

SAFETY OF THE PUBLIC FINANCES IN POLAND
BEZPIECZEŃSTWO FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Janusz Soboń

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolski
sj@list.home.pl

ABSTRACTS

The Polish public finance requires the reform at present. There at present is probably no not a single one sphere of our social life, in which the official authority is in the state in an optimal way or at least decently to perform one's functions towards the society and the economy. Units of the sector of the public finance to a lesser degree are endangered with loss of the ability to continue activity, because aren't subject to the recipes associated with the bankruptcy of the business entity. However it doesn't mean that they cannot be liquidated, when their further activity is threatening the financial liquidity and the solvency of the superior organ. What the public finance is supposed to enable the optimum performance of her function in relation to. States should and so be adapted for the being of the political and social-economic system and to correspond to his level of development of civilization.

In the article a security system of the public finance was presented in Poland with the division into the security system strategic and operating, control in the sector of the public finance and responsibility for the breach of discipline of the public finance, as well as conditioning of overcoming the crisis in the public finance you.

Polskie finanse publiczne wymagają reformy. Obecnie nie ma chyba ani jednej sfery naszego życia społecznego, w której władza publiczna jest w stanie optymalnie lub chociaż przyzwoicie wypełniać swoje funkcje wobec społeczeństwa i gospodarki. Jednostki sektora finansów publicznych w mniejszym stopniu zagrożone są utratą zdolności do kontynuowania działalności, gdyż nie podlegają przepisom związanym z upadłością podmiotu gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że nie mogą zostać zlikwidowane, gdy ich dalsza działalność będzie zagrażała płynności finansowej i wypłacalności organu nadrzędnego. W związku z czym

finanse publiczne mają umożliwiać optymalne wykonywanie jej funkcji. Powinny być zatem dostosowane do istoty ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz odpowiadać jego poziomowi rozwoju cywilizacyjnego.

W artykule przedstawiono system bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce z podziałem na system bezpieczeństwa strategicznego i operacyjnego, kontrolę w sektorze finansów publicznych oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także uwarunkowania przewyższania kryzysu w finansach publicznych państwa.

KEYWORDS:

finances, control, discipline, crisis, improvement

finanse, kontrola, dyscyplina, kryzys, naprawa

WSTĘP

Mówiąc o bezpieczeństwie sektora finansów publicznych, należałoby przede wszystkim zwrócić szczególną uwagę na czynniki oraz zjawiska finansowe, które mogą doprowadzić do nieprawidłowego wydatkowania środków finansowych, powstania kryzysu finansowego lub nawet do nieprzestrzegania dyscypliny finansów publicznych państwa, a w konsekwencji do zaburzeń w prawidłowym funkcjonowaniu i bezpieczeństwie finansów publicznych.

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

W polskim systemie finansów publicznych istnieje zagwarantowany ustawą konstytucyjną oraz ustawą o finansach publicznych system bezpieczeństwa finansów publicznych. Na ten system bezpieczeństwa składa się system bezpieczeństwa strategicznego i bezpieczeństwa operacyjnego.

System bezpieczeństwa strategicznego sprowadza się do kwestii finansów publicznych i jest treścią zapisów w konstytucji oraz w ustawie o finansach publicznych. Wymienione ustawy nakładają na rząd, jako główny podmiot odpowiedzialny za stan finansów publicznych, następujące rygory (Owsiak, 2005):

- ogólne zadłużenie państwa, czyli państwowy dług publiczny powiększony o wymagalne zobowiązania skarbu państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć 3/5 PKB;

- zakaz udzielania przez Narodowy Bank Polski pożyczek na potrzeby bieżące rządu;
- zakaz zwiększania przez sejm wielkości deficytu budżetu państwa w stosunku do deficytu zawartego w projekcie ustawy budżetowej opracowanej przez rząd;
- obowiązek zapisania w corocznej ustawie budżetowej maksymalnej kwoty udzielanych przez skarb państwa poręczeń i gwarancji kredytowych
- nakaz regulowania zobowiązań państwa z tytułu zaciągniętych przez państwo pożyczek i kredytów przed innymi wydatkami;
- obowiązek przestrzegania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych;
- zakaz zaspokajania roszczeń wobec państwa osób trzecich z tytułu wpisanych w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków wpisanych w budżecie.

Jeśli chodzi o system bezpieczeństwa operacyjnego, to gwarantuje on różne zapisy, znajdujące się w ustawach oraz w aktach wykonawczych, które dotyczą zasad gospodarowania środkami publicznymi. W tym systemie respektowane są obowiązki, takie jak (Błaszczuk, 2006):

- obowiązek przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych;
- obowiązek respektowania zasady jawności i przejrzystości finansów publiczny;
- obowiązek przestrzegania dyscypliny finansów publicznych;
- obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego;
- obowiązek zwracania pożyczek z budżetu państwa ,
- obowiązek tworzenia rezerw w budżecie państwa.

W systemie bezpieczeństwa finansów publicznych występuje doktryna jednorodnego traktowania finansów centralnych, finansów regionalnych oraz finansów lokalnych, której specyfika wyraża się w konstrukcji sektora finansów publicznych, sporządzaniu skonsolidowanego bilansu sektora finansów publicznych oraz ocenie stanu całego sektora według wymienionych kryteriów bezpieczeństwa strategicznego.

KONTROLA W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

System kontroli finansowej został oparty na uznanych międzynarodowych standardach oraz na zasadzie odpowiedzialności zdecentralizowanej, stwarzając tym samym warunki do poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na poziomie poszczególnych jednostek, w szczególności w zakresie zwiększenia skuteczności realizacji zadań, na które zostały przeznaczone środki publiczne.

Publiczna Wewnętrzna Kontrola Finansowa, w skład której wchodzi: kontrola finansowa i audyt wewnętrzny, wbudowane w struktury poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz mechanizmy centralnej koordynacji systemu, zawarte w strukturze Ministerstwa Finansów, stanowi zintegrowany system zapewniania prawidłowego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, stwarzający możliwość poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na poziomie poszczególnych jednostek.

System jest nowoczesnym narzędziem zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych oraz wymiernym efektem procesu dostosowania prawa polskiego do wymogów Unii Europejskiej, a ponadto, jako integralny element systemu kontroli funduszy unijnych, zabezpiecza możliwość właściwego wykorzystywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pomimo panującego kryzysu finansowego w Polsce (Owsiak, 2013).

Kontrola finansowa jest rodzajem kontroli, wyodrębnionym ze względu na jej przedmiot, którym są zjawiska i procesy finansowe. Kontrola zjawisk i procesów w sferze finansów publicznych jest określana terminami kontroli finansowej w sektorze finansów publicznych lub kontroli finansów publicznych. O ile kontrola finansowa służy przede wszystkim badaniu prawidłowości gospodarki finansowej zarówno w sektorze publicznym, jak i niepublicznym, o tyle kontrola finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem (Kurowski i in., 1999).

Kontrola finansowa obejmuje:

- zapewnienie przestrzegania procedur kontroli oraz przeprowadzenie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków;
- badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;
- prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur.

Szczególne znaczenie w zakresie efektywnego wykorzystania środków publicznych, ze względu na znaczną ich mobilność, jak i łatwość z jaką można je sprzeniewierzyć, ma kontrolna funkcja państwa. Funkcję tę w państwie demokratycznym wykonują różne podmioty, wykorzystując rozmaite techniki. Najogólniej kontrolę dzieli się na kontrolę wewnętrzną, a więc taką, którą realizują organy kontroli danej organizacji

oraz zewnętrzną, wykonywaną przez specjalnie powołane instytucje kontrolne (Osiatyński, 2006).

Wszystkie podmioty, funkcjonujące w sektorze finansów publicznych, posiadają własną kontrolę wewnętrzną, zajmującą się między innymi zagadnieniami finansowymi. W każdej z nich funkcje kontrolne spełniają także główni księgowi, do których należy (Brdulak, 2008):

- przeprowadzanie kontroli wstępnej, a więc poprzedzającej zaistnienie danego zdarzenia finansowego;
- bieżąca kontrola funkcjonalna;
- kontrola realizacji planów finansowych;
- następną kontrola operacji gospodarczych, mająca miejsce po ich zaksięgowaniu.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to odpowiedzialność osób winnych popełnienia czynów wymienionych w ustawie o finansach publicznych. Osoby te pełnią różne funkcje w sferze wykonywania budżetu i dysponowania środkami publicznymi (Grześkiewicz, 2014).

Osobą, która może ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych, tj. kierownik jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, innej jednostki, główny księgowy lub inny pracownik takiej jednostki.

Ustawa o finansach publicznych mówi, że odpowiedzialność ponoszą pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby, dysponujące środkami publicznymi, w tym odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi, przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Według ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu, polegającego na (Alińska i Pietrzak, 2011):

- zaniechaniu ustalenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych;
- przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych;
- przekroczeniu uprawnień do dokonania zmian w budżecie lub w planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej lub funduszu celowego;

- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej, dotacji z budżetu czy funduszu celowego;
- niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków funduszu celowego;
- niedokonanie pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez zakład budżetowy lub gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej;
- przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet;
- wypłaceniu wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw szczególnych, a ciążącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek;
- naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu;
- przeznaczeniu dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce;
- naruszeniu zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego;
- zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonaniu inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym;
- zawinionej zwłóce w złożeniu przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie oraz zawinionej zwłóce w prowadzeniu przez komisję orzekającą postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- zwłóce lub zaniechaniu wykonania prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przy tym kierownik jednostki lub inny przełożony pracownika ponosi także taką odpowiedzialność w przypadku dopuszczenia do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniechanie obowiązków w zakresie nadzoru (Ostaszewski, 2010).

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne działania i zaniechania. W sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosuje się odpowiednio niektóre przepisy kodeksu wykroczeń. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest jednak niezależna od innej odpowiedzialności, określonej przepisami prawa (Głuch, 2006).

KARY ZA NARUSZENIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi za okres od roku do 5 lat (Ruśkowski i in., 2014).

Karę pieniężną wymienia się w wysokości od jednomiesięcznego do trzymiesięcznego wynagrodzenia pracowniczego. Ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji kierowniczych wyklucza, przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu, możliwość pełnienia następujących funkcji w jednostce sektora finansów publicznych (Owsiak, 2013):

- kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego członka zarządu;
- skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego;
- kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego.

Ponadto ukaranie pracownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych karą nagany lub karą pieniężną jest równoznaczne z jego ujemną oceną kwalifikacyjną, przewidzianą w odpowiednich ustawach i rodzi skutki przewidziane w tych ustawach.

Stronami postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są obwiniony i rzecznik dyscypliny finansów publicznych, jako oskarżyciel (Kosikowski i Ruśkowski, 2008). Obwinionym jest osoba, wobec której rzecznik dyscypliny finansów publicznych złożył wniosek o ukaranie. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest dwuinstancyjne.

Organami, orzekającymi w pierwszej instancji, są resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach i przewodniczących komitetów, komisje orzekające przy wojewodach oraz komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (Ziółkowski, 2012).

Organem drugiej instancji jest Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów. Środkami zaskarżenia rozstrzygnięć, wydanych przez komisje orzekające pierwszej instancji, są odwołania lub zażalenia (Malinowska-Misiąg i Misiąg, 2007). Członkowie komisji orzekających są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko ustawom (Alińska i Pietrzak, 2011). Kierownik jednostki sektora finansów publicznych oraz kierownik jednostki nadrzędnej, a także organ kontroli, obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić właściwego rzecznika dyscypliny finansów

publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (Grzeškiewicz, 2014).

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczyna przewodniczący komisji orzekającej pierwszej instancji na podstawie wniosku o ukaranie, złożonego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, Ministra Finansów, Najwyższą Izbę Kontroli lub prezesa regionalnej izby obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o ukaranie. Przewodniczący komisji orzekającej pierwszej instancji wszczyna postępowanie, wyznacza skład orzekający i termin rozprawy lub wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (Kosikowski i Ruškowski, 2008).

W postępowaniu przed organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosuje się jeszcze odpowiednio niektóre przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

ZAKOŃCZENIE

Zastosowanie odpowiedniego systemu bezpieczeństwa finansów oraz systemu kontroli finansów publicznych, prowadzi do znacznego zmniejszenia zagrożeń.

W związku z powyższym, można mieć nadzieje, że przytoczone czynniki dotyczące bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce, będą stanowić przestrożę dla podmiotów, zajmujących się finansami publicznymi, przed konsekwencjami związanymi z naruszeniem prawa.

REFERENCES

- Alińska A., Pietrzak B., *Finanse publiczne a kryzys finansowy*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2011
- Błaszczuk D. J., *Ryzyko kryzysu finansowego w Polsce*, Wydawnictwo POLTEX, Warszawa 2006 r.
- Brdulak J., *Zarządzanie w jednostkach sektora finansów publicznych*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008,
- Głuch M., *Dyscyplina finansów publicznych*, Wydawnictwo Grupa Wydawnicza INFOR, Warszawa 2006
- Grzeškiewicz W., *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, Difin S.A., Warszawa 2014
- Kosikowski C., Ruškowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008

- Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze finansów publicznych*, wyd. PWE, Warszawa 1999.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i Polityka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006 r.
- Ostaszewski J., *Finanse, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o.*, Warszawa 2010
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i Praktyka*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2013
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005 r.
- Ruśkowski E., Salachna J. M., *Finanse publiczne. Komentarze praktyczne*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2014
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2012