

Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

PLANY FINANSOWE PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH – WYBRANE PROBLEMY DOTYCZĄCE STATUSU MATERIALNOPRAWNEGO I PROCEDURALNEGO

FINANCIAL PLANS OF STATE EARMARKED FUNDS – SELECTED PROBLEMS REGARDING SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL STATUS

DOI: 10.15611/pn.2018.521.11

JEL Classification: H61, H72

Streszczenie: Posługując się metodą dogmatycznoprawną i analityczną, zbadano status prawny państwowych funduszy celowych i ich planów finansowych, a także zidentyfikowano i sklasyfikowano relacje między planami finansowymi funduszy celowych i budżetem państwa w ramach ustawy budżetowej. Wykorzystując materiał normatywny i dorobek doktryny prawa finansowego, wykazano, że szczególny status prawny państwowych funduszy celowych wpływa na rangę prawną ich planów finansowych. Pozytywnie zweryfikowano hipotezę o istnieniu relacji materialnoprawnych i proceduralnych między tymi planami finansowymi i budżetem państwa. Udowodniono, że planowanie przychodów i wydatków tych funduszy jest związane z planowaniem budżetowym. Wykazano, że od ustawowej „rocznej perspektywy” planowania w funduszach istnieją wyjątki obejmujące niewygasanie z końcem roku niezrealizowanych wydatków oraz nakaz sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym. Ustalono, że plany finansowe funduszy celowych mają charakter normatywny.

Słowa kluczowe: fundusz celowy, plan finansowy, ustawa budżetowa, budżet państwa.

Summary: Using the dogmatic and analytical method, the legal status of state earmarked funds, their financial plans was examined and the relationship between the financial plans of the earmarked funds and the state budget under the budget act was identified and classified. Using the normative material, the achievements of the financial law doctrine, it was shown that the special legal status of state earmarked funds affects the legal status of their financial plans. The hypothesis about the existence of substantive and procedural relations between these financial plans and the state budget was positively verified. Planning of revenues and expenses of these funds is related to budget planning. There are exceptions to the statutory „annual perspective” of fund planning, including the expiration of unrealized expenditure at the end of the year and the requirement to draw up financial plans in a task-based manner. It was found that the financial plans of the earmarked funds are normative in nature.

Keywords: earmarked fund, financial plan, budget act, state budget.

1. Wstęp

Status prawny państwowych funduszy celowych (dalej p.f.c.) określa ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., dalej u.f.p.]. Są one częścią sektora finansów publicznych i do ich gospodarki finansowej stosuje się zasady określone w tej ustawie. Jednak w u.f.p. nie uregulowano wyczerpująco tych zasad. Stan prawny w tym zakresie jest złożony, a poszczególne p.f.c. tworzone są na podstawie odrębnych ustaw, w których także zawarto unormowania dotyczące ich gospodarki finansowej. Ponadto, w oparciu o upoważnienia sformułowane w tych ustawach, szczegółowe regulacje – dotyczące różnych aspektów gospodarki finansowej tych funduszy – określają właściwi ministrowie w drodze rozporządzeń. Na dzień 1 stycznia 2018 r. w Polsce funkcjonowało 31 p.f.c., zasady ich gospodarki finansowej uregulowano w ok. 50 aktach prawnych. Problem nadregulacji p.f.c. krytycznie ocenia się w doktrynie [Kucia-Guściora 2007a, s. 341–342].

Celem opracowania jest zbadanie i ocena – w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo oraz dorobek doktryny prawa finansowego i finansów publicznych – zasad i trybu planowania finansowego w odniesieniu do p.f.c. oraz ustalenie relacji między planami finansowymi p.f.c. i najważniejszym planem finansowym państwa (budżetem państwa). Punktem wyjścia jest szczególnie status prawny p.f.c. określony w u.f.p. Poddano weryfikacji hipotezę, że efektem tego statusu prawnego p.f.c. są ustawowe rozwiązania dotyczące ich planów finansowych. Formalnie są rocznymi planami finansowymi, ale rozwiązania prawne, w tym dotyczące procedury budżetowej, pozwalają na stwierdzenie, że perspektywa planistyczna umożliwia legalne „przełamywanie” bariery jednoroczności. W efekcie ustalenia przyjmowane w tych planach wkraczają na płaszczyznę planowania średniookresowego, a nawet wieloletniego.

Stosując metodę dogmatycznoprawną i metodę analizy źródeł prawa, zidentyfikowano podstawowe cechy planów finansowych p.f.c. oraz określone rozwiązania materialnoprawne i proceduralne kształtujące ich szczególną pozycję wobec budżetu państwa. Wykazano, że płaszczyzną wspólną dla budżetu państwa (będącego planem finansowym) i planów finansowych p.f.c. jest szczególnie akt normatywny, tzn. ustawa budżetowa.

Istotę p.f.c. określa art. 29 u.f.p. Jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych (tzn. finansowanie tych zadań nie następuje ze środków zaplanowanych w budżecie państwa, ale można uzupełniać środki funduszu dotacją budżetową). Fundusz nie ma osobowości prawnej i jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym, którym dysponuje właściwy minister lub inny dysponent funduszu (np. Prezes KRUS). Podstawą gospodarki finansowej p.f.c. jest roczny plan finansowy. Od 2015 r. zwiększa się liczba p.f.c. (np. 9 listopada 2015 r. utworzono Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego; 1 kwietnia 2017 r. utworzono Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; 1 stycznia 2018 r. utworzono Narodowy Fundusz

Ochrony Zabytków). Jest to zjawisko oryginalne, a wieloletnie funkcjonowanie p.f.c. w Polsce wskazuje, że tendencje do tworzenia większej liczby tych funduszy ujawniają się zwłaszcza w okresach kryzysów finansowych [Stankiewicz 2007b, s. 31].

W doktrynie prowadzony jest dyskurs dotyczący m.in. optymalnej liczby p.f.c. [Pirożyński 1970, s. 20–29; Komar 1995, s. 69; Kosikowski 2001, s. 289–294], która nie zagrażałaby uniwersalnej i kompleksowej strukturze budżetu państwa. Pomimo deklaracji kolejnych rządów o potrzebie ograniczenia liczby p.f.c. ich liczba stale rośnie, prowadząc do naruszenia klasycznych zasad budżetowych, w tym powszechności oraz jedności materialnej i formalnej, wymagającej zestawienia wszystkich środków publicznych w jednym akcie prawnym i planistycznym [Mierzwa 2014, s. 308]. Tworzenie nadmiernej liczby p.f.c. zwiększa niebezpieczeństwo tzw. debudżetyzacji finansów państwa [Stankiewicz 2007a, s. 41]. Zaletą p.f.c. jest pewność i ciągłość finansowania ważnych zadań publicznych, ale p.f.c. powinny raczej pełnić funkcję uzupełniającą wobec budżetu państwa [Kozieł 2010, s. 168]. Niekiedy uzasadnieniem dla tworzenia p.f.c. jest zamiar zaakcentowania pewnych wydatków, ze względów politycznych [Szołno-Koguc 2004, s. 104], jako wydatków priorytetowych dla państwa. W ramach kompleksowej reformy finansów publicznych w Polsce zgłoszono postulat radykalnego ograniczenia liczby p.f.c. poprzez połączenie realizujących podobne zadania i likwidację innych p.f.c. z przeniesieniem ich środków do odpowiednich części budżetu państwa [Kosikowski 2011, s. 379–380].

2. Istota państwowego funduszu celowego

Zgodnie z zasadami przyjętymi w u.f.p. dla każdego p.f.c. przyjmuje się odrębny plan finansowy, a więc liczba p.f.c. odpowiada liczbie tych planów. Źródła przychodów i rodzaje zadań finansowanych z p.f.c. określają odrębne ustawy. Nie jest możliwe przenoszenie środków między poszczególnymi p.f.c., co istotnie ogranicza elastyczne gospodarowanie środkami publicznymi. Problem ten nie występuje w obrębie budżetu państwa.

Wydatki każdego p.f.c. można pokrywać tylko z posiadanych przez ten fundusz bieżących przychodów, w tym dotacji budżetowych i pozostałości środków z lat poprzednich. Niewykorzystane w danym roku środki funduszu nie wygasają z upływem roku i mogą być wydatkowane w kolejnym roku lub w latach następnych na zadania realizowane przez ten fundusz. Jest to istotny walor p.f.c., którego w zasadzie nie ma budżet państwa (wyjątkowo i po zastosowaniu złożonej procedury można wskazać wydatki niewygasające z końcem roku budżetowego). Możliwość tworzenia kolejnych p.f.c. pozwala uniezależnić określone wydatki od presji czasu charakterystycznej dla wydatków budżetowych [Kucia-Guściora 2007c, s. 9].

Nie mają statusu p.f.c. podmioty nazwane przez ustawodawcę funduszami i należące do sektora finansów publicznych, tzn. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowy Fundusz Zdrowia, będące państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p. Nie są p.f.c. różne fundusze

administrowane przez BGK, np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Kolejowy lub Fundusz Wsparcia Kredytobiorców. Są to wyodrębnione środki finansowe przeznaczone na realizację ustawowo wskazanych zadań. Pod względem gromadzenia i wydatkowania środków są podobne do p.f.c., ale ustawodawca nie nadał im takiego statusu. BGK nie jest podmiotem sektora finansów publicznych, a środki gromadzone w tych funduszach nie są środkami publicznymi, z tym że niektóre fundusze mogą być dotowane z budżetu (np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów). Problem ten jest złożony, ponieważ niektóre przychody tych funduszy są środkami publicznymi (np. część wpływów z opłaty paliwowej do Funduszu Kolejowego). Status środków publicznych mają także dotacje budżetowe dla funduszy administrowanych przez BGK.

3. Plan finansowy państwowego funduszu celowego – aspekt materialnoprawny

Podstawowe regulacje dotyczące planów finansowych p.f.c. zawiera u.f.p., a unormowania szczegółowe, dotyczące konkretnego planu finansowego, odrębna ustawa tworząca p.f.c. Plan finansowy p.f.c. jest planem rocznym, ale przyjmowane w nim ustalenia nie muszą być ograniczane do tej perspektywy czasowej. Środki niewykorzystane w danym roku pozostają do dyspozycji dysponenta p.f.c. i są ujmowane w planie finansowym funduszu na kolejny rok. Nie wprowadzono nakazu ich wykorzystania w roku bezpośrednio następującym ani obowiązku ich odprowadzenia do budżetu państwa.

Określony wyjątek wynika z art. 78d u.f.p. stanowiącego, że Minister Finansów, w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa, w tym aktywami finansowymi, i w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa może przyjmować w zarządzanie wolne środki p.f.c. Dysponenci p.f.c. obowiązani są przekazać wolne środki Ministrowi Finansów w zarządzanie, z wyjątkiem środków z dotacji budżetowej, tylko takie, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań i funkcjonowanie danego p.f.c.. Wolne środki nie obejmują walut obcych, które można lokować na rachunkach w bankach mających siedzibę w Polsce. Minister Finansów przyjmuje wolne środki w zarządzanie na czas oznaczony i dokonuje ich zwrotu zgodnie z wolą dysponenta p.f.c. Celem tego rozwiązania jest zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa¹. Wolne środki p.f.c. przejęte w zarządzanie są oprocentowane, a naliczone odsetki powiększają przychody funduszu. W odniesieniu do okresu planowania finansowego p.f.c. istotny jest art. 32 u.f.p., według którego dysponenci funduszy sporządzają plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata. Oznacza to konsolidację wydatków ujętych w tych planach z wydatkami budżetu państwa [Lubińska (red.) 2011, s. 63]. Opraco-

¹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3576 Sejmu RP VI kadencji.

wanie planu finansowego w układzie zadaniowym w okresie trzyletnim pozytywnie ocenia się w doktrynie, ponieważ umożliwia realizację istotnych zasad gospodarowania środkami publicznymi, tzn. przejrzystości, efektywności i skuteczności [Zawadzka-Pąk 2013, s. 157].

Postanowienia materialnoprawne należy odnosić do struktury planu finansowego i niezbędnych elementów jego treści. W u.f.p. nie wymieniono tych elementów treści, ale interpretacja art. 29 u.f.p. pozwala stwierdzić, że powinny w nim być ujęte przychody p.f.c. ze środków publicznych i koszty ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Uzupełniającymi źródłami przychodów funduszu są dotacje budżetowe, odsetki od środków funduszu gromadzonych na rachunku bankowym i darowizny. W planie należy także ujmować pozostałości środków z okresów poprzednich. Jest to szczególne źródło przychodów funduszu celowego [Zawadzka-Pąk 2013, s. 157], nie pochodzi z zewnątrz funduszu jak pozostałe przychody. Ze środków niektórych p.f.c. mogą być udzielane pożyczki dla j.s.t., jeżeli ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Kwoty przeznaczone na takie pożyczki powinny być wyodrębniane w planie finansowym funduszu. Inne postanowienia dotyczące treści planu finansowego p.f.c. określają odrębne ustawy tworzące te fundusze, np. poszczególne rodzaje przychodów i wydatków finansowanych z funduszu.

W art. 29 ust. 9-12 u.f.p. zawarto uniwersalne postanowienia dotyczące planów finansowych wszystkich p.f.c. W planie finansowym można dokonywać zmian polegających na zwiększeniu prognozowanych przychodów i odpowiednio kosztów, ale nie mogą one powodować zwiększenia dotacji budżetowych. Procedura tych zmian w planie wymaga wspólnego działania organów wykonawczych i podmiotów reprezentujących władzę ustawodawczą, ponieważ zmian dokonuje minister lub inny dysponent funduszu po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu. Wymóg uzyskania zgody jest formą kontroli gospodarowania środkami p.f.c. [Kucia-Guściora 2007b, s. 23]. Ustalono hierarchię wydatków z p.f.c., ponieważ wtedy, gdy fundusz ma zobowiązania wymagalne, w tym kredyty i pożyczki, zwiększenie przychodów w pierwszej kolejności przeznacza się na ich spłatę.

4. Relacje funkcjonalne między budżetem państwa, ustawą budżetową oraz planem finansowym państwowego funduszu celowego

Budżet państwa i plany finansowe p.f.c. są elementami struktury ustawy budżetowej. Między budżetem państwa a p.f.c. występują głównie powiązania finansowe, ale tylko jednokierunkowe (polegają na udzielaniu dotacji budżetowych do funduszy). W planie finansowym p.f.c. są one wykazywane jako przychody. Nie występuje natomiast ruch pieniądza w odwrotnym kierunku, tzn. z p.f.c. do budżetu państwa, nawet wtedy, gdy na jego rachunku pozostają niewykorzystane w danym roku środki.

Wspólną płaszczyzną dla budżetu państwa i planów finansowych p.f.c. jest ustawa budżetowa. Według art. 109 ust. 2 u.f.p. ustawa budżetowa składa się z: budżetu państwa, załączników i postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z u.f.p. lub z odrębnych ustaw, np. wysokość składki na Fundusz Pracy. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 u.f.p. w załączniku do ustawy budżetowej zamieszcza się plany finansowe p.f.c. W sensie formalnym są to elementy składowe ustawy budżetowej mające taką samą rangę prawną, jak zasadnicza część tej ustawy.

Plan finansowy każdego p.f.c. stanowi odrębny dokument w ramach tego samego załącznika do ustawy budżetowej. Plany p.f.c. nie są ujmowane w zestawienia zbiorcze [Kucia-Guściora 2004, s. 13]. Standardowy układ planu finansowego p.f.c. określa art. 123 ust. 2 u.f.p. Obowiązuje zasada sporządzania planu oddzielnie dla każdego funduszu. W planie należy wyodrębnić: stan początkowy i końcowy środków pieniężnych, należności i zobowiązania; przychody własne funduszu; dotacje z budżetu państwa i innych jednostek sektora finansów publicznych; koszty na realizację zadań, w tym koszty wynagrodzeń i składek naliczanych od wynagrodzeń; zadania finansowane ze środków funduszu.

W niektórych planach finansowych stosuje się bardziej szczegółowe klasyfikacje przychodów i kosztów, co wynika z odrębnych ustaw tworzących p.f.c., np. wyodrębnia się przychody z różnych opłat, wpłat obowiązkowych, składek, dopłat lub kar pieniężnych przysługujących funduszom. Analiza tych wartości i ich porównywanie w poszczególnych latach umożliwia ustalenie poziomu wydajności źródeł przychodów p.f.c., a także identyfikację relacji między przychodami własnymi funduszu a dotacjami budżetowymi zasilającymi fundusz. P.f.c. może utracić swój status wtedy, gdy jedynym źródłem jego przychodów zostałaby dotacja budżetowa (art. 29 ust. 5 u.f.p.).

Analiza wybranych przepisów procedury budżetowej pozwala na identyfikację najważniejszych relacji zachodzących między budżetem państwa, planami finansowymi p.f.c. i ustawą budżetową. Z art. 142 pkt 5 i 11 u.f.p. wynika, że do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające m.in. omówienie projektowanych przychodów i kosztów p.f.c. oraz skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata p.f.c. sporządzany w układzie zadań budżetowych wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów. Koresponduje to z ideą planowania wieloletniego i instytucją budżetu zadaniowego [Kosikowski 2009, s. 5].

W odrębnych ustawach także zamieszczono regulacje proceduralne dotyczące projektów niektórych planów finansowych p.f.c., np. projekt rocznego planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych opracowuje Zarząd ZUS i przekazuje, w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem budżetu państwa – po zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą ZUS – ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Ustalenia zawarte w planie finansowym p.f.c. nie w każdym przypadku są związane tylko z bieżącą ustawą budżetową. Zgodnie z art. 145 u.f.p., w przypadku gdy

ustawa budżetowa albo ustawa o przewidywanym budżecie nie zostaną ogłoszone przed dniem 1 stycznia, to do czasu ogłoszenia odpowiedniej ustawy obowiązują składki na p.f.c. w wysokości ustalonej dla roku poprzedzającego rok budżetowy, tzn. w poprzednio obowiązującej ustawie budżetowej, która wygasła z końcem roku poprzedzającego. Celem tego rozwiązania jest zabezpieczenie ciągłości planistycznego charakteru gospodarki finansowej państwa [Münnich 2014, s. 822].

Istotne związki między planami finansowymi p.f.c. i ustawą budżetową występują także w momencie definitywnie kończącym dany rok budżetowy i materializują się na etapie przygotowywania i przedłożenia właściwym organom rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Zgodnie z art. 182 ust. 2 i 3 u.f.p. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i NIK, do dnia 31 maja roku następnego, roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej i m.in. informację o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (plany finansowe p.f.c. zawierają takie zestawienia wydatków). Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać m.in. przychody i koszty p.f.c.

Na podstawie art. 41 u.f.p. Minister Finansów określił – w drodze rozporządzeń [Rozporządzenie z 16 stycznia 2014; Rozporządzenie z 28 grudnia 2011] – rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych p.f.c., w tym w układzie zadaniowym. Zobowiązanymi do ich sporządzania są dysponenci p.f.c., a w przypadku PFRON – Prezes Zarządu tego funduszu (PFRON jest osobą prawną i prowadzi działalność poprzez swoje organy). Sprawozdawczość jest bazą do przeprowadzania kontroli procesów gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych w ramach p.f.c. [Szołno-Koguc 2007a, s. 28].

Przychody i koszty p.f.c., będące elementem składowym rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, objęto procedurą absolutoryjną. Zgodnie z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia jego przedłożenia Sejmowi, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Udzielając absolutorium, Sejm pozytywnie ocenia wykonanie budżetu w płaszczyźnie legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

5. Zakończenie

Analiza obowiązującego ustawodawstwa i dorobku doktryny dotyczących statusu prawnego planów finansowych p.f.c. potwierdza hipotezę o występujących licznych powiązaniach między budżetem państwa i planami finansowymi p.f.c. Źródłem tych relacji są regulacje materialnoprawne i proceduralne zawarte w u.f.p. oraz w odrębnych ustawach tworzących poszczególne p.f.c. Wykazano, że budżet państwa (plan finansowy państwa) i plany finansowe p.f.c. mają taką samą rangę prawną, o czym decyduje ich umieszczenie w corocznie uchwalanej ustawie budżetowej.

Objęte są one identyczną procedurą budżetową od momentu złożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w Sejmie RP aż do chwili przyję-

cia rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i podjęcia uchwały przez Sejm RP w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (może to być okres wielomiesięczny, tzn. od 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy aż do 31 sierpnia roku następującego po zakończonym roku budżetowym). Projekty planów finansowych p.f.c. (przed ich włączeniem do projektu ustawy budżetowej) powstają w innym trybie niż projekt budżetu państwa: przygotowują je ich dysponenty, natomiast projekt budżetu państwa przygotowuje Minister Finansów, a projekt ustawy budżetowej Rada Ministrów. W praktyce większość prac w tym zakresie realizuje Minister Finansów, który przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem. Z kolei Rada Ministrów projekt tej ustawy przedstawia Sejmowi nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Znaczenie poszczególnych p.f.c., pod względem kwot wydatków (warunkowanych zakresem ustawowo wskazanych zadań), jest zróżnicowane, co wynika z analizy treści ich planów finansowych, np. największe kwoty ujmowane są w ramach kilku p.f.c. (Fundusz Pracy – ok. 11,5 mld zł; PFRON – ok. 4,7 mld zł; Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – ok. 257 mld zł). Najmniejszymi p.f.c. są m.in. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – ok. 8,5 mln zł; Fundusz Kredytu Technologicznego – ok. 313,9 mln zł. Jednorodna pod względem statusu prawnego kategoria „państwowe fundusze celowe”, w aspekcie finansowym jest wewnątrznie istotnie zróżnicowana.

Udowodniono, że przyjęta ustawowa zasada, według której plany finansowe p.f.c. mają perspektywę roczną, jest przez samego ustawodawcę modyfikowana, np. poprzez regułę niewygasania z końcem roku niewykorzystanych kwot wydatków i ich przenoszenia do planu finansowego przyjmowanego na kolejny rok, ale bez nakazu ich wykorzystania w roku bezpośrednio następującym. Innym, pozytywnym wyjątkiem od zasady roczności jest stosowanie układu zadaniowego w konstrukcji planu finansowego p.f.c. (*de facto* obejmuje on rok bieżący i dwa kolejne lata budżetowe). W efekcie ustalenia przyjmowane w tych planach wkraczają w obszar planowania średniookresowego, a nawet wieloletniego.

Ustalenia zawarte w poszczególnych planach finansowych p.f.c., w wyniku ich zamieszczenia w załączniku do ustawy budżetowej, mają charakter wiążących ustaleń prawnych. Są autoryzowane przez ustawodawcę, a ich ewentualne nieprawidłowe wykonanie przez dysponentów funduszu i przez inne osoby uczestniczące w procesie gromadzenia przychodów i dokonywania wydatków z p.f.c. może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z tak licznymi związkami między budżetem państwa i p.f.c., a także funkcją spełnianą w tym zakresie przez ustawę budżetową, w doktrynie p.f.c. są nazywane budżetami specjalnymi [Borodo 2017, s. 88] lub parabudżetami [Szołno-Koguc 2007b, s. 74].

Konkludując, włączenie planów finansowych p.f.c. do ustawy budżetowej skutkuje nie tylko nadaniem im odpowiednio wysokiej rangi prawnej, ale również ob-

jęciem ich gospodarki finansowej kontrolą parlamentarną. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż uwzględnia ono zasady jawności i przejrzystości, które są najistotniejszymi w gospodarowaniu środkami publicznymi. Problemem, który należy rozwiązać, jest nadmierna ilość p.f.c.. Niektóre z nich powinny być scalone z uwagi na realizację podobnych kategorii zadań (np. Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i PFRON), a inne można zlikwidować i ich zadania finansować wprost z budżetu państwa (np. Fundusz Aktywizacji Zawodowej oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy, Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej).

Literatura

- Borodo A., 2017, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, TNOiK, Toruń.
- Komar A., 1995, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Kosikowski C., 2001, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Kosikowski C., 2009, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, Państwo i Prawo, nr 12, s. 3–15.
- Kosikowski C., 2011, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida2, Białystok.
- Kozieł M., 2010, *Rola funduszy celowych w procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa, s. 163–170.
- Kucia-Guściora B., 2004, *Status prawny funduszy celowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 4, s. 5–25.
- Kucia-Guściora B., 2007a, *Stan regulacji prawnej w zakresie funduszy celowych*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo Naukowe KUL, Lublin, s. 341–354.
- Kucia-Guściora B., 2007b, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 1, s. 119–126.
- Kucia-Guściora B., 2007c, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, Roczniki Nauk Prawnych, nr 1, s. 7–24.
- Lubińska T. (red.), 2011, *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Mierzwa A., 2014, *Komentarz do art. 29*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa, s. 306–319.
- Münnich M., 2014, *Komentarz do art. 145*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, C.H. Beck, Warszawa, s. 821–822.
- Pirożyński Z., 1970, *Budżet a fundusze celowe*, *Finanse*, nr 9, s. 20–29.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. z 2016, poz. 1015 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, Dz.U. nr 298, poz. 1766 ze zm.
- Stankiewicz J., 2007a, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Temida2, Białystok.
- Stankiewicz J., 2007b, *Problem funduszy celowych w systemie finansów państwa*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XVI, s. 31–42.

- Szołno-Koguc J., 2004, *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia, nr 38, Lublin, s. 97–110.
- Szołno-Koguc J., 2007a, *Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XVI, s. 13–30.
- Szołno-Koguc J., 2007b, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe UMCS, Lublin.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017, poz. 2077 ze zm.
- Zawadzka-Pąk U., 2013, *Komentarz do art. 32*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK, Gdańsk.