do podsektora rządowego: uczelnie, instytucje kultury, jednostki badawczo-rozwojowe oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Właściwi ministrowie powinni jednak zostać zobowiązani do przedstawiania Sejmowi zbiorczych prognoz finansów tych instytucji oraz – po zakończeniu roku budżetowego – odpowiednich materiałów sprawozdawczych.

<sup>5</sup> Szersze omówienie aktualnych problemów związanych z wyliczaniem deficytu budżetu państwa i sektora finansów publicznych znaleźć można np. w: E. Malinowska-Misiąg, *Wpływ OFE na dług i deficyt sektora finansów publicznych*, „Biuletyn Finansów Publicznych” nr 3(19)/2006, s. 9–16.

- zasady ustalania planów finansowych jednostek budżetowych
  - zasady tworzenia rezerw budżetowych,
  - planowanie środków na wynagrodzenia,
  - procedury zamówień publicznych.
17. Do poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych znajdujących się w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego i uproszczenia procedur planowania i wykonywania budżetów samorządowych niewątpliwie przyczyniłoby się zniesienie instytucji zadań z zakresu administracji rządowej (i innych organów państwowych) zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw. Zniesienie to polegałoby na:
- nadaniu zadaniom obecnie wykonywanym jako zadania zlecone na podstawie ustaw statusu obowiązkowych zadań własnych,
  - likwidacji dotacji na zadania zlecone, z jednoczesnym ustanowieniem równoważnych źródeł dodatkowych dochodów własnych.

Zniesienie zadań zleczonych nie zmieniłoby zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego i nie zniósłoby możliwości ścisłego nadzoru nad przestrzeganiem prawa przy wykonywaniu zadań mających obecnie charakter zadań zleczonych, a jednocześnie uprościłoby procedury planowania budżetowego w samorządach, zmniejszyło zakres uznaniowych decyzji podejmowanych przez organy administracji rządowej<sup>6</sup> i pozwoliło na bardziej elastyczne dostosowywanie struktury wydatków samorządowych do lokalnych potrzeb.

Zasygnalizować trzeba fakt, iż zastąpienie dotacji na zadania zlecone odpowiednio wydajnymi źródłami dochodów własnych nie mogłoby się odbyć przez ustanowienie dodatkowych źródeł dochodów lub zwiększenie subwencji (czyli przez dodanie dodatkowych dochodów do funkcjonującego obecnie schematu podziału dochodów), lecz wymagałoby głębszych zmian, które – w moim przekonaniu – i tak są niezbędne.

18. System podziału dochodów publicznych między instytucje państwowe i jednostki samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza system transferów środków z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego, ustalony w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ma dwie zasadnicze wady:
- po pierwsze – mimo bardzo wyraźnego zróżnicowania poziomu dochodów własnych pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi tego samego typu (np. pomiędzy gminami) ok. 90% transferów z budżetu państwa (część oświatowa subwencji ogólnej, dotacje na zadania zlecone) jest rozdzielane między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego według algorytmów, które nie uwzględniają zróżnicowania dochodów własnych,
  - mimo zasadniczych różnic pomiędzy:
    - a) gminami miejskimi, a gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi,
    - b) powiatami „ziemskimi” i miastami na prawach powiatu,stosuje się do nich te same algorytmy określające ich dochody – jest to zasadnicza przeszkoda na drodze do zwiększenia udziału dochodów własnych w finansowaniu wydatków samorządowych.

---

<sup>6</sup> Nigdy nie ustalono sformalizowanych zasad ustalania wielkości dotacji na zadania zlecone, a jedyną wskazówką co do ich kwoty jest przepis art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którym dotacje dla jednostki samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami *ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju*. Arbitralną decyzją jest w takiej sytuacji zarówno ustalenie globalnej kwoty należnych samorządom dotacji, jak i sposób dokonywanego przez wojewodę podziału łącznej kwoty dotacji przyznanej jednostkom z danego województwa w ustawie budżetowej.

Zmiany systemu dochodów samorządowych pozwalające na rozwiązanie wymienionych powyżej problemów powinny zakładać przede wszystkim:

- po pierwsze – nadanie całej subwencji ogólnej charakteru instrumentu wyrównywania potencjału finansowego jednostek samorządowych – powinno to w pierwszym rzędzie oznaczać likwidację części oświatowej subwencji ogólnej,
- po drugie – rozszerzenie katalogu dochodów własnych jednostek samorządowych,
- po trzecie – likwidację dotacji celowych na zadania zlecone,
- po czwarte – wprowadzenie odrębnych systemów finansowych dla:
  - a) gmin wiejskich i miejsko-wiejskich,
  - b) miast w powiatach,
  - c) miast na prawach powiatów,
  - d) powiatów „ziemskich”,z możliwością dobrowolnego przyjęcia przez gminę wiejską (miejsko-wiejską) systemu właściwego dla miast,
- po piąte – modyfikację obowiązujących obecnie norm ostrożnościowych.

19. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą *zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.*

Przepis ten nie jest jasny – można uznać, że odnosi się on wyłącznie do zobowiązań podlegających spłacie w roku ich zaciągnięcia, zazwyczaj jednak rozumiany jest on jako zakaz zaciągania zobowiązań, które miałyby powodować wydatki nieujęte w planie na dany rok budżetowy.

Znacznie jaśniej sformułowane są natomiast reguły odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego, które – zgodnie z art. 82 ust. 1 tej samej ustawy – mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) *pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 2) *finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 3) *spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.*

Przytoczone przepisy mają chronić równowagę budżetową i przeciwdziałać takim zjawiskom, jak zadłużanie się placówek służby zdrowia w latach dziewięćdziesiątych. Próba pełnego wdrożenia zasad wynikających z przytoczonych powyżej postanowień art. 36 i 82 ustawy o finansach publicznych praktycznie uniemożliwia jednak prowadzenie normalnej działalności, a wyrazistymi przykładami takich konsekwencji ścisłego przestrzegania tych przepisów jest np. to, że stosując się do omawianych zasad:

- po pierwsze – w każdej jednostce sektora finansów publicznych stan zobowiązań wynikających z zamówień towarów i usług oraz innych niezbędnych do poniesienia wydatków winien być w dniu 31 grudnia każdego roku zredukowany do zera,
- po drugie – niedopuszczalne jest podpisywanie z wykonawcą inwestycji umów zakładających prowadzenie prac i dokonywanie płatności za wykonane prace w dwóch kolejnych latach budżetowych (a tym samym – również w okresach dłuższych) – i to nawet w przypadku, gdy finansowane zadanie objęte jest programem wieloletnim,

- po trzecie – niedopuszczalne jest zawieranie kilkuletnich kontraktów menedżerskich (np. z dyrektorem instytucji kultury), zawierających gwarancje utrzymania pewnego poziomu dotacji, itd.

Przepisy te są oczywiście nagminnie łamane – i trudno się temu dziwić. Fakt, iż normalnej działalności nie można prowadzić nie łamiąc prawa powoduje jednak pobłażliwe traktowanie tych przypadków, w których naruszenie zasad zaciągania zobowiązań nie było niezbędne.

Rozwiązanie tej sytuacji wydaje się dość proste – wystarczy uznać, że:

- w danym roku budżetowym dopuszczalne jest zaciąganie zobowiązań, które będą spłacane ze środków ujętych w budżecie na kolejny rok, jeśli zaciągnięcie takiego zobowiązania jest niezbędne dla utrzymania normalnego funkcjonowania jednostki<sup>7</sup>,
- dopuszczalne jest zaciąganie zobowiązań związanych z realizacją wieloletniej inwestycji ujętej w ustawie (lub uchwale) budżetowej, pociągających za sobą wydatki do poniesienia w okresie przewidzianym na realizację danej inwestycji i zgodnie z określonymi limitami wydatków na poszczególne lata,
- na analogicznych zasadach dopuszczalne jest zaciąganie zobowiązań powodujących wydatki ujęte w uchwalonych programach wieloletnich.

Zmiany te pozornie prowadzą do rozluźnienia dyscypliny finansowej, faktycznie jednak ich wprowadzenie pozwoliłoby na konsekwentne przeciwdziałanie przypadkom zaciągania nieprawidłowych zobowiązań.

20. W obowiązującym obecnie systemie budżetowym fikcyjne stało się uprawnienie kierownika jednostki budżetowej do ustalania planu finansowego jednostki. Spowodowane jest to nadmierną szczegółowością układu wykonawczego – jeśli układ wykonawczy (tak budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych) ma być sporządzany w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej
21. Gospodarka rezerwami budżetowymi od dłuższego czasu budzi poważne zastrzeżenia związane zarówno z ich planowaniem, jak i ich rozdysponowaniem w toku wykonywania budżetu państwa. Ukształtowała się niedobra praktyka polegająca na tym, iż z jednej strony niezmiernie rozbudowywane są rezerwy celowe, często tworzone niezgodnie z obowiązującymi zasadami<sup>8</sup>, z drugiej zaś rezerwa ogólna jest redukowana do rozmiarów uniemożliwiających wykorzystanie jej jako faktycznego ubezpieczenia na wypadek niezbędnych, nieprzewidzianych wydatków.

Dla przywrócenia rezerwom budżetowym ich właściwej funkcji celowe byłoby:

---

<sup>7</sup> Istotne jest przy tym, by nawet nie próbować określić zamkniętego katalogu wydatków niezbędnych do normalnego funkcjonowania jednostki.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o finansach publicznych rezerwy celowe mogą być tworzone wyłącznie w następujących przypadkach:

- 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu;
- 2) na wydatki, których realizacja uwarunkowana jest zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej;
- 3) na wydatki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- 4) gdy odrębne ustawy tak stanowią.

- obligatoryjne zwiększenie rezerwy ogólnej – np. do poziomu 1% planowanych wydatków budżetu, przy czym zasada ta obowiązywać powinna zarówno w budżecie państwa, jak i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- określenia zamkniętego katalogu celów, na które mogą być tworzone rezerwy celowe, z jednoczesnym określeniem górnego pułapu łącznej kwoty wszystkich rezerw celowych.

Takie zmiany w zasadach tworzenia rezerw przywróciłyby strategiczny charakter rezerwy ogólnej, a jednocześnie zwiększyłyby przejrzystość całego budżetu.

22. Nie sprawdził się system kształtowania zatrudnienia i środków na wynagrodzenia oparty na koncepcji etatów kalkulacyjnych i siatkach wynagrodzeń o ogromnych rozpiętościach między minimalnym i maksymalnym poziomem wynagrodzenia dla poszczególnych, wyróżnionych w tabelach kategorii pracowników. W efekcie walka o „wirtualne etaty” zastąpiła ubieganie się o środki na podwyżki, a system wynagrodzeń stał się skrajnie niejasny, o czym można się przekonać np. analizując zróżnicowanie poziomu średnich wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich.

Radykalne uporządkowanie i uczynienie systemu wynagrodzeń wymagałoby – moim zdaniem – przeprowadzenia radykalnej reformy procedur planowania środków na wynagrodzenia, systemów płacowych oraz zasad gospodarowania środkami na wynagrodzenia, polegających na:

- formalnym wprowadzeniu limitów zatrudnienia,
- odejściu od określania „widełek” wynagrodzeń na poszczególnych stanowiskach (w poszczególnych kategoriach szeregowania), z jednoczesnym formalnym wyodrębnieniem w planowanych limitach wynagrodzeń puli na uznaniowe nagrody,
- przyjęciu zasady, że środki na wynagrodzenia mogą być wykorzystywane tylko w części odpowiadającej faktycznemu stanowi zatrudnienia.

W logice tak zarysowanych zmian mieściłaby się również likwidacja tzw. „trzynastek”, połączona z odpowiednim podwyższeniem uposażeń zasadniczych.

23. Nie ma powodu, by kwestionować zasadność ustawowych regulacji dotyczących zamówień publicznych, ani ich znaczenia dla zapewnienia gospodarnego wykorzystywania środków publicznych. Obiektywnie przyznać jednak należy, że obowiązujące w Polsce procedury zamówień publicznych stanowią dziś jedną z poważniejszych przeszkód utrudniających sprawne działanie instytucji publicznych. W mojej ocenie głównymi przyczynami takiej sytuacji są:

- przepisy ustawy o finansach publicznych uniemożliwiające legalne wszczęcie procedury udzielenia zamówienia przed rozpoczęciem roku budżetowego, w którym zamówienie ma być zrealizowane,
- niezwykle czasochłonne (i bardzo często nadużywane) procedury odwoławcze.

Negatywne skutki tych zjawisk zostały nagłośnione w związku z trudnościami, jakie widoczne są przy absorpcji środków pochodzących z budżetu UE, ale mają one znacznie szerszy zasięg.

Dla rozwiązania tych problemów celowe byłoby:

- dopuszczenie do rozpoczynania procedur przetargowych przed rozpoczęciem roku budżetowego,
- wprowadzenie sankcji za celowe i w oczywisty sposób bezzasadne przedłużanie procedur przetargowych,
- uproszczenie procedur zakupu typowych towarów i usług.