

Ustawa o finansach publicznych w 2010 r.

– uwarunkowania prawno-finansowe inwestycji jednostek samorządu terytorialnego

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Świat gospodarczy doświadczony jest rocznymi zmaganiem z recesją i kryzysem finansowym, przez który Polska w stosunku do większości krajów świata i Europy przeszła ulgowo.

Światowa recesja jednak trwa, a nawet mówi się o jej wtórnym odbiciu, w trakcie którego kryzys finansowy przeobrazić może się w kryzys zadłużenia państw. Z drugiej strony finansiści i politycy, np. przewodniczący Rady Gubernatorów FED, Ben Bernanke twierdzi, że „recession is very likely over”, a brytyjska gospodarka, jak podkreślał Mervyn King, szef banku Anglii „faces slow recovery”, zaś recovery jest „slow and protracted”. Podobnie ostrożne stwierdzenia przekazują i inni światowi oraz polscy politycy. Taka ostrożność wskazuje na dużą niepewność tych ocen i przewidywań, gdyż istniejące zagrożenia na najbliższy okres pozostają. Wiadomo też, że pojawią się niebawem nowe trudności po ograniczeniu, a następnie zaprzestaniu polityki stymulacji gospodarki przez rządy krajowe. Z drugiej strony należy zauważyć, że wypowiedzi o oznakach ożywienia sterują oczekiwaniami i poprawiają nastroje konsumentów.

Recesja: przyczyny i skutki

Wśród ekonomistów i polityków toczy się stała już dyskusja nad przyczynami recesji i jej skutkami; poszukiwane i propono-

wane są kolejne instrumenty polityki gospodarczej poszczególnych państw w celu ograniczenia skutków recesji i zdynamizowania rozwoju (por. E. Chojna-Duch, poprzedni nr EDS).

Również i ta konferencja stanowi wkład do tej dyskusji, choć dotyczy szczególnego segmentu krajowych finansów i gospodarki – finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego i ich podstaw w polskim prawie w czasie spowolnienia gospodarczego. Globalny kryzys finansowy dotknął bowiem również sferę finansów publicznych i podmioty tego sektora, w tym jednostki samorządu terytorialnego, ograniczając możliwości finansowania ich inwestycji. Finanse państwa oraz finanse samorządu terytorialnego stanowią finanse publiczne jednolitego państwa, a ich wzajemna zależność opiera się na wspólnych ekonomicznych podstawach źródeł dochodów budżetowych. Źródłem dochodów samorządu terytorialnego jest wypracowany PKB. Wszystkie zatem problemy gospodarki i finansów państwa – jak niższe dochody budżetowe, spadek zatrudnienia, rosnąca inflacja i spadek płac realnych, rosnące zadłużenie czy obawy utraty refundacji z Unii Europejskiej

– stają się również problemami skali regionalnej i lokalnej. Zachodzą one w różnym zakresie w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, choć spadek dochodów budżetów odczuwają najbardziej duże miasta.

Wydatki na inwestycje rosną

Zdając sobie sprawę z tego, że niska dynamika ich dochodów bezpośrednio przekłada się na słaby wzrost możliwości inwestycyjnych i zagrożenie przekroczenia limitu inwestycyjnego, samorządy poszukują nowych instrumentów finansowych umożliwiających im utrzymanie poziomu dotychczasowego rozwoju gospodarczego, inwestycji i życia ich mieszkańców. Środki finansowe potrzebne im są jednak teraz szczególnie – bo paradoksalnie jest to najlepszy moment na inwestowanie – wobec niższych cen (więc i kosztów) materiałów i usług budowlanych. Niebawem też pojawi się potrzeba rozliczania projektów finansowanych ze środków UE i zagrożeń związanych z koniecznością ewentualnego zwrotu dotacji. W chwili obecnej jest to także konieczność uchwalania projektów budżetów na 2010 r., ich równoważenia

i poszukiwanie źródeł pokrycia wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych na poziomie nieodlegającym od dotychczasowego wykonania.

Jednostki samorządu terytorialnego przywiązują dużą wagę do działalności inwestycyjnej na swoim terenie, zapewniającej im w perspektywie czasu efekty ekonomiczne i społeczne. Środki przeznaczane przez samorządy na finansowanie inwestycji od kilku lat są bowiem z roku na rok coraz wyższe. Roczne wydatki inwestycyjne na przestrzeni lat 2004–2008 wzrosły z kwoty 14,8 mld zł w 2004 r. do 30,8 mld zł w roku 2008, tj. o 107,8 proc.

Ze sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2008 r. wynika, iż udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem wynosił 21,2 proc., przy czym w gminach wskaźnik ten to 20 proc., w powiatach 14,4 proc., w miastach na prawach powiatu 21,8 proc., a w województwach 34,8 proc. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r., jak wynika ze sprawozdań za I półrocze, przebiega pomyślnie – planowane przez samorządy na ten rok wydatki inwestycyjne wynoszą 57 mld 782 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2008 r. aż o 87,5 proc. W okresie sprawozdawczym dochody ogółem zrealizowano w kwocie 75,2 mld zł, co stanowiło 46,3 proc. ich planu rocznego. Wydatki wykonano w kwocie 68,7 mld zł, w tym wydatki inwestycyjne wyniosły 8,2 mld zł. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego za I półrocze br. zamknęła się zaś nadwyżką w kwocie 6,6 mld zł, przy planowanym deficycie w wysokości 26 mld zł. Ponieważ samorządy samodzielnie planują swoje budżety, do wyłącznej kompetencji ich organów należy podejmowanie decyzji co do wyboru kierunków działań inwestycyjnych.

Nowa ustawa

Wymienione dylematy musiało uwzględnić nowe ustawodawstwo – fundamentalne akty prawne, które regulują dziedzinę finansów publicznych. Jest to ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która wprowadza także wiele nowych rozwiązań w zakresie gospodarki finansowej i finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Akt ma wejść w życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie uchwalonej w tym samym dniu – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*. Obie ustawy zostały 18



Libusza. Kościół Narodzenia Najświętszej Marii Panny (nieistniejący), zbudowany w 1513 r., strawiony przez pożar w 1986 r.

IX br. podpisane przez Prezydenta RP. Większość spośród nowych lub zmienionych rozwiązań i instytucji prawnych gospodarki finansowej nie będzie jednak miała zastosowania do budżetów samorządów na rok 2010, zapewniając organom samorządów odpowiedni czas na przygotowanie się do ich wdrożenia. Celem uchwalonych ustaw jest poprawa stanu finansów państwa, co szeroko podkreślano podczas prac parlamentarnych. Koncentrują się one zarówno na zmianie organizacji sektora finansów publicznych, jak i nowych rozwiązaniach systemowych, mających za zadanie wzmocnienie przejrzystości finansów publicznych oraz wprowadzenie stabilnych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych. Istotna część tych rozwiązań do-

tyczy samorządu terytorialnego, w tym niektóre zasadniczo będą rzutowały na możliwości inwestycyjne ich jednostek i na tych regulacjach będą starała się koncentrować, po przedstawieniu głównych założeń ustaw. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

a. Likwidację gospodarstw pomocniczych.

Nowa ustawa o finansach publicznych nie przewiduje dalszego funkcjonowania gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Stosownie do regulacji ustawy – *Przepisy wprowadzające o finansach publicznych*, z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulegać ma likwidacja gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych.

b. Ograniczenie sfer działalności zakładów budżetowych.

Zakres działalności samorządowych zakładów ograniczony został do wybranych sfer, tj.:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejsce naturalnego występowania;
- cmentarzy.

Na mocy ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja gminnych, powiatowych i wojewódzkich zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie innym niż określony w ustawie o finansach publicznych.

c. Likwidację rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych.

Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje dalszego istnienia rachunków dochodów własnych. Zgodnie z ustawą – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, mogą one funkcjonować do 31 grudnia 2010 r.

d. Możliwość tworzenia rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty.

W odniesieniu do samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie określonym w ustawie z 7 września 1991 r. o systemie oświaty przewidziano możliwość tworzenia wydzielnego rachunku, na którym gromadzone są dochody ze źródeł określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W istotnej mierze organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały uprawnione do ukształtowania ram działania rachunków jednostek oświatowych;



Mączniki. Kościół pw. św. Wawrzyńca (1700) przy drodze ze Środy Wielkopolskiej do Nekli.

e. Uelastycznione zasady tworzenia rezerw celowych.

Rozszerzono zasady tworzenia rezerw celowych w celu uelastycznienia prowadzenia gospodarki finansowej samorządów. W myśl nowych regulacji rezerwy celowe mogą być tworzone także na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, jak również gdy odrębne ustawy tak stanowią.

Co istotne, wielkość rezerw celowych na wydatki związane z realizacją programów finansowanych ze środków UE i EFTA jest wyłączona z dotyczącego łącznej sumy rezerw celowych ograniczenia 5 proc. wydatków budżetu samorządu terytorialnego.

f. Kształt i termin uchwalenia uchwały budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych systematyzuje przepisy dotyczące uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników.

Skrócono termin uchwalania budżetów samorządowych. Zgodnie z nowymi przepisami organ stanowiący samorządu uchwała uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególności uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Oznacza to skrócenie dotychczasowego terminu o dwa miesiące. Ustalenie nowych terminów uchwalania uchwały budżetowej przez organ stano-

wiący samorządu spowoduje, że prowadzona gospodarka finansowa będzie miała trwałe podstawy określone w uchwale budżetowej, a nie w projekcie budżetu.

Ustawa zmniejsza ponadto potencjalny zakres wydatków niewygasających poprzez: rezygnację z przepisu, z którego wynikało, że wydatki unijne nie wygasają z mocy ustaw oraz wprowadzenie regulacji, zakładającej możliwość ustalenia wydatków niewygasających jedynie dla wydatków związanych z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy.

Prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej sprzyjać będzie, określona w ustawie o finansach publicznych zasada, iż wykonane wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W wyjątkowej sytuacji realizacji zadań bieżących ze środków UE, wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jednakże jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków UE, w przypadku gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym. Zasada zrównoważenia budżetu samorządu w zakresie działalności bieżącej obowiązuje w odniesieniu do wykonanego budżetu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku. Rozwiązanie to ma zastosowanie po raz pierwszy

do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2011.

g. Nowy wskaźnik zadłużenia, liczony indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Obecnie obowiązujące dwa ograniczenia:

- 1) dług do 60 proc. planowanych dochodów,
- 2) wysokość rocznej spłaty zadłużenia nie może przekroczyć 15 proc. budżetu zostają zastąpione nową formułą, odzwierciedlającą faktyczne możliwości zaciągania zobowiązań.

Według przyjętych regulacji, wyliczana będzie zdolność kredytowa jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem posiadanej nadwyżki finansowej.

Z jednej strony znosi to ograniczenia wiążące obecnie samorządy, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej dyscyplinuje te jednostki, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych. Ponadto uniemożliwia zaciąganie kredytów tym jednostkom, które nie mają zdolności kredytowej.

Jednocześnie przyjęto taką konstrukcję wskaźnika ograniczającego spłatę zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, która nie ogranicza możliwości absorpcji środków europejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem z tych środków. Nowy wskaźnik spłaty zobowiązań będzie miał zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych samorządów na rok 2014. Do tego czasu obowiązują dotychczasowe limity zadłużenia.

h. Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej, zapewniającej długookresową perspektywę prowadzenia gospodarki finansowej (WPF) samorządu.

Prognoza będzie obejmowała okres nie krótszy niż rok budżetowy, wraz z kolejnymi latami. Minimalny okres sporządzania prognozy będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. WPF będzie prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy, tak by każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 lata. W dokumencie tym będą zaplano-

wane najważniejsze wielkości budżetowe jednostki samorządu terytorialnego w podziale na:

- dochody i wydatki bieżące,
- dochody i wydatki majątkowe,
- wynik budżetu,
- przychody i rozchody,
- kwotę długu

oraz objaśnienia przyjętych wartości.

Uchwała w sprawie WPF może ustalać upoważnienia dla zarządu do zaciągania zobowiązań w ramach wieloletnich przedsięwzięć, wraz z możliwością przekazania tych uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych. Projekt normuje również podstawowe kwestie związane z uchwała-

Źródłem dochodów samorządu terytorialnego jest wypracowany PKB. Wszystkie zatem problemy gospodarki i finansów państwa – jak niższe dochody budżetowe, spadek zatrudnienia, rosnąca inflacja i spadek płac realnych, rosnące zadłużenie czy obawa utraty refundacji z Unii Europejskiej – stają się również problemami w skali regionalnej i lokalnej.

niem WPF oraz jego zmian. Podobnie jak w przypadku uchwały budżetowej, inicjatywa w sprawie sporządzania i przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Poza procedurą dotyczącą WPF, a związaną z opracowaniem i przyjmowaniem uchwały budżetowej, przepisy nowej ustawy nie wykluczają możliwości podejmowania uchwał zmieniających uchwałę w sprawie WPF. WPF powinna być realistyczna, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy. Instytucja WPF ma znaczenie z punktu widzenia planowania inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego, gdyż prace nad opracowaniem uchwały w sprawie WPF będą angażowały zarówno organ stanowiący, jak i wyko-

nawczy, co powinno być podstawą do dyskusji w danej jednostce samorządu terytorialnego o działaniach rozwojowych oraz możliwościach i sposobie ich realizacji. Istotne jest także to, że wszystkie zadania wieloletnie, które powodują wydatki samorządu znajdują się w jednym dokumencie i można dla każdego roku budżetowego (także bieżącego) określić obciążenia łączne.

Wydłużenie perspektywy finansowej budżetów publicznych (*Wieloletnia Prognoza Finansowa w jednostce samorządu terytorialnego, Wieloletni Plan Finansowy Państwa w budżecie centralnym*) na zasadach i na okres właściwy dla realizacji przyszłego budżetu zadaniowego oraz unijnej perspektywy finansowej spowoduje jednak uboczny skutek w postaci pojawienia się kolejnej grupy wydatków prawnie zdeterminowanych. Poszczególne budżety roczne będą bowiem finansowały realizację etapów tych zadań wieloletnich.

Dla zapewnienia spójności gospodarki finansowej samorządu, wartości przyjęte w WPF i budżecie samorządu powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwali po raz pierwszy niż później niż uchwałę budżetową na rok 2011.

i. Nowa ustawa o finansach publicznych nie wprowadza zmian, które mogłyby oddziaływać w negatywny sposób działalność inwestycyjną samorządów. Szczególnie chodzi tu o samorządy, których słabszy potencjał dochodów własnych, wymaga pomocy ze strony budżetu państwa.

Niewątpliwie zakres realizowanych inwestycji jest i będzie limitowany wysokością środków, jakie mogą być przeznaczone z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na ich finansowanie oraz ustawowymi ograniczeniami maksymalnego zaciąganych zobowiązań.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (zarówno obowiązującą obecnie, jak i uchwaloną) dotacjami są wydatki budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych, podlegające szczególnym zasadom rozliczania i przeznaczone na określone zadania. Nadal istotnym źródłem finansowania dzia-

łałości inwestycyjnej w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego, obok środków własnych będą te źródła finansowania i dofinansowania, pochodzące z budżetu państwa i z funduszy celowych.

Zgodnie z kolei z obowiązującą ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostki samorządu terytorialnego otrzymują lub mogą otrzymywać dotacje, w tym dotacje na inwestycje, m.in. na:

- realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz inne zlecone ustawami (gmina, powiat, województwo),
- realizację zadań służb, inspekcji i straży (powiat),
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych (gmina, powiat, województwo),
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (gmina, powiat, województwo).

Cele, na jakie mogą one być udzielane dotacje z budżetu państwa jednostek samorządu terytorialnego wymienione są enumeratywnie w art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Są to przede wszystkim dotacje na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim (obecnie szerzej – terytorialnym – także dla gmin i powiatów), o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym, dotacje z zakresu zadań inwestycyjnych szkół

i placówek oświatowych, dotacje związane z budową obiektów sportowych oraz budową dróg powiatowych i gminnych. Poza wymienionymi celami samorządy mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, o których mowa w odrębnych przepisach.

W 2008 r. przekazane jednostkom samorządu terytorialnego dotacje na inwestycje wyniosły ogółem 3,5 mld zł i stanowiły 11,4 proc. poniesionych przez te jednostki wydatków inwestycyjnych. Z kwoty tej 2,7 mld zł to dotacje na inwestycje udzielone samorządom z budżetu państwa.

W ramach tych dotacji zostały przekazane z budżetu państwa, w formie dotacji rozwojowej, środki na realizację programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków UE.

Wśród otrzymanych przez samorządy dotacji na inwestycje dominowały dotacje z budżetu państwa na realizację inwestycji dotyczących zadań własnych (58 proc. dotacji) oraz zadań z zakresu administracji rządowej i zadań zleconych (14,6 proc. dotacji). Znaczny był również udział dotacji na inwestycje (14,7 proc.) przekazanych samorządom z funduszy celowych. Pozostałe środki na finansowanie działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego pochodzą jak dotychczas z do-

chodów własnych, kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji.

j. Jedną z głównych zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi jest wyodrębnienie, w ramach budżetu państwa „budżetu środków europejskich”. Deficyt związany ze środkami europejskimi nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa i jego finansowanie stanowi dodatkową potrzebę pożyczkową budżetu. Rozwiązanie takie zostało przyjęte, ponieważ zgodnie z metodologią ESA'95 saldo przepływu środków pomiędzy Polską a UE w zakresie środków unijnych nie jest wliczane do bilansu sektora finansów publicznych.

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

Ponadto zmieniono sposób dokonywania płatności dla beneficjentów programów, co może przyczynić się do:

- zwiększenia przejrzystości systemu finansowania,
- wyeliminowania przepływów finansowych w formie dotacji rozwojowych, w tym rozliczania dotacji z końcem roku budżetowego,
- wyeliminowania środków niewygasających,



Fot. AKP

Magnuszewice. Kościół parafialny pw. św. Barbary wzniesiony w latach 1751–52.

■ zwiększenia kontroli nad środkami budżetu państwa.

Szczególnie istotne jest wyłączenie deficytu budżetu środków europejskich z deficytu budżetu państwa. Biorąc pod uwagę skalę przyznanych Polsce środków oraz tempo wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 i związaną z tym przewidywaną kumulację płatności w kolejnych latach realizacji programów, należy założyć, że przez pewien czas saldo budżetu państwa związane z realizacją tych programów będzie ujemne. W takiej sytuacji mogłoby okazać się, że finansowanie przez budżet państwa zadań o tak znaczącej skali byłoby niemożliwe. Wyłączenie deficytu budżetu środków europejskich z deficytu budżetu państwa pozwala na zachowanie płynności realizacji programów w kolejnych latach NSRO. Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich jest jednocześnie dodatkową potrzebą pożyczkową budżetu państwa, a więc ma wpływ na wielkość długu publicznego.

W zakresie środków europejskich – funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków pomocy od państw – członków EFTA (lata 2009 + 2014) ustawa, poza wyodrębnieniem budżetu środków europejskich w ramach budżetu państwa przewiduje również zmianę systemu przepływów finansowych. Polega ona na wyznaczeniu odrębnego centralnego podmiotu – Banku Gospodarstwa Krajowego do realizacji płatności dla beneficjentów programów. Bank Gospodarstwa Krajowego dokonuje płatności w programach na rzecz wszystkich beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministerstwo Finansów, z wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej. Oznacza to, że płatności realizowane przez BGK są jedyną formą przekazywania środków beneficjentom, a tym samym płatności te nie mają formy dotacji rozwojowych. Ten system płatności wychodzi naprzeciw zgłaszanym postulatam i pozwala wyeliminować trudności związane z przekazywaniem i rozliczaniem dotacji, w szczególności na przełomie roku budżetowego. Podobnie została ograniczona skala środków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego oraz problemy z ich wykorzystaniem, bowiem nie będzie

konieczności wykazywania ich i zgłaszania w rozporządzeniu Rady Ministrów. System zakłada, że środki europejskie po ich przekazaniu do Polski przez Komisję Europejską gromadzone będą na wyodrębnionych rachunkach bankowych Ministerstwa Finansów. Następnie środki te zasilą rachunki otwarte w Banku Gospodarstwa Krajowego, przeznaczone do obsługi płatności dla beneficjentów. Minister finansów zapewni płynność na tych rachunkach w celu prawidłowej realizacji płatności, zgodnie z harmonogramem płatności przedstawianym przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa.

Zmiany w zakresie systemu dokonywania płatności polegają przede wszystkim na zmianie płatnika regulującego te płatno-

Środki przeznaczane przez samorządy na finansowanie inwestycji od kilku lat są z roku na rok coraz wyższe. Roczne wydatki inwestycyjne na przestrzeni lat 2004–2008 wzrosły z kwoty 14,8 mld zł w 2004 roku do 30,8 mld zł w 2008, tj. o 107,8 proc.

ści. W przypadku konieczności dokonania płatności na rzecz beneficjenta Instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu złoży do BGK zlecenie płatności. Pozostawiono przy tym możliwość dokonywania płatności zaliczkowych. Po dokonaniu płatności BGK poinformuje właściwą instytucję o dokonaniu takiej płatności. Informacja taka jest również przekazywana dysponentowi części budżetowej w celu jej właściwego zaklasyfikowania w budżecie. Ustawa przewiduje wydanie przez ministra finansów, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrem do spraw rybołówstwa rozporządzenia określającego kwestie związane z właściwym informowaniem podmiotów uczestniczących w procesie dokonywania płatności, w celu zapewnienia rzetelnej kontroli i ewidencji przekazywanych środków.

Określony w ustawie system przyczynić powinien się do wzmocnienia kontroli nad przekazywanymi środkami budżetowymi. Wprowadzenie podmiotu dokonującego płatności eliminuje szereg pośredników przy przekazywaniu dotacji, co pozwolić powinno na bardziej racjonalne i efektywne zarządzanie środkami budżetu państwa. Środki przekazywane są bowiem na rachunki BGK w sytuacji, gdy jest to rzeczywiście konieczne, tj. gdy konieczne jest dokonanie płatności na rzecz beneficjenta. Pozwala także na większą kontrolę wykorzystania tych środków przez ministra finansów. Koncentracja przekazywania środków z budżetu państwa jedynie do jednego podmiotu upraszcza rozliczenie tych środków w budżecie i pozwala także na płynne finansowanie programów na przełomie roku budżetowego.

Ustanowienie nowego podmiotu do systemu przepływów finansowych nie spowoduje dublowania się kompetencji kontrolnych, lecz doprowadzić powinno do uproszczenia tych przepływów. Bank Gospodarstwa Krajowego pełni bowiem jednie funkcje płatnika, nie zaś kolejnego podmiotu dokonującego kontroli w ramach projektów. Określony sposób zakłada pozostawienie systemu instytucjonalnego wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w niezmienionym kształcie. Ze względu na specyficzny charakter środków na realizację programów transgranicznych pozostawiono także dotychczasowy system płatności.

Obecnie trwają prace nad rozporządzeniami, których wydanie przewiduje ustawa o finansach publicznych. W drodze odrębnych rozporządzeń, wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego ustalane są szczegółowe kwestie dotyczące dokonywania płatności, a także wypłat współfinansowania krajowego. Biorą w nich udział również przedstawiciele zespołów problemowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Strona samorządowa w ramach prac zespołów problemowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego będzie miała możliwość zgłaszania propozycji odpowiednich rozwiązań. ■

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch jest pracownikiem Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie pełni funkcję wiceministra finansów. Jest członkiem Rady Programowej kwartalnika „EDS – Europejski Doradca Samorządowy”.

Śródtytuły pochodzą od redakcji.