

Wojciech Misiąg

**ZMIANY W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH
NIEZBĘDNE DLA SPRAWNEJ REALIZACJI
NARODOWEGO PLANU ROZWOJU**

NA LATA 2007 – 2013

Wersja II – rozszerzona

Spis treści

1. Wstęp	2
2. Główne tezy	3
3. Relacje między NPR i budżetem państwa	4
3.1. Prawny charakter Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i NPR.....	4
3.2. Relacje między NPR i budżetem państwa.....	6
3.3. Strategie wojewódzkie a NPR	8
4. Zmiany w systemie finansów publicznych	9
4.1. Włączenie do budżetu państwa pełnych rozliczeń z budżetem UE	9
4.2. Zmiany w przepisach dotyczących programów wieloletnich.....	11
4.3. Memoriałowe ujęcie wydatków budżetowych	12
4.4. Zmiany w trybie wykonywania budżetu państwa.....	13
4.5. Zadaniowe ujęcie budżetu państwa.....	14
5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	16
5.1. Zwiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	16
5.1.1. Środki Funduszu Pracy	17
5.1.2. Środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.....	18
5.1.3. Udziały w VAT.....	19
5.1.4. Środki Agencji Nieruchomości Rolnych	20
5.2. Zróżnicowanie systemów finansowych gmin.....	20
5.3. Likwidacja samorządowych funduszy celowych.....	23
6. Zarządzanie środkami jednostek samorządu terytorialnego	24
6.1. Likwidacja zadań zleconych.....	25
6.2. Ograniczenie zakresu dotacji na zadania własne	26
6.3. Zmiana limitów zadłużenia	27
6.4. Partnerstwo publiczno-prywatne	29
7. Wzmocnienie zewnętrznej kontroli finansów publicznych	30
7.1. Ustanowienie instytucji audytora państwa	30
7.2. Przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji publicznej.....	31

1. Wstęp

1. Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie najważniejszych zmian w systemie finansów publicznych, niezbędnych dla pomyślnego wprowadzenia w życie ustaleń zawartych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju¹, nazywanej dalej *ustawą o NPR*. Omawiane poniżej zmiany dotyczą głównie kwestii wymagających rozwiązań legislacyjnych, choć w kilku przypadkach sygnalizuję również konieczność podjęcia działań, które nie wymagają zmian prawa. Istotne jest przy tym podkreślenie, iż przedstawione dalej propozycje zmian nie tworzą zwartego programu reformy finansów publicznych, a pokazują jedynie wycinek takiej reformy, dotyczący tych rozwiązań, które będą bezpośrednio oddziaływały na możliwości i skuteczność wdrożenia koncepcji wieloletniego programowania procesów rozwojowych w gospodarce, ujętej w ustawie o NPR. Jest jednak oczywiste, że wdrożenie kompleksowej reformy finansów publicznych będzie miało zasadniczy wpływ na możliwości rozwojowe polskiej gospodarki.
2. Wybór problemów wskazanych w dalszej części ekspertyzy jako najważniejsze bariery pomyślnego wdrożenia koncepcji NPR i wkomponowania nowej regulacji w całość obowiązującego prawa finansowego, opiera się na założeniu, że ustawa o NPR ma trzy zasadnicze cele:
 - 1) przywrócenie w Polsce mechanizmów strategicznego programowania rozwoju i planowania wieloletniego, a przez to – stworzenie punktu odniesienia dla planów krótkookresowych,
 - 2) *koordynację* polskiego systemu planowania finansowego z procedurami budżetowymi obowiązującymi w Unii Europejskiej,
 - 3) usprawnienie mechanizmów koordynacji programowania rozwoju regionalnego na szczeblu państwa z programami rozwoju uchwalanymi w poszczególnych województwach.Opisywane dalej propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych mają na celu przede wszystkim stworzenie warunków dla osiągnięcia tych trzech zasadniczych celów.
3. Chociaż przedmiotem ekspertyzy ma być dostosowanie systemu prawnego do mechanizmów i procedur określonych w ustawie o NPR, za niezbędne uznałem wskazanie konieczności zmian w tej ustawie. Sformułowanie takich propozycji nie oznacza jednak odwrócenia problemu i próby „wciśnięcia” ustawy o NPR w ramy obecnie obowiązującego prawa finansowego. Wręcz przeciwnie, proponowane zmiany mają na celu realizację zasadniczych celów nowej ustawy, co jednak wymaga – moim zdaniem – zmian w samej ustawie. Dotyczą one głównie relacji między NPR i innymi dokumentami planistycznymi opisanymi w ustawie o NPR, a budżetem państwa – planem finansowym, którego ranga ustrojowa jest – w świetle obowiązujących przepisów – wyższa niż ranga któregośkolwiek z dokumentów „systemu NPR”. Proponowane zmiany w ustawie o NPR nie naruszają więc samej procedury wieloletniego programowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz porządkują kwestie statusu prawnego dokumentów tworzonych w ramach tej procedury.
4. W ekspertyzie przyjąłem założenie, że proponowane rozwiązania prawne nie mogą przewidywać ani zmian w Konstytucji, ani nie mogą naruszać umów i porozumień międzynarodowych, które Polska przyjęła jako integralną część obowiązującego w Polsce prawa. Z metodologicznego punktu widzenia

przyjęcie takich ograniczeń jest w pełni uzasadnione, chcę jednak zaznaczyć, że kilka z zaproponowanych w dalszej części propozycji stanowi kompromis między rozwiązaniami, które uważam za najlepsze, a koniecznością dostosowania się do istniejących ograniczeń prawnych.

2. Główne tezy

5. Program zmian legislacyjnych niezbędnych dla skutecznego wdrożenia systemu opisanego w ustawie o NPR, obejmuje sześć zasadniczych problemów:
- 1) uporządkowanie relacji pomiędzy NPR i powiązаныmi z NPR dokumentami planistycznymi, a budżetem państwa, pozwalające na zachowanie konstytucyjnej roli budżetu państwa, przy jednoczesnym utrzymaniu logiki systemu, w którym najważniejszym dokumentem jest wieloletnia strategia rozwoju;
 - 2) dokonanie niezbędnych zmian w procedurach gospodarowania środkami publicznymi, ułatwiająca rozliczenia między Polską i Unią Europejską, a zarazem wzmacniająca zadaniowe podejście do planowania finansowego, niezbędne dla tego, by budżet państwa i budżety samorządowe mogły być efektywnymi narzędziami realizacji celów długookresowych, a środki publiczne wykorzystywane były bardziej efektywnie niż obecnie;
 - 3) zwiększenie potencjału finansowego i samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dające im możliwość aktywnego uczestnictwa nie tylko w programowaniu rozwoju regionalnego i we wdrażaniu ogólnopolskich i regionalnych wieloletnich programów rozwoju;
 - 4) zniesienie zbędnych barier w gospodarowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego środkami publicznymi znajdującymi się w ich dyspozycji;
 - 5) wzmocnienie mechanizmów zewnętrznej kontroli funkcjonowania sektora finansów publicznych przez powołanie wyspecjalizowanych organów audytorskich dla sektora finansów publicznych i lepszą ochronę praw organizacji społeczeństwa obywatelskiego kontroli i oceny działalności władz publicznych.
6. Punktem wyjścia do realizacji tak zarysowanego programu legislacyjnego powinno być:
- 1) uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych, w istotny sposób zmieniającej organizację sektora finansów publicznych oraz funkcjonujące obecnie mechanizmy gospodarowania środkami publicznymi, głównie poprzez ich dostosowanie do współczesnych metod programowania i planowania opartego na celach oraz do międzynarodowych standardów jawności i przejrzystości,
 - 2) dokonanie – w korespondencji ze zmianami w zasadach finansów publicznych – niezbędnych zmian w ustawie o NPR,
 - 3) dokonanie istotnych przesunięć w algorytmach podziału środków publicznych między poszczególne podmioty sektora finansów publicznych, co wymagać będzie przede wszystkim znowelizowania (przynajmniej) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² (dalej nazywanej *ustawą o dochodach JST*) oraz zmian w sposobie

¹ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

² Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

funkcjonowania instytucji publicznych zaliczanych do rządowego (centralnego) segmentu sektora finansów publicznych.

Zmiany w wymienionych trzech ustawach nie pozwolą jeszcze na wdrożenie wszystkich omawianych poniżej koncepcji, lecz stworzą już bardzo mocną podstawę dla dalszych prac legislacyjnych.

7. Z oczywistych powodów trzy wymienione powyżej ustawy (o finansach publicznych, o NPR oraz o dochodach JST) powinny być rozpatrywane łącznie, by zapewnić zgodność zawartych w nich rozwiązań. Dlatego celowe byłoby czasowe wstrzymanie prac nad ustawą o finansach publicznych – i to tym bardziej, że sądząc z dotychczasowych wyników prac podkomisji powołanej do rozpatrzenia dwóch projektów (rządowego i zgłoszonego przez Platformę Obywatelską) nowa ustawa o finansach publicznych, która mogłaby zostać uchwalona w wyniku obecnie toczącego się postępowania legislacyjnego, nie będzie spełniała sformułowanych powyżej wymagań.

3. Relacje między NPR i budżetem państwa

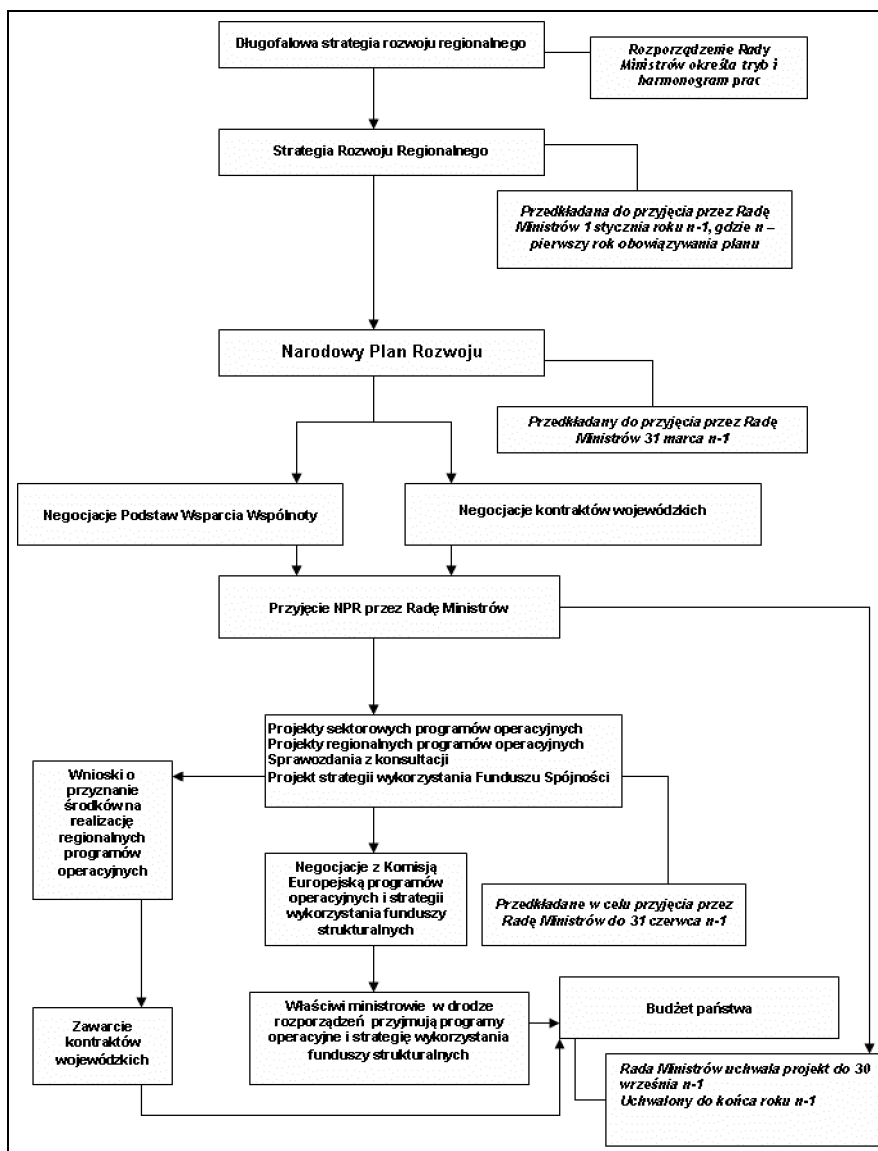
8. Zasadnicza koncepcja ustawy o NPR – stworzenie mechanizmu wieloletniego planowania działań prorozwojowych, umożliwiającego zarządzanie środkami publicznymi zgodnie z jasno ustalonymi priorytetami polityki gospodarczej i społecznej, a ponadto tworzącego podstawę koordynacji polityki regionalnej państwa z autonomicznie budowanymi programami rozwoju poszczególnych województw i podstawę koordynacji polskich planów finansowych z polityką finansową Unii Europejskiej – nie budzi zastrzeżeń, co więcej – może stanowić dobrą podstawę reformy finansów publicznych. *Realizacja tych zamierzeń w konkretnych przepisach ustawy o NPR nie może jednak być oceniona w sposób jednoznacznie pozytywny.*
9. Analiza opisanej w ustawie o NPR procedury konstrukcji planów rozwojowych – od narodowej strategii rozwoju regionalnego do programów operacyjnych – wyraźnie wskazuje na problemy, jakie mogą wystąpić przy wdrażaniu postanowień ustawy o NPR, a których źródłem jest niedostateczne uwzględnienie w ustawie o NPR ustrojowej roli budżetu państwa – jedyne go planu finansowego państwa, którego funkcjonowanie określa Konstytucja. W efekcie – jak dalej pokażę – ustawa o NPR w istotny sposób narusza obowiązującą hierarchię aktów prawnych, stanowiącą jedną z podstaw ustroju państwa. Wymaga to – moim zdaniem – istotnych zmian w koncepcji ustawy, prowadzących do zachowania jej zasadniczego zarysu konstrukcyjnego, lecz usuwających opisane poniżej problemy ustrojowe.

3.1. Prawny charakter Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i NPR

10. Zamieszczony poniżej schemat przedstawia powiązania między planami opracowywanymi na podstawie ustawy o NPR, a planami opracowywanymi na podstawie innych ustaw. W logicznej strukturze całego układu centralne miejsce zajmuje Narodowy Plan Rozwoju, stanowiący podstawę zarówno do negocjacji w sprawie ustalenia wielkości i struktury środków, jakie Polska może otrzymać z budżetu UE, jak i podstawą dla określenia sektorowych i regionalnych programów operacyjnych i zawarcia kontraktów wojewódzkich.

W schemacie tym budżet państwa jest planem wynikowym – powinien on zapewnić środki na realizację przedsięwzięć ujętych w NPR i szczegółowo rozpisanych na zadania w planach „pochodnych” w stosunku do NPR.

Schemat powiązań NPR z innymi dokumentami planistycznymi



Źródło: M. Mackiewicz, W. Misiąg, *Narodowy Plan Rozwoju – budżet państwa – strategie województw*, „Biuletyn Finansów Publicznych” nr 1(13)/2005, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 35.

11. Z logicznego punktu widzenia układ ten jest poprawny – przechodzimy od strategii rozwoju i ogólnych priorytetów polityki do szczegółowego planu przedsięwzięć pozwalających na realizację celów planu, by na końcu dojść do zbiorczego planu finansowania tak określonego programu działania. Problemem są jednak formalne zależności między elementami całej procedury planistycznej.
12. Zgodnie z ustawą o NPR:

- 1) długofalową strategię rozwoju regionalnego przyjmuje Rada Ministrów w formie uchwały³, po uprzednim przekazaniu jej do konsultacji zarządom województw,
- 2) narodową strategię rozwoju regionalnego przyjmuje Rada Ministrów w formie uchwały⁴,
- 3) pierwszą wersję NPR przyjmuje Rada Ministrów w formie uchwały⁵,
- 4) ostateczną wersję NPR przyjmuje Rada Ministrów w formie rozporządzenia, po zakończeniu negocjacji:
 - z Unią Europejską, w sprawie uzgodnienia Podstaw Wsparcia Wspólnoty,
 - z zarządami województw, w sprawie zawarcia kontraktów wojewódzkich,
- 5) strategię wykorzystania Funduszu Spójności przyjmuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z ministrami właściwymi ze względu na rodzaj działalności objętej strategią⁶,
- 6) strategię wykorzystania funduszy strukturalnych przyjmuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego,
- 7) właściwi ministrowie, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, przyjmują, w drodze rozporządzenia programy operacyjne, uwzględniając przy tym wyniki negocjacji z UE w sprawie Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

Dość zaskakująco, w całym systemie obowiązuje zasada: im bardziej strategiczny charakter ma dokument, tym niższa jest jego formalna ranga

13. Jak stąd widać, system planów związanych z NPR tworzą dokumenty przyjmowane w formie uchwał Rady Ministrów oraz rozporządzeń. Oznacza to, że ustalenia w nich zawarte nie mogą w wiążący sposób wpływać na treść ustaw budżetowych. W istotny sposób łamie to logikę całej konstrukcji, gdyż w ostatecznym rachunku realność całej koncepcji strategii rozwoju regionalnego i NPR zależy od tego, czy w budżecie państwa na kolejne lata przewidziane będą środki na realizację przedsięwzięć ujętych w NPR, a przynajmniej zapewniającej zgodność budżetu państwa z uzgodnionymi z odpowiednimi organami Unii Europejskiej *Podstawami Wsparcia Wspólnoty*.

3.2. Relacje między NPR i budżetem państwa

14. Problem do rozwiązania polega więc na tym, w jaki sposób zapewnić spójność całego systemu, a więc jak zapewnić ujęcie w budżecie państwa środków na realizację przedsięwzięć ujętych w NPR, bez naruszania konstytucyjnej roli ustawy budżetowej i ustalonej w Konstytucji hierarchii aktów prawnych. Jak się wydaje, znalezienie całkowicie satysfakcjonującego rozwiązania bez zmian w konstytucji nie jest możliwe, gdyż żadne przepisy ustawowe nie mogą narzucać treści innej ustawy – nawet tak specyficznej jak ustawa budżetowa. Podane poniżej rozwiązania są więc z natury rzeczy półśrodkami, bardziej sygnalizującymi problem, niż go definitywnie rozwiązującymi.
15. Przy sformułowanych powyżej zastrzeżeniach proponuję rozważenie następujących propozycji:
 - 1) ujęcie w ustawie o finansach publicznych zasady, iż:

³ Art. 16 ust. 1 ustawy o NPR.

⁴ Art. 15 ust. 2 ustawy o NPR.

⁵ Art. 14 ust. 1 ustawy o NPR.

⁶ Art. 17 ust. 6 ustawy o NPR.

- Rada Ministrów włącza do projektu budżetu państwa wydatki niezbędne dla realizacji przedsięwzięć ujętych w NPR,
- w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej Rada Ministrów przedstawia informację o stanie realizacji NPR oraz o wydatkach niezbędnych dla pełnej realizacji NPR w roku, na który uchwalany jest budżet,

2) uznanie NPR za szczególny program wieloletni w rozumieniu przepisów art. 80 ustawy o finansach publicznych,

przy czym rekomendowałbym zdecydowanie przyjęcie drugiego z podanych powyżej rozwiązań.

Pierwsze z wymienionych powyżej rozwiązań jest oczywiście łatwiejsze do wdrożenia – nie zmienia ono prawnego charakteru NPR (ani innych dokumentów opracowywanych i uchwalanych na podstawie ustawy o NPR), nie wymaga też zmian w strukturze budżetu państwa i ustawy budżetowej, a jednocześnie pozwala na to, by posłowie uchwalający budżet dysponowali pełną informacją na temat budżetowych implikacji zamierzeń ustalonych w NPR. Wadą tej propozycji jest jednak to, że nierozwiązany pozostaje problem zasygnalizowany w poprzednim punkcie, a więc sprzeczność między nadrzędną wobec budżetu państwa rolą NPR w logicznej strukturze dokumentów planistycznych, a nieadekwatną do tej roli rangą NPR jako aktu prawnego. Uchwalenie NPR w ustawie budżetowej, jako specyficznego programu wieloletniego, a więc w formie przewidzianej w obowiązującej obecnie ustawie o finansach publicznych rozwiązywałoby tę sprzeczność, podnosząc jednocześnie rangę NPR.

16. Nadanie NPR rangi uchwalanego przez Sejm programu wieloletniego nie wymagałoby dużych zmian legislacyjnych, gdyż w stosunku do NPR obowiązywałyby te same zasady, które są już obecnie stosowane w odniesieniu do innych programów wieloletnich finansowanych środkami budżetu państwa. Konieczne byłyby jedynie:

- zmiany w ustawie o NPR, polegające w szczególności na zastąpieniu formuły o uchwalaniu NPR w formie rozporządzenia Rady Ministrów formułą zobowiązującą Radę Ministrów do przyjęcia, **w formie uchwały, projektu NPR** oraz do włączenia tego projektu, jako programu wieloletniego, do projektu ustawy budżetowej,
- włączenia do ustawy o finansach publicznych przepisu rozszerzającego wykaz obligatoryjnych elementów ustawy budżetowej o NPR,
- zmiany w art. 80 ustawy o finansach publicznych, znoszące w odniesieniu do NPR niektóre wymagania dotyczące programów wieloletnich – przede wszystkim ograniczenia dotyczące rodzajów działalności, które mogą być finansowane programami wieloletnimi.

17. Rozważyć można również możliwość uchwalania NPR, nadal przy zachowaniu formy programu wieloletniego rozumieniu art. 80 ustawy o finansach publicznych, nie w ustawie budżetowej, lecz jako odrębnego aktu prawnego. Miałyby to swoje zalety, za uchwalaniem NPR w ustawie budżetowej przemawia jednak – poza innymi argumentami – to, iż włączenie NPR do ustawy budżetowej zapewni Radzie Ministrów wyłączność inicjatywy legislacyjnej w sprawach związanych z NPR.

17a. Niezależnie od tego, czy NPR byłby uchwalany jako niezależna ustawa, czy jako część ustawy budżetowej na pierwszy rok obowiązywania NPR, problemem będzie fakt, iż każda zmiana NPR

wymagać będzie drogi ustawowej. W moim przekonaniu należy to jednak uznać za niezbędny koszt uregulowania relacji między budżetem państwa i NPR.

17b. Konsekwencją włączenia NPR do ustawy budżetowej powinno być proponowane w innym miejscu ekspertyzy włączenie do budżetu państwa wszystkich rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej – wynika to stąd, iż w NPR są ujmowane między innymi wydatki finansowane środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

3.3. Strategie wojewódzkie a NPR

- 18.** W kwestiach związanych z udziałem samorządu terytorialnego (a szczególnie samorządów województw w opracowywaniu i wykonywaniu NPR, za najważniejsze uważam dwa problemy:
- wzajemnych relacji między NPR i strategiami rozwoju województw,
 - charakteru kontraktów wojewódzkich.
- 19.** W przepisach dotyczących trybu konstrukcji NPR za niezbędne uważam wprowadzenie zmian, z których jednoznacznie wynikałoby, że ostateczne wersje strategii rozwoju województw powinny powstawać, gdy znana już jest ostateczna wersja narodowej strategii rozwoju regionalnego i NPR na najbliższą perspektywę finansową. Dokumenty te powinny stanowić pewnego rodzaju ofertę dla władz samorządowych, wskazującą na możliwości wspierania środkami publicznymi znajdującymi się w dyspozycji władz państwowych inicjatyw podejmowanych na szczeblu lokalnym regionalnym. Samorząd województwa zachowałby w ten sposób samodzielność w kształtowaniu kierunków rozwoju regionu, lecz jednocześnie **mógłby** dostosować swe plany do wskazywanych przez Rząd priorytetów i do oferowanych instrumentów wsparcia.
- 20.** Do takiego rozumienia roli narodowej strategii rozwoju regionalnego i NPR, należałoby dostosować treść tych dokumentów. Dostosowanie to powinno polegać na przeniesieniu punktu ciężkości z klasycznego planu (wykazu priorytetów i przedsięwzięć) na prezentację oferowanych instrumentów wspierania rozwoju regionalnego.
- 21.** W odniesieniu do kontraktów wojewódzkich za najistotniejsze uważam precyzyjne określenie charakteru tego kontraktu, a mówiąc dokładniej – określenie zobowiązań obu stron wynikających z kontraktu. Kluczowa jest tu kwestia zobowiązań, jakie bierze na siebie Skarb Państwa. Kontrakty wojewódzkie będą mogły właściwie spełniać swą rolę instrumentu koordynacji polityki regionalnej państwa z zamierzeniami rozwojowymi formułowanymi przez władze poszczególnych województw, gdy:
- 1) istotą negocjacji kontraktu będzie ustalenie listy przedsięwzięć, które mają być wspólnie realizowane lub finansowane przy wykorzystaniu *a priori* ustalonych i znanych mechanizmów udziału Rządu w finansowaniu rozwoju regionalnego;
 - 2) podpisany kontrakt wojewódzki będzie formalnym zobowiązaniem Rządu do finansowania, na z góry określonych zasadach i pod warunkiem spełnienia przez samorząd wojewódzkich równie jasno określonych warunków, przedsięwzięć wymienionych w kontrakcie.

W takim ujęciu kontrakt stałby się dokumentem, w którym Rząd w wiążący sposób deklarowałaby swój udział w przedsięwzięciach władz wojewódzkich na warunkach określonych w omówionym powyżej opisie instrumentów polityki regionalnej zawartym w NPR, natomiast samorząd wojewódzki

zobowiązywałby się do przestrzegania warunków, na jakich pomoc w realizacji wojewódzkiej strategii rozwoju ma być udzielona.

4. Zmiany w systemie finansów publicznych

- 22.** Spośród licznych zmian, jakie konieczne są do wprowadzenia w systemie prawnym finansów publicznych, dla omawianych tu problemów największe znaczenie ma:
- 1) ponowne włączenie do budżetu państwa wszystkich operacji związanych z pozyskiwaniem i rozdysponowaniem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, w tym – wszystkich środków pochodzących z budżetu ogólnego Unii Europejskiej,
 - 2) wprowadzenie zasadniczych zmian w procedurach stanowienia i wykonywania programów wieloletnich,
 - 3) zmiana sposobu prezentacji i ewidencji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a w tym:
 - wprowadzenie konsekwentnie przestrzeganej zasady kasowego ujęcia dochodów budżetowych,
 - precyzyjne określenie granicy między wydatkami i rozchodami budżetu państwa,
 - wprowadzenie konsekwentnie przestrzeganej zasady memoriałowego ujęcia – w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości – wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - zapoczątkowanie procesu obligatoryjnego stosowania zadaniowego ujęcia budżetu państwa i budżetów zadaniowych,
 - ujednoczenie zasad ewidencji i sprawozdawczości finansowej podmiotów sektora finansów publicznych⁷.

4.1. Włączenie do budżetu państwa pełnych rozliczeń z budżetem UE

- 23.** Uporządkowanie rozliczeń między budżetem państwa i budżetem UE jest podstawowym warunkiem sprawnego i efektywnego wykorzystania środków, jakie Polska może otrzymywać z budżetu Unii Europejskiej. Podstawą takiego uporządkowania powinno być włączenie do budżetu państwa wszystkich rozliczeń z budżetem UE, a to oznacza likwidację rachunków funkcjonujących obecnie na podstawie art. 30d ustawy o finansach publicznych.
- 24.** Po dokonaniu takiej zmiany sposobu ujmowania w ustawie budżetowej rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej:
- 1) w planie dochodów budżetu państwa ujmowane byłyby wszystkie transfery kierowane do Polski z budżetu Unii Europejskiej, poza środkami, które polskie podmioty otrzymują bezpośrednio w ramach tzw. inicjatyw wspólnoty; w budżecie państwa byłyby więc w szczególności ujmowane:
 - środki otrzymywane z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,

⁷ Pojęciem tym określamy Skarb Państwa oraz osoby prawne zaliczane, na mocy art. 5 ustawy o finansach publicznych, do sektora finansów publicznych.

- środki z funduszy strukturalnych (włącznie z Funduszem Spójności) wypłacane Polsce zarówno w charakterze zaliczek, jak i w formie refundacji poniesionych uprzednio wydatków,
 - środki przekazywane Polsce z budżetu UE przy wykorzystaniu innych mechanizmów finansowych (takich jak np. ryczałt na utrzymanie dodatniego salda rozliczeń z budżetem z UE, czy tzw. instrument Schengen);
- 2) w planie wydatków budżetu państwa ujmowane byłyby składki na rzecz budżetu UE oraz wydatki na:
- pełne wydatki na realizację przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej,
 - pełne koszty realizacji zadań wspieranych środkami Unii Europejskiej, realizowane przez instytucje państwowe finansowane z budżetu państwa, czyli przez państwowe jednostki budżetowe,
 - środki na dotacje przekazywane innym podmiotom jako refundacja części wydatków na zadania wspierane środkami z budżetu UE;
- 3) w planie przychodów i rozchodów budżetu państwa byłyby ujmowane wszystkie operacje związane z tzw. pożyczkami na prefinansowanie udzielanymi ze środków ujętych w budżecie państwa.

Zwrócić należy uwagę na fakt, spowodowałoby zastosowanie w budżecie państwa takich samych zasad planowania i ewidencji rozliczeń z budżetem UE, jakie już obecnie obowiązują w budżetach samorządowych. Rozwiązane zostałyby też występujące obecnie problemy z finansowaniem zadań wspieranych środkami funduszy strukturalnych, a wykonywanych przez państwowe jednostki budżetowe.

25. Włączenie środków pochodzących z budżetu UE do budżetu państwa winno być dokonane w ten sposób, by:

- 1) w planie dochodów budżetu państwa dochody pochodzące z budżetu UE były ewidencyjnie oddzielone od środków krajowych oraz od środków pochodzących z innych źródeł zagranicznych;
- 2) w planie wydatków budżetu państwa środki przeznaczone na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE były ewidencyjnie oddzielone od środków na zadania finansowane bez udziału środków UE;
- 3) w planie wydatków budżetu państwa można było identyfikować wydatki na zadania finansowane przy zastosowaniu poszczególnych instrumentów finansowych systemu budżetowego UE oraz by możliwa była konfrontacja wyników wykonania budżetu państwa z dokumentami planistycznymi sporządzanymi zgodnie z przepisami ustawy o NPR;
- 4) pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa na tzw. prefinansowanie wydatków na zadania realizowane z użyciem środków budżetowych UE były uwzględniane w planie rozchodów budżetowych, a spłaty tych pożyczek – w planie przychodów.

4.2. Zmiany w przepisach dotyczących programów wieloletnich

26. Pojęcie programu wieloletniego zostało wprowadzone do ustawy o finansach publicznych w 1998 r. Zgodnie z art. 80 ustawy o finansach publicznych programy wieloletnie stanowią na mocy ustaw – poza programami:
- 1) na które łączne nakłady nie przekraczają 100 mln zł,
 - 2) realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (poza środkami przedakcesyjnymi),
- które ustanowić może Rada Ministrów. Wykazy programów wieloletnich finansowanych środkami krajowymi i programów finansowanych z udziałem środków budżetowych UE stanowią odrębne załączniki do ustawy budżetowej. Zadania, które mogą być realizowane w formie programów wieloletnich określono w art. 80 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
27. Zasadniczą słabością regulacji dotyczącej programów wieloletnich jest fakt, iż uchwalenie programu wieloletniego nie daje wykonawcy programu prawa do zaciągania zobowiązań na pełne kwoty ujęte w programie. W odniesieniu do wydatków na programy wieloletnie obowiązują więc ogólne zasady, co oznacza w szczególności zakaz zaciągania zobowiązań, dla których nie ma pokrycia w aktualnie wykonywanym budżecie. Oznacza to, że ustanowienie programu wieloletniego nie daje w praktyce ani gwarancji ciągłego finansowania programu, ani możliwości zaciągania zobowiązań, które miałyby być spłacane ze środków, które będą przyznawane na realizację programu w kolejnych latach .
28. Proponowane zmiany w zasadach stanowienia i wykonywania programów wieloletnich polegają na:
- 1) wprowadzeniu zasady, że programy wieloletnie, których głównymi wykonawcami mają być państwowe jednostki budżetowe, mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie budżetowej,
 - 2) upoważnieniu kierownika jednostki budżetowej będącej głównym wykonawcą programu wieloletniego, do zaciągania, od dnia wejścia w życie ustawy budżetowej, w której ustanowiono program wieloletni, zobowiązań do wysokości całkowitych kwot przeznaczonych na realizację programu, z tym że rozkład płatności wynikających z zaciągniętych zobowiązań musiałby być zgodny z rozkładem płatności (wydatków) ustalonym w ustawie budżetowej, w załączniku zawierającym wykaz ustanowionych w danym roku programów wieloletnich,
 - 3) zniesieniu, w odniesieniu do wydatków przewidzianych na finansowanie programów wieloletnich, zasady wygasania z końcem roku budżetowego upoważnień do dokonywania wydatków ustalonych w budżecie na dany rok – wszystkie wydatki ujęte w programie wieloletnim powinny wygasać jednocześnie – np. po 6 miesiącach od ustalonej w ustawie budżetowej daty zakończenia programu.
29. Takie same zasady powinny obowiązywać w odniesieniu do programów wieloletnich stanowionych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W celu ujednoczenia zasad wykonywania programów wieloletnich należy też znieść obowiązujące obecnie – na mocy art. 110 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – ograniczenia dotyczące możliwości ujmowania w samorządowych programach wieloletnich wydatków bieżących⁸.

⁸ Obecnie wydatki bieżące mogą być ujmowane tylko w programach wieloletnich realizujących zadania objęte kontraktami wojewódzkimi oraz w programach finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków zagranicznych pochodzących ze źródeł innych niż budżet Unii Europejskiej.

4.3. Memoriałowe ujęcie wydatków budżetowych

30. Planowanie, ewidencja i sprawozdawczość wydatków budżetowych, tak na szczeblu budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych, powinny operować ujęciem memoriałowym, a nie ujęciem kasowym. Oznacza to, że za wydatki budżetowe w danym roku uważać się będzie wszystkie zaciągnięte w danym roku zobowiązania, których konsekwencją mają być należne do zapłacenia w danym roku wydatki budżetowe, niezależnie od tego, czy wydatki te zostały zrealizowane (w formie przekazania środków pieniężnych) w danym roku budżetowym.
31. Za przyjęciem memoriałowej ewidencji wydatków budżetowych przemawia wiele argumentów, z których najważniejsze są następujące:
- 1) memoriałowe ujęcie wydatków budżetowych daje lepszy obraz faktycznego wykorzystania środków budżetowych, uniemożliwiając manipulowanie wynikiem budżetu przez kosztowne przesuwanie terminów płatności,
 - 2) memoriałowe ujęcie wydatków budżetowych jest bliższe metodom planowania i ewidencji stosowanym w gospodarce środkami budżetowymi Unii Europejskiej,
 - 3) znaczna część instytucji zaliczanych do sektora finansów publicznych prowadzi ewidencję księgową i sporządza swe sprawozdania w ujęciu memoriałowym, więc stosowanie odmiennego ujęcia w budżecie państwa w praktyce uniemożliwia rzetelne zestawienie pełnego rachunku przychodów i wydatków całego sektora finansów publicznych,
 - 4) konsekwentne, memoriałowe ujęcie wydatków uczyni budżet bardziej czytelnym również z tego powodu, iż stosowany obecnie w Polsce system ewidencji wydatków budżetowych nie jest, ani w odniesieniu do dochodów, ani do wydatków, „czystym” ujęciem kasowym⁹.
32. Przejściu na memoriałowe ujęcie wydatków budżetowych powinny towarzyszyć dodatkowe zmiany, zwiększające czytelność budżetu. Za zmiany takie uważałbym w szczególności:
- wprowadzenie klarownej definicji rozchodów budżetowych – pojęcie to powinno być ograniczone do operacji polegających na spłatach kredytów i pożyczek, wykupie papierów wartościowych oraz na wypłacie kwot udzielnych pożyczek – w ten sposób znikłaby możliwość kwalifikowania niektórych wydatków jako rozchodów;
 - wprowadzenie formalnego wymogu podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej oraz w objaśnieniach uchwał budżetowych przewidywanych na początek i koniec roku budżetowego kwot wydatków niezbędnych w latach następujących po roku budżetowym dla pełnego wykonania rozpoczętych programów wieloletnich, w tym – kwot, na które już zaciągnięto zobowiązania.
33. Wprowadzenie zaproponowanych nowych rozwiązań nie wymaga daleko idących w systemie rachunkowości budżetowej, gdyż wszystkie instytucje sektora finansów publicznych są zobowiązane do stosowania zasad ustawy o rachunkowości, co oznacza w szczególności, że w *księgach*

⁹ Wymieńmy tylko kilka istotnych odstępstw od formalnie obowiązującego kasowego ujęcia dochodów i wydatków budżetowych:

- udziały w PIT należne jednostkom samorządu terytorialnego za grudzień każdego roku są im – zgodnie z obowiązującymi terminami płatności – przekazywane w styczniu następnego roku, lecz mimo to są ewidencyjnie zaliczane do dochodów poprzedniego roku;
- wypłacane z budżetu państwa uposażenia żołnierzy i funkcjonariuszy za styczeń każdego roku wypłacane są „z góry”, w grudniu poprzedniego roku, lecz są w budżecie państwa zaliczane do wydatków styczniowych, a więc do wydatków następnego roku;
- tak samo rozliczana jest rata subwencji oświatowej za styczeń.

*rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty*¹⁰. W istotny sposób musiałyby się natomiast zmienić przepisy dotyczące wykonywania budżetu państwa, a także przepisy o sprawozdawczości budżetowej.

4.4. Zmiany w trybie wykonywania budżetu państwa

34. Najważniejszą zmianą w trybie wykonywania budżetu państwa powinna być zmiana systemu kontroli wydatków, polegająca na wprowadzeniu obligatoryjnej kontroli wstępnej (*ex ante*) zaciąganych zobowiązań, powiązana ze zmianą sposobu bankowej obsługi budżetu państwa.
35. W obowiązującym obecnie systemie wykonywania budżetu państwa, zasadniczy nacisk położono na kontrolę dokonywanych wydatków – Minister Finansów przekazuje środki poszczególnym instytucjom, ma więc możliwość pełnej kontroli dokonywanych przez nich wydatków. Taka kontrola nie zapobiega jednak przypadkom nieprawidłowości w zaciąganiu zobowiązań, których oczywistą konsekwencją jest konieczność dokonania wydatków budżetowych. Minister Finansów nie ma też możliwości dostosowywania funkcjonowania instytucji finansowanych z budżetu państwa do aktualnych możliwości finansowych budżetu.
36. Wprowadzenie kontroli wstępnej zobowiązań sprowadza się do uruchomienia następującego mechanizmu dokonywania wydatków budżetowych:
 - 1) zaciągnięcie przez dysponenta zobowiązania powodującego obciążenie budżetu państwa (czyli: zobowiązania, którego spłata następowalaby ze środków ujętych w budżecie państwa) wymaga uprzedniej zgody Ministra Finansów lub osoby (organu) przez niego upoważnionego;
 - 2) Minister Finansów udziela zgody na zaciągnięcie zobowiązania po sprawdzeniu, czy:
 - wydatek, który byłby efektem zaciągnięcia zobowiązania, służy realizacji zadań jednostki występującej o zgodę,
 - wydatek jest przewidziany w budżecie państwa i w planie finansowym jednostki,
 - proponowany tryb zaciągnięcia zobowiązania odpowiada przepisom dotyczącym wydatków danego rodzaju,
 - sytuacja finansowa budżetu państwa pozwala na terminową spłatę zobowiązania, które ma być zaciągnięte;
 - 3) udzielając zgody na zaciągnięcie zobowiązania Minister Finansów może określić najwcześniejszy termin, w którym może nastąpić płatność będąca wynikiem zaciąganego zobowiązania;
 - 4) udzieliwszy zgody na zaciągnięcie zobowiązania Minister Finansów przejmuje odpowiedzialność za dokonanie wydatku wynikającego z zaciągniętego zobowiązania, z tym że na jednostce zaciągającej zobowiązanie ciąży obowiązek dostarczenia Ministrowi Finansów pełnej dokumentacji umożliwiającej kontrolę całej operacji i dokonanie wydatku.
37. Wprowadzenie mechanizmu kontroli wstępnej zobowiązań powoduje zmiany w systemie rachunków budżetowych. Wszystkie płatności będą dokonywane przez Ministra Finansów, co powoduje, że zbędne stają się rachunki budżetowe poszczególnych dysponentów środków budżetowych. Nie jest oczywiście konieczne, by płatności były dokonywane w sposób całkowicie scentralizowany, z jednego

¹⁰ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.)

rachunku, którym dysponuje formalnie Minister Finansów. Rachunków takich może być więcej, istotne jest jednak to, że dysponentami wszystkich rachunków, z których dokonywane są wydatki budżetowe są organy podległe Ministrowi Finansów i wyznaczone do pełnienia funkcji płatniczych.

38. Opisana powyżej procedura nie musi być stosowana do wszystkich wydatków budżetowych. Celowe może być dopuszczenie pewnych wyjątków, takich jak np.:

- pozostawienie prawa dokonywania wydatków z własnych rachunków instytucjom, które nie podlegają Radzie Ministrów – ich rachunki byłyby zasilane przez Ministra Finansów w taki sposób, jak obecnie,
- zezwolenie na dokonywanie pewnych rodzajów obligatoryjnych wydatków bez konieczności uzyskiwania odrębnej zgody,
- udzielanie zbiorczych zezwoleń na zaciąganie zobowiązań dotyczących niektórych rodzajów wydatków (np. stałych wydatków niezbędnych dla funkcjonowania urzędów państwowych).

38a. *Zmiana systemu dokonywania wydatków budżetowych jest operacją dość złożoną i wymaga starannego przygotowania, obejmującego w szczególności:*

- *dokładnego ustalenia zakresu wydatków, które mogą być dokonane tylko pod warunkiem uprzedniego uzyskania zgody na zaciągnięcie zobowiązania,*
- *ustalenia trybu (procedury) udzielania zgody na zaciągnięcie zobowiązania,*
- *wykazu organów (osób) upoważnionych do udzielania w imieniu Ministra Finansów zgody na zaciągnięcie zobowiązania i zakresu ich upoważnień,*
- *trybu postępowania w sprawach spornych,*
- *zasad ewidencji udzielonych zgód na zaciągnięcie zobowiązania,*
- *trybu dokonywania i ewidencji wydatków budżetowych, w tym: trybu dokonywania przez Ministra Finansów wydatków będących skutkiem wcześniej wydanej zgody na zaciągnięcie zobowiązania, wydatków dokonywanych w formie gotówkowej przez poszczególnych dysponentów środków budżetowych,*
- *wydatków instytucji zwolnionych z uzyskania zgody na zaciągnięcie zobowiązań,*
- *trybu kontroli zobowiązań i wydatków budżetowych.*

Z tego względu wdrażania nowego systemu powinno być dokonywane stopniowo. Nie proponuję jednak wprowadzenia pewnego przejściowego trybu dokonywania wydatków, lecz jedynie rozłożenie w czasie przechodzenia kolejnych dysponentów na nowy system. Pierwsze ministerstwa zobowiązane do stosowania nowego systemu (wśród nich powinno być Ministerstwo Finansów) stałyby się poligonem doświadczalnym, a przebieg wdrożenia nowego systemu w tych resortach mógłby być podstawą do stosowania ewentualnych korekt systemu. Nie byłoby więc przejściowych przepisów na okres przechodzenia do nowego systemu, choć mielibyśmy okres przejściowy, w którym stopniowo rosłaby liczba dysponentów środków budżetowych zobowiązanych do stosowania nowych zasad.

4.5. Zadaniowe ujęcie budżetu państwa

39. Brak powiązań między rozmiarami preliminowanych wydatków budżetowych, a efektami, jakie dzięki tym wydatkom mają być osiągnięte, jest jednym z najpoważniejszych problemów polskich finansów publicznych. Co prawda ustawa o finansach publicznych zawiera mocno zakamuflowany postulat

uwzględniania w planowaniu budżetowym efektów wydatków¹¹, lecz zasada ta nie odgrywa w praktyce większej roli. Nadanie sporządzanym w Polsce planom finansowym charakteru zadaniowego jest więc jednym z głównych celów przyszłej reformy finansów publicznych. Powinna ona znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w przepisach dotyczących konstrukcji budżetu państwa i budżetów samorządowych, jak i w przepisach określających treść NPR. Dodać warto, że zmiana taka byłaby w pełni zgodna z duchem i praktyką planowania finansowego w UE, a także z zaleceniami organizacji międzynarodowych odnoszących się do przejrzystości finansów publicznych¹².

40. Istotą zadaniowego podejścia do konstrukcji budżetu jest konsekwentne zestawianie planowanych wydatków na poszczególne programy (zadania) z celami, jakie przy pomocy tych wydatków mają być osiągnięte. Cele te winny być wyrażone w postaci kwantyfikowalnych wskaźników, dla których istnieje system pomiaru, pozwalający w wiarygodny sposób określić stopień realizacji założonych celów.
41. Wdrożenie planowania (budżetowania) zadaniowego na szczeblu centralnym jest procesem bardzo złożonym. Wprowadzenie ustawowych przepisów nakazujących wprowadzenie takiego trybu planowania budżetowego i odpowiadającego mu trybu kontroli wykonania budżetu musi być poprzedzone pracami przygotowawczymi, w toku których rozwiązane zostaną takie problemy jak: dobór wskaźników mierzących efekty wydatków publicznych w poszczególnych dziedzinach, konstrukcja systemu pomiaru wskaźników, zasady planowania opartego na wskaźnikach wykonania. Najpilniejszym zadaniem nie jest więc jeszcze wdrożenie zmian legislacyjnych dekretujących natychmiastowe wdrożenie systemu planowania zadaniowego w budżecie państwa i w NPR, lecz podjęcie prac koncepcyjnych i organizacyjnych zmierzających do wdrożenia takiego systemu.
42. Zalecając podjęcie prac przygotowawczych do wdrożenia systemu planowania zadaniowego bez dokonywania już teraz zmian legislacyjnych, uważam jednak, że celowe byłoby podjęcie już teraz pewnych działań zbliżających nas do tego wdrożenia.

Pierwszym krokiem w kierunku nowego systemu powinna być zmiana koncepcji prezentacji wydatków budżetowych w uzasadnieniach projektu ustawy budżetowej, w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, a także w dokumentach przedstawianych do publicznej oceny i dyskusji w ramach prac nad NPR na lata 2007 – 2013. Istota tej zmiany powinna polegać na przeniesieniu punktu ciężkości z drobiazgowego przedstawiania podziału ogólnych kwot wydatków na poszczególne ich kategorie wyróżnione w formalnej klasyfikacji budżetowej na rzecz prezentacji **zadań** finansowanych środkami publicznymi i zakładanego stopnia realizacji celów, którym wykonanie tych zadań ma służyć. Istotne jest przy tym, by treść sprawozdań z wykonania budżetu państwa odpowiadała treści uzasadnień, a więc by w sprawozdaniach ujęte były nie tylko informacje o dokonanych wydatkach, lecz również informacje pokazujące stopień realizacji celów opisanych uprzednio w uzasadnieniu.

¹¹ Zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych *wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów*. Jest oczywiste, że na to, by zapewnić spełnienie tego postulatu, trzeba najpierw zdefiniować sposób mierzenia efektów i ustalić, jakie efekty mogłyby zostać osiągnięte przy proponowanych wydatkach.

¹² Por. np. *OECD Best Practices For Budget Transparency*, OECD, Paris 2001.

5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

43. Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu i realizacji polityki rozwojowej tylko wtedy, gdy będą dysponowały dostatecznie dużymi środkami własnymi i będą nimi mogły swobodnie dysponować. Dlatego konieczne jest dokonanie w systemie finansów samorządowych zmian, które spowodowałyby zmiany w sposobie dystrybucji środków publicznych i zwiększenie zasobów środków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Środkami do osiągnięcia tego celu powinno być:

- 1) przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego – jako dochodów własnych – możliwie dużej części obecnych dochodów tych instytucji państwowych, których zasadniczym zadaniem jest redystrybucja gromadzonych środków pomiędzy jednostki samorządowe, lub których działalność ściśle związana jest z problemami lokalnymi,
- 2) zróżnicowanie systemów finansowych różnych kategorii gmin, umożliwiające zróżnicowanie stopnia zasilania gmin środkami budżetu państwa, a przez to – poprawę relacji dochodów własnych do transferów z budżetu państwa w całej populacji gmin,
- 3) likwidacja samorządowych funduszy celowych połączona z włączeniem obecnych dochodów tych funduszy do dochodów budżetowych odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

5.1. Zwiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

44. Dochody własne stanowią (według danych za 3 kwartały roku 2004) ok. 49,2% wszystkich dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, przy czym struktury dochodów poszczególnych rodzajów jednostek są mocno zróżnicowane. O ile w dochodach województw dochody własne stanowiły ok. 62,0%, a w dochodach miast na prawach powiatu – 61,8%, to w dochodach pozostałych gmin wskaźnik ten był już wyraźnie niższy (45,9%), a dla powiatów dochody własne stanowiły tylko 21,3% wszystkich dochodów. Głównym problemem jest jednak znaczne zróżnicowanie wewnętrzne gmin, wyraźnie widoczne np. w porównaniu udziałów dochodów własnych w gminach miejskich oraz w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r.¹

Dochody	Ogółem	Gminy		Powiaty	Województwa
		Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy		
		%%			
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	49,2	61,8	45,9	21,3	62,0
Udziały w CIT	5,2	3,1	1,0	0,7	51,2
Udziały w PIT	15,0	22,3	12,2	9,3	7,5
Podatek od nieruchomości	12,1	14,2	16,1	–	–
Inne dochody własne	16,9	22,2	16,6	11,3	3,3
Subwencja ogólna	38,2	28,2	43,2	56,1	21,5
Dotacje celowe	12,6	10,0	10,9	22,6	16,5

¹ Dane za 3 kwartały.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl)

45. Najprostszą metodą zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego jest ustanowienie, *na zasadach omówionych w kolejnych punktach, nowych tytułów dochodów własnych ze środków, które obecnie przekazywane są samorządom w formie dotacji, w tym – dotacji z Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*. Odrębnie należałoby rozpatrzyć możliwości ustanowienia udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku od towarów i usług (VAT) oraz wykorzystanie dla celów lokalnych środków Agencji Nieruchomości Rolnych.

5.1.1. Środki Funduszu Pracy

46. Zasadniczą część zadań, która zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³ mają być finansowane środkami Funduszu Pracy – państwowego funduszu celowego, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy, wykonują instytucje samorządowe, a w szczególności – powiatowe urzędy pracy, będące powiatowymi jednostkami budżetowymi.
47. Mechanizm finansowania tych zadań jest przy tym dość niejasny, gdyż środki przekazywane powiatom nie trafiają do budżetu powiatu, a na wyodrębnione rachunki urzędów pracy, co powoduje z jednej strony złamanie zasad obowiązujących w gospodarce budżetowej samorządów, z drugiej – czyni niejasnym status kierowników powiatowych urzędów pracy – urzędników samorządowych, których głównym zdaniem jest dysponowanie środkami państwowego funduszu celowego. Ponadto, wyodrębnienie z budżetu powiatu środków na zadania związane promocją zatrudnienia, wypłacaniem świadczeń dla bezrobotnych i aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu, na pewno nie sprzyja efektywnemu wykorzystaniu tych środków.
48. Proponowane rozwiązanie polega na tym, by:
- 1) uznać, że składka stanowiąca obecnie dochód Funduszu Pracy stanowi w przeważającej części (85 – 90%) dochód jednostek samorządu terytorialnego (dochód odpowiednich budżetów jednostek samorządu terytorialnego), a w pozostałej części – dochód Funduszu Pracy; dystrybucji środków między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonywałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
 - 2) ustalić **w ustawie** algorytm podziału „samorządowej” części składki pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) ograniczyć zakres zadań Funduszu Pracy do:
 - realizacji programów o charakterze ogólnopolskim,
 - dysponowania rezerwą składki, której wielkość (w proporcji do pobranej składki) byłaby ustalona w ustawie, a która mogłaby być przeznaczona wyłącznie na dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie kosztów wybranych, obligatoryjnych zadań tych jednostek.
49. Wzorem (a przynajmniej punktem wyjścia) dla konstrukcji ustawowych przepisów określających algorytm podziału samorządowej części składki między poszczególne jednostki może być obecnie funkcjonujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r. w sprawie algorytmu

ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie¹⁴. Celowe byłoby jednak wprowadzenie do tego algorytmu zmian, wzmacniających motywację do efektywnego wykorzystywania tych środków. Rozważyć np. warto przyjęcie za jedną z podstaw naliczania wielkości udziału danej jednostki danych o liczbie bezrobotnych nie w ostatnim roku (tak jak w obowiązującym rozporządzeniu), lecz liczby bezrobotnych sprzed dwóch lat – dzięki temu pozytywne efekty działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia nie powodują natychmiastowego ograniczenia funduszy na ten cel.

5.1.2. Środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

50. W sposób analogiczny do opisanego powyżej, należy zmienić sposób podziału środków ze składki, stanowiącej obecnie dochód Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Tak jak w przypadku Funduszu Pracy, składka powinna być dzielona na część przekazywaną poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym zadania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵ oraz – ewentualnie – PFRON, gdyby miał on nadal funkcjonować. PFRON – jak większość pozostałych funduszy celowych powinien ulec likwidacji, lecz jako „program minimum” zaproponować można czasowe pozostawienie PFRON jako funduszu celowego bez osobowości prawnej, funkcjonującego jako fundusz wyrównawczy oraz realizujący zadania o charakterze ogólnopolskim. Zasady działania nowego PFRON powinny przewidywać, że PFRON może finansować wyłącznie programy o charakterze ogólnopolskim oraz udzielać dotacji powiatowym i wojewódzkim jednostkom samorządu terytorialnego.
51. Podstawą określenia zasad podziału¹⁶ może być obowiązujące obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym.
52. Tryb likwidacji PFRON jako osoby prawnej powinien przewidywać likwidację wszystkich placówek terenowych PFRON, chyba że władze samorządowe odpowiednich szczebli wyrażą wolę ich przejęcia w charakterze samorządowych jednostek budżetowych. Do ustalenia jest również sposób zagospodarowania pozostałości środków „starego” PFRON. Spośród trzech nasuwających się rozwiązań:
- przejęcia środków przez „nowy” PFRON,
 - rozdysponowania środków między jednostki samorządu terytorialnego na zasadach, jakie będą miały obowiązywać w stosunku do bieżących dochodów ze składki,
 - przekazania pozostałości środków do budżetu państwa,
- proponowałbym rozważenie kombinacji pierwszych dwóch możliwości, czyli pozostawienie części środków na rachunku nowego PFRON i przekazanie pozostałych środków samorządom wojewódzkim i powiatowym.

¹³ Dz. U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 224, poz. 2273.

¹⁵ Dz. U. Nr

¹⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 888

5.1.3. Udziały w VAT

53. Dochody własne województw mogłyby być zwiększone przez ustanowienie nowego rodzaju dochodów – udziałów województw w podatku od towarów i usług, pobieranym od sprzedaży detalicznej towarów oraz od sprzedaży usług. Za ustanowieniem takiego udziału przemawia przede wszystkim fakt, że udziały takie stanowiłyby istotne źródło dochodów przede wszystkim dla wymagających dużych inwestycji infrastrukturalnych województw charakteryzujących się dużym napływem osób spoza regionu, a więc np. wszystkich województw „turystycznych”.

Konstrukcja udziałów województw w VAT powinna opierać się na następujących, ogólnych zasadach:

- 1) *udziały w VAT dla województw naliczane są według jednolitej, procentowej stawki, naliczanej od VAT zapłaconego przez przedsiębiorstwa handlowe prowadzące sprzedaż detaliczną na terenie danego województwa oraz od przedsiębiorstw usługowych;*
- 2) *podstawą uznania, że VAT od danego przedsiębiorstwa wchodzi do podstawy obliczania udziałów dla województw, jest statystyczny numer przedsiębiorstwa w rejestrze podmiotów gospodarki narodowej REGON,*
- 3) *przy przyznawaniu udziałów w VAT zapłaconym przez przedsiębiorstwa działające na terenie więcej niż jednego województwa, powinna być stosowana reguła obowiązująca obecnie w odniesieniu do rozliczania udziałów JST we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.*

- 53a. *Odrębną kwestią jest wyznaczenie liczbowej wartości wskaźnika udziałów województw w VAT. Decyzja w tej sprawie winna być wynikiem analiz i symulacji, które trzeba będzie przeprowadzić dla wdrożenia nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenia tej wartości nie można więc traktować jako odrębnego problemu, oderwanego od innych, postulowanych zmian w systemie dochodów samorządowych.*

54. Argumentem za wprowadzeniem udziałów w VAT – traktowanym jako alternatywa dla zwiększania udziałów w podatkach dochodowych – jest również to, że spośród wszystkich istotnych źródeł dochodów sektora finansów publicznych VAT jest stosunkowo najbardziej równomiernie rozłożony i stabilny. Wprowadzenie udziałów w VAT stanowiłoby też – moim zdaniem – istotny czynnik motywujący władze samorządowe do podejmowania działań na rzecz rozwoju usług i małych przedsiębiorstw produkcyjnych.
55. Interesującym, choć znacznie bardziej złożonym legislacyjnie, wariantem przedstawionej powyżej koncepcji byłoby obniżenie podstawowej stawki VAT, połączone z ustanowieniem lokalnego podatku obrotowego, stanowiącego dochód samorządów wojewódzkich oraz – ewentualnie – powiatowych. Ustanowienie takiego podatku rozwiązałoby problemy formalne związane z wyodrębnieniem w dochodach z VAT tej części wpływów, od której miałyby być naliczane udziały. Przyjęcie takiej koncepcji, a więc ustanowienie własnych dochodów podatkowych powiatów i województw zbliżyłoby też polski system dochodów samorządowych do wymagań Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

5.1.4. Środki Agencji Nieruchomości Rolnych

56. Przekazanie województwom nieruchomości tworzących obecnie Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa byłoby istotnym wzmocnieniem koordynacyjnej roli województw samorządowych. Istotne jest przy tym nie tylko przekazanie prawa do dochodów, jakie można uzyskać dzięki gospodarowaniu Zasobem, ale również to, iż dysponowanie Zasobem może być ważnym instrumentem polityki regionalnej.
57. Proponowany sposób przekazania województwom zasobów nieruchomości rolnych polega na tym, by:
- 1) przekształcić Agencję Nieruchomości Rolnej w spółkę akcyjną, której 100% akcji posiadałby Skarb Państwa; aktywa spółki tworzyłyby, w pierwszym okresie, majątek własny Agencji;
 - 2) utworzyć 16 regionalnych spółek nieruchomości rolnych, do których Skarb Państwa przekazałby odpowiednie części Zasobu; akcje spółki objęłyby w 75% poszczególne województwa samorządowe, a w 25% – Skarb Państwa, przy czym wykonywanie funkcji właścicielskich zostałoby powierzone Agencji Nieruchomości Rolnej – alternatywą mogłoby być ustalenie niższego udziału Skarbu Państwa, połączone z określeniem w statucie rodzajów decyzji, których podjęcie przez walne zgromadzenie spółki wymagałoby kwalifikowanej większości, zapewniającej wpływ na nie Skarbowi Państwa.

5.2. Zróżnicowanie systemów finansowych gmin

58. Najważniejszą barierą dla stopniowego zwiększania udziału dochodów własnych w dochodach gmin jest obecnie odmienność struktury dochodów gmin miejskich w porównaniu z gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi.

Według danych za rok 2003¹⁷, w budżetach miast na prawach powiatu dochody własne stanowiły 56,3% wszystkich dochodów budżetowych, subwencje ogólne – 32,0%, a dotacje z budżetu państwa – 11,7%. W gminach wiejskich udział dochodów własnych w łącznej kwocie dochodów budżetowych wynosił ok. 39,7%, udział subwencji – 50,3%, a dotacji – 10,0%. W pozostałych gminach (miasta w powiatach i gminy miejsko-wiejskie) dochody własne stanowiły 53,2% dochodów, subwencje – 36,0%, a dotacje – 10,8%. Rozwarstwienie struktur byłoby jeszcze bardziej widoczne, gdyby w sprawozdaniu Rady Ministrów oddzielono gminy miejskie od gmin miejsko-wiejskich.

Różnice między rodzajami gmin są większe, niż różnice wynikające z poziomu dochodów. Obrazuje to poniższe zestawienie, w którym przedstawiono strukturę dochodów gmin w 2003 r., przy podziale gmin na 10 równolicznych grup, uszeregowanych (rosnąco) według poziomu dochodów budżetowych na 1 mieszkańca.

¹⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. Tom II – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2004.

Struktura dochodów gmin w 2003 r. według grup decylowych

Grupa gmin	Dochody na 1 mieszkańca	Rodzaje dochodów		
		Dochody własne	Subwencja ogólna	Dotacje celowe
	zł	%%		
Gminy ogółem	1.661,7	51,2	37,8	11,0
I	1.158,9	45,0	44,7	10,3
II	1.244,2	45,0	44,4	10,6
III	1.290,7	44,4	45,0	10,6
IV	1.331,7	42,8	46,7	10,5
V	1.377,2	41,1	48,0	10,9
VI	1.421,0	42,8	45,9	11,3
VII	1.468,9	44,2	44,7	11,1
VIII	1.540,4	45,4	43,7	11,0
IX	1.669,2	50,8	37,5	11,8
X	2.220,3	58,8	30,1	11,1

Zródło: Marcin Tomalak, *Sytuacja finansowa gmin w 2003 r. w grupach decylowych*, „Biuletyn Finansów Publicznych” nr 4(12)/2004, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 36.

Źródłem różnic w strukturach dochodowych gmin miejskich i wiejskich jest przede wszystkim specyfika polskiego systemu podatkowego, charakteryzującego się wyraźnie niższym opodatkowaniem dochodów z działalności rolniczej w porównaniu z dochodami uzyskiwanymi z innych rodzajów aktywności gospodarczej (zawodowej), a nawet z dochodami ze świadczeń społecznych. Wynika to z wyłączenia dochodów z indywidualnych gospodarstw rolnych z opodatkowania dochodów osobistych, a także z istotnych różnic w stawkach podatku od nieruchomości i podatku rolnego. Ważnym powodem małego potencjału dochodowego gmin wiejskich jest też słaby rozwój usług na terenach wiejskich.

59. Również wydatki gmin miejskich i wiejskich wykazują istotne różnice, wynikające z takich czynników, jak:

- wyższe przeciętne koszty utrzymania szkół w rejonach wiejskich, związane z mniejszą średnią liczebnością klas i koniecznością ponoszenia wydatków na dowożenie dzieci do szkół,
- znacznie wyższe wydatki na szeroko rozumianą gospodarkę komunalną w gminach miejskich,
- ponoszenie przez większe gminy miejskie wydatków na komunikację lokalną,
- nierównomierne rozłożenie wydatków na utrzymanie instytucji kultury,
- większa gęstość sieci drogowej w miastach i związane z tym wyższe koszty na utrzymanie dróg, itd. Wszystko to uzasadnia rozważenie zasadniczej zmiany w systemie dochodów samorządowych, polegającej na odejściu od formalnie obowiązującej zasady jednolitego systemu zadań i finansów dla

wszystkich gmin i konstrukcji dwóch (dla gmin miejskich i pozostałych gmin¹⁸) lub trzech (dla miast na prawach powiatu, pozostałych miast i pozostałych gmin – i takie rozwiązanie uważałbym za lepsze) odrębnych systemów dochodów, uwzględniających w swych założeniach:

- różnice w potencjale dochodowym wyróżnionych powyżej kategorii gmin,
- różnice w „standardowym” poziomie wydatków.

60. Akceptacja istnienia kilku różnych systemów finansowych dla gmin pozwoliłaby na znaczące zwiększenie udziału dochodów własnych w finansowaniu wydatków gmin. Otwarta zostałaby bowiem droga do podwyższenia udziałów gmin miejskich w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa i jednocześnie obniżenie transferów budżetowych (przede wszystkim subwencji ogólnych) na rzecz miast. Przy stosowaniu jednolitego systemu finansowego dla wszystkich gmin operacja taka nie jest możliwa do przeprowadzenia, gdyż efekty podwyższenia udziałów w podatkach dochodowych rozkładają się bardzo nierównomiernie.

Oznacza to, że gdyby nawet w wielkościach ogólnych operacja zastąpienia dotacji i subwencji wyższymi udziałami w CIT i PIT była dla gmin finansowo neutralna, to dałaby ona znaczne korzyści miastom i wyraźnie pogorszyła sytuację gmin wiejskich – chyba że zastosowalibyśmy różne dla gmin miejskich i wiejskich mechanizmy zmniejszania subwencji i dotacji – a więc gdybyśmy doprowadzili jednak do stworzenia dwóch różnych mechanizmów kształtowania dochodów gmin.

61. Konsekwencją wprowadzenia trzech różnych systemów finansowych dla gmin, powinno być stworzenie odrębnego systemu dochodów dla tzw. „powiatów ziemskich”. Byłoby to rozwiązanie pozwalające kształtować dochody poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w sposób bardziej elastyczny niż w systemie obowiązującym obecnie¹⁹.

62. Reasumując, w miejsce obecnego systemu, w którym:

- dochody wszystkich gmin ustalane są według tych samych zasad,
- dochody wszystkich powiatów ustalane są według tych samych zasad,
- miasta na prawach powiatu otrzymują dochody należne im jako gminom oraz dochody należne powiatom,

proponuję wyodrębnić dla gmin i powiatów czterech różnych systemów dochodów:

- dla powiatów „*ziemskich*”,
- dla miast na prawach powiatu,
- dla pozostałych gmin miejskich,
- dla gmin *miejsko-wiejskich* i wiejskich.

63. Czynnikiem różnicującym poszczególne systemy byłyby:

- zestaw dochodów własnych,

¹⁸ Przez *gminy pozostałe* rozumiem zarówno gminy wiejskie, jak i gminy wiejsko-miejskie. Zwracam uwagę, że jest to inny schemat podziału, niż stosowany np. w statystykach publikowanych przez Ministerstwo Finansów, wyróżniające – poza miastami na prawach powiatu – grupę *gmin wiejskich* oraz grupę *pozostałych gmin*, czyli gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Z badań prowadzonych w IBnGR wynika, że taki schemat podziału zaciera różnice między miastami i pozostałymi gminami – gminy miejsko-wiejskie są w rozmiarach i strukturze swych dochodów znacznie bliższe gminom wiejskim niż miejskim. Mało znany jest fakt, że pod rządami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 przeciętne dochody budżetowe na 1 mieszkańca w gminach miejsko-wiejskich były o prawie 5% mniejsze niż w gminach wiejskich, o ponad 20% mniejsze niż w gminach miejskich (bez miast na prawach powiatu) i o ponad 35% mniejsze niż w miastach na prawach powiatu.

¹⁹ Przypomnę, że obecnie nie ma odrębnych regulacji dla powiatów „ziemskich” i miast na prawach powiatu, a dochody tych ostatnich są prostą sumą dochodów należnych powiatom i dochodów należnych gminom.

- algorytmy obliczania subwencji ogólnej, której należałoby nadać bardziej wyrównawczy charakter, szczególnie w odniesieniu do miast,
- wskaźniki udziałów w podatkach dochodowych i w podatku od towarów i usług.

Zasadnicza idea zróżnicowania systemów finansowych dla różnych typów jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla polega na tym, by dla każdego z wyróżnionych typów najpierw określić możliwy do osiągnięcia stopień finansowania standardowych wydatków dochodami własnymi, a transfery z budżetu państwa – wśród których dominującą rolę powinny odgrywać subwencje ogólne – potraktować jako element uzupełniający, dający wszystkim jednostkom możliwość wykonania obligatoryjnych zadań zgodnie z obowiązującymi standardami. W praktyce oznaczać to będzie:

- *ustalenie wyższych udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla gmin miejskich i miast na prawach powiatu,*
- *odejście od jednolitej konstrukcji subwencji ogólnej dla wszystkich JST z danego poziomu (szczebla) samorządu,*
- *odejście – przynajmniej w odniesieniu do miast (mogących sfinansować znaczną część wydatków na oświatę dochodami własnymi), od obecnej konstrukcji subwencji oświatowej.*

Szczegółowe parametry systemu finansowego dla poszczególnych grup JST wyróżnionych w punkcie 62, muszą być wynikiem szczegółowych obliczeń symulacyjnych. Pewne jest jednak, że zwiększenie liczby grup JST, dla których ustala się odrębne systemy finansowe, pozwoli, przy odpowiednim doborze parametrów, na wyraźne zwiększenie stopnia finansowania wydatków JST dochodami własnymi.

- 64.** Celowe byłoby rozważenie, czy formalny status gminy miałby być jedynym kryterium przypisania do określonego systemu finansowego. Celowe byłoby w szczególności rozważenie, czy gminy wiejskie dysponujące odpowiednio wysokimi dochodami i perspektywami rozwojowymi, nie powinny mieć możliwości przyjęcia „miejskiego” systemu kształtowania ich dochodów – *co z jednej strony dawałoby im możliwość uzyskiwania wyższych dochodów, z drugiej zaś – zwiększało ich odpowiedzialność na stan finansów.*
- 64a.** *Jest oczywiste, że wdrożenie proponowanych powyżej rozwiązań wymagałoby uchwalenia nowej ustawy o dochodach JST, a wcześniej – weryfikacji zakresu zadań JST i przeprowadzenia dokładnych, wariantowych obliczeń symulacyjnych. Gdyby prace te podjęte zostały – z aktywnym udziałem przedstawicieli samorządu terytorialnego – w niedalekiej przyszłości, jako termin wejścia w życie nowych zadań finansowania JST należałoby przyjąć rok 2007.*

5.3. Likwidacja samorządowych funduszy celowych

- 65.** Za celowe i pożądane uważam również zniesienie wszystkich funkcjonujących obecnie samorządowych funduszy celowych, czyli:
- wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
 - wojewódzkich (terenowych) funduszy ochrony gruntów rolnych,
 - wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

Zniesienie funduszy polegać powinno na uznaniu zadań finansowanych z tych funduszy za zadania własne jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich szczebli i uznaniu dotychczasowych dochodów tych funduszy za dochody własne odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Wymagać to będzie zmian w ustawach:

- z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰,
- z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²¹,
- z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²².

Przypomnieć należy, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadają, jako jedyne samorządowe fundusze celowe, osobowość prawną i w ich przypadku konieczne będzie zaprojektowanie pełnej procedury likwidacyjnej.

66. Problemem do rozstrzygnięcia będzie celowość dalszego istnienia państwowych funduszy celowych, odpowiadających znoszonym funduszom samorządowym. W przypadku Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, pełniącym dziś właściwie wyłącznie funkcje redystrybucyjne, opowiadałbym się bezwzględnie za ich zniesieniem, z ewentualnym stworzeniem możliwości udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na dofinansowanie zadań przejmowanych z tych funduszy. W przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sprawa jest nieco bardziej skomplikowana, gdyż fundusz ten prowadzi własną działalność. I w tym przypadku uważałbym za celowe zlikwidowanie funduszu centralnego lub przynajmniej znaczące ograniczenie jego przychodów, z jednoczesnym podwyższeniem udziałów samorządu terytorialnego we wpływach z poszczególnych kar i opłat zasilających fundusze ochrony środowiska.

6. Zarządzanie środkami jednostek samorządu terytorialnego

67. Niezależnie od przedsięwzięć zwiększających środki (dochody) własne jednostek samorządu terytorialnego, potrzebne są zmiany zasad gospodarki finansowej, znoszące obowiązujące dziś zbędne ograniczenia w dysponowaniu tymi środkami. Za najważniejsze zmiany tego typu uważam:
- 1) likwidację zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw oraz odrębnych dotacji na wykonywanie tych zadań,
 - 2) zasadnicze ograniczenie dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych tych jednostek,
 - 3) zmianę konstrukcji limitów zadłużenia i deficytu, obowiązujących obecnie jednostki samorządu terytorialnego,
 - 4) uporządkowanie przepisów regulujących zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego i zniesienie zbędnych ograniczeń w tym zakresie,
 - 5) szybkie wdrożenie przepisów regulujących sprawy partnerstwa publiczno-prywatnego

²⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 121, poz. 1266, z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 2000 r., Nr 100, poz. 1086, z późn. zm.

²² Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.

6.1. Likwidacja zadań zleconych

68. Najważniejszym przedsięwzięciem likwidującym bariery w swobodnym dysponowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego byłoby zniesienie instytucji zadań zleconych (z zakresu administracji rządowej) tym jednostkom z mocy ustaw, z jednoczesnym nadaniem obecnym zadaniom zleconym statusu obowiązkowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla. Konsekwencją takiej zmiany byłoby zastąpienie dotacji wypłacanych na te zadania z budżetu państwa innymi rodzajami dochodów. W praktyce oznaczałoby to albo adekwatne do kosztów wykonywania zadań zleconych zwiększenie subwencji ogólnych, albo zwiększenie innych rodzajów dochodów (np. zwiększenie udziałów w dochodach z podstawowych podatków (VAT, podatki dochodowe)).

*Przekształcenie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zadania własne JST powinno nastąpić na mocy **jednej ustawy**, zawierającej zmiany poszczególnych ustaw nadających różnym zadaniom administracji rządowej status zadań zleconych. Uchwalenie takiej ustawy byłoby dobrą okazją do uporządkowania układów kompetencyjnych. Dlatego celowe byłoby, by ustawa przekształcająca zadania zlecone w zadania własne zawierała zobowiązanie odpowiedniego organu administracji rządowej (np. ministra właściwego do spraw administracji publicznej) do ogłoszenia **tabel kompetencyjnych** oraz do ich okresowej aktualizacji. Wykaz ten nie byłby aktem prawnym w ścisłym znaczeniu tego słowa, lecz na pewno istnienie takiego wykazu przyczyniłoby się do poprawy pracy administracji samorządowej i do uczynienia podziału kompetencji między administrację rządową i samorząd terytorialny.*

Istotne jest też, by przy uchwalaniu tej ustawy zachować odpowiednie vacatio legis. Ustawa ta winna być ogłoszona co najmniej pół roku przed rozpoczęciem pierwszego roku budżetowego, w którym ma obowiązywać, aby zasadnicza część prac nad budżetem państwa i budżetami samorządowymi przypadła na okres, gdy znane są już nowe zasady podziału kompetencji. Gdyby więc ustawa tak miała być uchwalona pod koniec roku, powinna ona wchodzić w życie nie z początkiem najbliższego. Lecz kolejnego roku budżetowego. Oczywiście wydaje się też, że ustawa taka winna być uchwalona jednocześnie z odpowiednimi zmianami w ustawie o dochodach JST.

- 68a. *Przekształcając obecne zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w obligatoryjne zadania własne JST, nie należy likwidować instytucji zadań zleconych jako takiej. Celowe wydaje się bowiem utrzymanie zadań zleconych jako formy wykonywania przez JST zadań związanych z wyborami i referendum, a także – jako instrumentu umożliwiającego zlecenie samorządom zadań w wyjątkowych sytuacjach. Zwrócić warto uwagę na akt, że takie podejście do zadań zleconych zgodne jest z treścią art. 166 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającej (a nie: zalecającej, czy nakazującej) zlecenie zadań jednostkom samorządu terytorialnego.*

Dopuszczyć też należy możliwość przekształcenia niektórych zadań zleconych w zadania wykonywane bezpośrednio przez administrację rządową – tego typu zmiany powinny jednak być traktowane jako rozwiązania wyjątkowe. Oczywiście w takich przypadkach nadal istniałaby możliwość ponownego zlecenia zadania – na zasadach porozumienia.

69. Wraz z wejściem w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. straciło znaczenie ostatnie uzasadnienie utrzymywania instytucji zadań zleconych, jakim była odmienna niż w przypadku zadań

własnych formuła kryteriów nadzoru nad działalnością samorządową. W momencie, gdy nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych ograniczony został do nadzoru z punktu widzenia zgodności prowadzonej z działalnością z prawem i gdy zniesione zostały różnice w trybie odwoławczym od decyzji podejmowanych w sprawach zadań własnych i zadań zleconych, znikły różnice między zadaniami zleconymi, a obligatoryjnymi zadaniami własnymi. Nie ma więc również uzasadnienia dla utrzymania odrębnego trybu finansowania tych zadań.

70. Zniesienie zadań zleconych byłoby uzasadnione nie tylko względami ustrojowymi, lecz również tym, że od 1990 r. nie udało się wypracować ani satysfakcjonującej formuły naliczania kwot dotacji na poszczególne zadania²³, ani klarownego trybu rozliczania wykorzystania tych dotacji.

Warto przy okazji zwrócić uwagę na fakt, iż przekształcenie większości zadań zleconych w zadania własne zwiększyłoby dochody własne JST nie tylko z tego powodu, iż dotacje na te zadania powinny być wówczas zastąpione odpowiednimi dochodami własnymi, ale i dlatego, że JST powinny w wyniku tej operacji przejść – jako swe dochody własne – dochody pobierane w związku z wykonywaniem zadań zleconych. W obowiązującym obecnie systemie 95% tych dochodów trafia do budżetu państwa, samorzady mają prawo do zatrzymania jedynie 5% tych dochodów..

6.2. Ograniczenie zakresu dotacji na zadania własne

71. Dla konsolidacji środków, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego celowe byłoby również odstępianie od istniejącej dziś praktyki finansowania niektórych zadań własnych samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu dotacji celowych z budżetu państwa.

Dobrym przykładem jest tu finansowanie zadań własnych samorządów z dziedziny kultury. Od momentu przekazania samorządom (głównie wojewódzkim) w 1998 r. prowadzenia (jako zadanie własne) kilkuset instytucji kultury, dla których organizatorami byli uprzednio wojewodowie, samorzady otrzymują środki na ten cel w postaci dotacji celowych z budżetu państwa – kosztów nowego zadania nigdy nie uwzględniono w kalkulacji niezbędnych dochodów własnych. W ten sposób rozwiązanie, uznawane początkowo za tymczasowe, stało się trwałym elementem systemu finansów samorządowych.

Zauważyć przy tym należy, że reżim wykorzystywania dotacji na zadania własne jest ostrzejszy niż reżim dotacji na zadania zlecone. Widać to dobrze na przykładzie formuły rozliczenia dotacji – o ile w odniesieniu do zadań zleconych obowiązuje zasada zwrotu dotacji w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane, to w przypadku dotacji na zadania własne zwrotowi podlega ta część dotacji, która nie została wykorzystana na dany cel.

72. Zasadę obligatoryjnego zwiększenia subwencji ogólnych lub dochodów własnych w przypadku zwiększenia zadań jednostek samorządu terytorialnego wywieść można bezpośrednio z treści art. 167 ust. 4. Dla rozwiązania tego problemu celowe byłoby jednak dodanie do ustawy z dnia 5 czerwca

²³ Na mocy art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach JST obowiązuje ogólnie słuszna, lecz bardzo nieprecyzyjna formuła nakazująca ustalanie wysokości dotacji na zadania zlecone *zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju*. Problem polega na tym, że ani nie wiadomo dokładnie, co oznacza pojęcie *wydatki podobnego rodzaju*, ani nie jest łatwe zidentyfikowanie zasad, według których owe *podobne wydatki* są w budżecie ustalane. Zauważmy, że ani Rada Ministrów nie jest zobowiązana do prezentowania Sejmowi szczegółowych zasad kalkulacji poszczególnych wydatków, ani Sejm nie jest związany żadnymi szczególnymi zasadami ustalania rozmiarów wydatków na poszczególne cele. Zwraca też uwagę fakt, że cytowany wcześniej przepis ustawy o dochodach JST nie odwołuje się do sformułowania „*wydatki na zadania podobnego rodzaju*”, lecz do jeszcze bardziej nieokreślonych *podobnych wydatków*.

1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴ i do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁵ przepisów stanowiących odpowiedniki treści art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶, zgodnie z którym *przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji* (podkr. W.M.).

Jednocześnie z wprowadzeniem takich zmian w ustawach ustrojowych, powinny nastąpić odpowiednie zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

6.3. Zmiana limitów zadłużenia

73. Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przestrzegania limitów zadłużenia i deficytu budżetowego określonych w art. 113 i 114 stawy o finansach publicznych, a gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 50% produktu krajowego brutto – również w art. 45 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami:

- 1) zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może być wyższe niż 60% dochodów budżetu jednostki wykonanych w danym roku,
- 2) łączna kwota przypadających na dany rok „T” spłat zobowiązań jednostki z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych, powiększona o należne do zapłaty w tym samym roku odsetki i dyskonto od tych zobowiązań oraz o przewidywane wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć:
 - a) jeśli w roku „T-2” relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto była niższa od 55% – 15% dochodów budżetu jednostki planowanych na rok „T”,
 - b) jeśli w roku „T-2” relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto była wyższa od 55%, lecz nie przekroczyła 60% – 12% dochodów budżetu jednostki planowanych na rok „T”,
- 3) relacja planowanego deficytu jednostki samorządu terytorialnego do jej planowanych dochodów:
 - a) jeśli w roku „T-2” relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto była wyższa od 50%, lecz nie przekroczyła 55% – nie może być większa niż analogiczna relacja dla budżetu państwa w roku „T-1”,
 - b) jeśli w roku „T-2” relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto była wyższa od 55%, lecz nie przekroczyła 60% – nie może przekroczyć wskaźnika

$$r = \frac{DEFBP(T-1)}{DOCHBP(T-1)} \cdot \frac{0,6 - \frac{PDP(T-2)}{PKB(T-2)}}{0,05} \cdot 100\%$$

gdzie *DEFBP* oznacza planowany deficyt budżetu państwa (liczbę dodatnią), *DOCHBP* oznacza planowane dochody budżetu państwa, *PDP* – państwowy dług publiczny powiększony o wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, a *PKB* jest wartością produktu krajowego brutto,

²⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

²⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

przy czym powyższe ograniczenia nie mają zastosowania do deficytu finansowanego pozostałościami środków z lat ubiegłych, ani do zobowiązań zaciąganych na tzw. prefinansowanie refundowanej z budżetu UE części wydatków na projekty (zadania) realizowane z udziałem środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności.

74. Pozostawienie pewnych ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego uważam – przynajmniej jeszcze przez pewien czas – za celowe. Niezbędne są jednak istotne zmiany w konstrukcji tych ograniczeń, mające na celu:

- 1) dostosowanie ograniczeń do sytuacji finansowej poszczególnych jednostek – obowiązujące obecnie, jednolicie ustalane limity, nie spełniają swej roli wobec jednostek mających trudności finansowe, są natomiast zbędną przeszkodą finansowania działalności w jednostkach będących w dobrej sytuacji,
- 2) zniesienia ograniczeń nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego w ramach tzw. procedur ostrożnościowych – w moim przekonaniu ich restrykcyjność nie pozostaje w rozsądnej proporcji do udziału samorządu terytorialnego w tworzeniu długu publicznego.

75. Proponowane w związku z tym zmiany opisanych powyżej mechanizmów są następujące:

- 1) znieść ograniczenia zapisane w art. 114 ustawy o finansach publicznych – moim zdaniem nie mają one ekonomicznego uzasadnienia, mogą natomiast być poważną przeszkodą w realizacji dużych projektów rozwojowych, wymagających finansowania wieloletnimi kredytami;
- 2) znieść ograniczenia ujęte obecnie w art. 45 ustawy o finansach publicznych, gdyż wielkość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego tylko w nieznacznym stopniu wpływa na całkowitą wielkość długu publicznego,
- 3) zróżnicować limity ustalone w art. 113 w ten sposób, by odpowiadały one faktycznym możliwościom finansowym poszczególnych jednostek.

76. Jako nową formułę ograniczającą obciążenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego spłatami i obsługą zobowiązań, proponowałbym przyjęcie, że uznawany za graniczny dla danej jednostki wskaźnik relacji spłat i kosztów obsługi długu do planowanych dochodów winien być określany na podstawie obserwowanych w poprzednich latach relacji wydatków bieżących, pomniejszonych o koszty obsługi długu do dochodów jednostki – im niższy byłby ten wskaźnik, a więc im mniejszą część swych dochodów jednostka przeznaczała w ostatnich latach (np. trzech) na sfinansowanie autonomicznych wydatków bieżących, tym wyższy (a więc „łagodniejszy”) byłby graniczny wskaźnik relacji

$$\frac{\text{spłaty} + \text{odsetki}}{\text{dochody}}$$

Podobną koncepcję proponowałem już wcześniej w autorskim projekcie ustawy o finansach publicznych, opracowanym w 2003 r. na zlecenie Platformy Obywatelskiej.

Zasadne jest utrzymanie wyłączenia kredytów zaciąganych na prefinansowanie wydatków podlegających refundacji ze środków budżetowych Unii Europejskiej

77. Istotnym do rozważenia problemem jest sposób badania spełniania przez jednostkę samorządu terytorialnego opisanych powyżej ograniczeń. Problem polega na tym, iż spełnienie warunków

dotyczących relacji spłat i odsetek do dochodów należałoby każdorazowo (przy uchwalaniu każdego kolejnego budżetu) badać nie tylko w odniesieniu do danego roku, ale i lat kolejnych, by uniknąć w ten sposób przypadków, w których przekroczenie norm zadłużenia następuje nie w roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie, lecz w którymś z kolejnych lat. Dlatego celowe byłoby zastąpienie w ustawie o finansach publicznych obecnej konstrukcji art. 113 ust. 1:

Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego

konstrukcją typu:

Nie wolno zaciągać kredytów i pożyczek, emitować papierów wartościowych, ani udzielać poręczeń lub gwarancji, jeśli może to spowodować, że w roku budżetowym lub w co najmniej jednym z kolejnych latach łączna kwota przypadających do spłatyprzekroczy x% planowanych na ten rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

6.4. Partnerstwo publiczno-prywatne

78. Sprawą o kapitalnym znaczeniu jest możliwie szybkie uchwalenie przepisów dotyczących możliwości wykorzystywania w działalności samorządowej mechanizmów partnerstwa publiczno-prawnego (PPP). Odpowiedni projekt ustawy został już wniesiony do Sejmu. Dla uczynienia z PPP sprawnego instrumentu działalności samorządowej konieczne byłoby jednak dokonanie w projekcie ustawy dość istotnych zmian. Najważniejsze z nich sformułowałem w ekspertyzie sporządzonej w 2004 r. na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu²⁷.
79. Nie powtarzając uwag zawartych w przywołanej powyżej w ekspertyzie, chciałbym jednak zwrócić uwagę na konieczność lepszego wyważenia w regulacjach dotyczących PPP proporcji interesów obu stron partnerstwa. Dążenie do zapewnienia uprzywilejowanej pozycji partnerowi publicznemu może bowiem spowodować, że możliwości wykorzystania PPP zostaną zablokowane, jako zbyt ryzykowne i niezbyt zyskowe dla partnerów prywatnych.

²⁷ Wojciech Misiąg, *Opinia w sprawie projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (druki sejmowe nr 3174 i 3175)*, ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 2004, [http://orka.sejm.gov.pl/exdomk4.nsf/\(\\$All\)/4C248969DE27B36FC1256F4D00434B0B/\\$File/I2246_04A.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/exdomk4.nsf/($All)/4C248969DE27B36FC1256F4D00434B0B/$File/I2246_04A.rtf?OpenElement)

7. Wzmocnienie zewnętrznej kontroli finansów publicznych

80. Nieodzownym warunkiem wdrożenia wszystkich zmian, które w założeniu prowadzić mają do poprawy efektywności funkcjonowania sektora finansów publicznych, musi być wzmocnienie zewnętrznej kontroli funkcjonowania tego sektora – zarówno w formie instytucjonalnej, jak i w formie kontroli sprawowanej przez obywateli i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Najważniejszymi przedsięwzięciami, które powinny być podjęte w tym celu są:
- 1) ustanowienie instytucji zewnętrznego audytora, odpowiedzialnego za ocenę rzetelności sprawozdań budżetowych,
 - 2) zaostrzenie rygorów za łamanie zasad dostępu do informacji publicznej.

7.1. Ustanowienie instytucji audytora państwa

81. Koncepcja powołania urzędu niezależnego audytora dla budżetu państwa, sprawozdania finansowego NBP oraz sprawozdań największych jednostek samorządowych została po raz pierwszy sformułowana w roku 1997 – jeszcze przed uchwaleniem nowej Konstytucji²⁸. Jej nową, „kompromisową” wersję, dostosowaną do nowego kształtu samorządu terytorialnego i rezygnującą z rozwiązań wymagających zmian Konstytucji, przedstawiłem w 2002 r. w ekspertyzie opracowanej dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu²⁹.
82. Zasadnicze tezy koncepcji nowego urzędu audytorskiego są następujące:
- 1) Główny Inspektor Finansów Publicznych jest centralnym organem państwowym powołanym do wykonywania niezależnej kontroli i rewizji księgowej finansów publicznych w odniesieniu do Skarbu Państwa, Narodowego Banku Polskiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz samorządów województw, a także do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kontroli i rewizji księgowej finansów publicznych przez regionalne izby obrachunkowe w odniesieniu do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków;
 - 2) Główny Inspektor Finansów Publicznych podlega Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli i jest powoływany w trybie określonym dla wiceprezesów NIK
 - 3) Sejm może odwołać Głównego Inspektora Finansów Publicznych tylko w ustawowo przewidzianych okolicznościach,
 - 4) Główny Inspektor Finansów Publicznych ma prawo brać udział w posiedzeniach Sejmu.
 - 5) jeśli Główny Inspektor Finansów Publicznych nie posiada uprawnień biegłego rewidenta w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie³⁰, to uprawnienia takie musi posiadać przynajmniej jeden z zastępców.
 - 6) Główny Inspektor Finansów Publicznych wykonuje badania corocznych sprawozdań finansowych:
 - Skarbu Państwa³¹,

²⁸ Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997.

²⁹ W. Misiąg, *Projekt ustawy o Generalnym Inspektorze Finansów Publicznych*, ekspertyza dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 2002.

³⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359, z późn. zm.

³¹ Jeśli sprawozdanie takie będzie opracowywane – a powinno. Wariantem minimum jest poddawanie ocenie Generalnego Inspektora Finansów Publicznych sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

- województw,
 - miast liczących w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok objęty sprawozdaniem co najmniej 300 tysięcy mieszkańców,
 - Narodowego Banku Polskiego.
- 7) celem badań wykonywanych przez Głównego Inspektora Finansów Publicznych jest formułowanie bezstronnych oraz niezależnych opinii o sprawozdaniach finansowych z punktu widzenia ich prawidłowości księgowej, rzetelności rachunkowej oraz legalności działań jednostek objętych tymi sprawozdaniami,
- 8) opinia Głównego Inspektora Finansów publicznych w przedmiocie sprawozdania finansowego Skarbu Państwa jest podstawą opracowania przez rząd projektu uchwały o zamknięciu rachunków budżetu państwa oraz zatwierdzaniu przez Sejm sprawozdania finansowego Skarbu Państwa,
- 9) opinie Głównego Inspektora Finansów Publicznych w przedmiocie sprawozdań, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 4 podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.
- 10) Główny Inspektor Finansów Publicznych wykonuje zadania przy pomocy Inspektoratu Finansów Publicznych, którego organizację oraz zasady funkcjonowania określa statut nadany przez Marszałka Sejmu na wniosek Głównego Inspektora Finansów Publicznych.
- 11) Inspektorat Finansów Publicznych prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych dla państwowych jednostek budżetowych,
- 12) do czasu powołania pierwszego Generalnego Inspektora Finansów Publicznych jego obowiązki sprawuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.
- 83.** W moim przekonaniu powołanie Generalnego Inspektora Finansów Publicznych jest celowe z dwóch zasadniczych powodów:
- da organom stanowiącym obiektywną, niezależną ocenę badanych sprawozdań, a tym samym – podstawę do rzetelnej oceny organów wykonawczych,
 - przez „nieuchronność” fachowej, audytorskiej kontroli sprawozdań poprawi dyscyplinę finansową oraz jakość i rzetelność przedkładanych sprawozdań.
- 84.** Naturalną konsekwencją utworzenia urzędu Generalnego Inspektora Finansów Publicznych powinno być wprowadzenie obowiązku poddawania badaniu przez biegłych rewidentów wszystkich rocznych sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

7.2. Przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji publicznej

- 85.** W moim przekonaniu obowiązujące przepisy Konstytucji oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³² stanowią – teoretycznie – dostateczną ochronę prawa obywateli do swobodnego pozyskiwania informacji o działalności władz publicznych – **nie są więc obecnie potrzebne zmiany tej ustawy**. Problemem jest natomiast praktyka stosowania przytoczonych przepisów. Dlatego za konieczne uważam **podjęcie następujących przedsięwzięć zmierzających do poprawy stanu przestrzegania prawa dostępu do informacji publicznej**:

³² Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

- 1) wzmocnienie nadzoru Rady Ministrów (w odniesieniu do administracji rządowej) oraz organów nadzoru nad samorządem terytorialnym nad przestrzeganiem zasad dostępu do informacji publicznej,
- 2) uznanie stanu przestrzegania zasad dostępu do informacji publicznej w poszczególnych instytucjach publicznych za jedno z istotnych kryteriów oceny kierownictw tych jednostek,
- 3) stworzenie przez Rząd platformy współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się sprawami praw obywatelskich dla stworzenia systemu monitorowania przestrzegania zasad dostępu do informacji publicznej i szybkiego reagowania na przypadki naruszania tego prawa.