

## 1. Zasady funkcjonowania środków specjalnych

Środki specjalne państwowych jednostek budżetowych są wyodrębnionymi rachunkami bankowymi, na które państwowe jednostki budżetowe mogą odprowadzać niektóre z pobranych przez siebie dochodów, by następnie finansować zgromadzonymi tam środkami pieniężnymi wydatki, nie ujęte w budżecie państwa. Funkcjonowanie środków specjalnych stanowi więc wyjątek od ogólnych reguł obowiązujących w sektorze finansów publicznych, zgodnie z którymi:

- 1) jednostki budżetowe odprowadzają pobrane dochody do odpowiedniego budżetu (w przypadku jednostek państwowych – do budżetu państwa),
- 2) jednostki budżetowe nie mogą wykorzystywać pobranych dochodów na własne wydatki,
- 3) jednostki budżetowe mogą dokonywać wydatków tylko do wysokości określonej w wyniku podziału kwot zawartych w uchwalonym budżecie.

W pierwotnym zamyśle środki specjalne miały być instrumentem zachęcającym jednostki budżetowe do poszukiwania dodatkowych, ubocznych dochodów. Na rachunki środków specjalnych odprowadzano więc przede wszystkim kwoty uzyskane z własnej „działalności gospodarczej” (np. z wynajmu pomieszczeń, sprzedaży zbędnego sprzętu). Uzyskane w ten sposób dochody finansowały koszty ich uzyskania, a uzyskane nadwyżki przeznaczano na uzupełnienie środków jednostki.

Już na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych charakter środków specjalnych zaczął się zmieniać. Obok środków specjalnych „gospodarczych” zaczęły być tworzone (na podstawie odrębnych przepisów ustawowych) rachunki środków specjalnych, na które mogły być kierowane nie tylko wpływy z działalności ubocznej (ze sprzedaży dóbr i usług), lecz również dochody powstające w ścisłym związku z podstawową działalnością jednostek, przy których rachunki te tworzone, lub nawet dochody publiczne, na których tworzenie jednostka korzystająca ze środka specjalnego nie miała żadnego wpływu. Inaczej mówiąc – kolejnym instytucjom państwowym zaczęto – przez ustawowe tworzenie środków publicznych – przyznawać prawo do korzystania poza budżetem państwa z części należnych Skarbowi Państwa środków publicznych. Rozrost środków specjalnych prowadzi więc do dalszej dezintegracji środków publicznych i osłabienia kontroli ich wykorzystania.

Tworzone w ostatnich latach środki specjalne charakterem swoich dochodów i sposobem działania bardziej przypominają fundusze celowe niż dawne, „klasyczne” środki specjalne. Ten nowy „wynałazek” w dziedzinie metod wyprowadzania środków publicznych spod kontroli budżetowej jest o tyle niebezpieczny, że gospodarka środkami specjalnymi jest poddana mniejszym rygorom, niż gospodarka środkami specjalnymi. Dla przykładu warto np. wskazać na fakt, że w ustawie budżetowej, w której uchwalane są pełne plany finansowe poszczególnych funduszy celowych, dane o środkach specjalnych prezentowane są tylko w układzie części budżetowych (bez podziału na poszczególne rodzaje środków specjalnych), a plany dochodów i wydatków zawierają tylko wielkości „ogółem” i rozliczenia z budżetem, bez jakichkolwiek danych o planowanym wykorzystaniu środków.

Prawną podstawę dla funkcjonowania środków specjalnych stanowi art. 21 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,<sup>1</sup> zgodnie z którym środki specjalne są środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych:

- 1) na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) z tytułu spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej,

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn.zm.

- 3) z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź w użytkowanie,
- 4) z tytułu sprzedaży zapasów środków materiałowych przechowywanych w celach mobilizacyjnych.

Zgodnie z tym samym art. 21 środki specjalne przeznacza się na cele wskazane w ustawie lub uchwale, na podstawie której utworzono te środki, cele wskazane przez darczyńcę lub spadkodawcę oraz na remont lub odtworzenie utraconego lub uszkodzonego mienia jednostki. Zwrócić warto uwagę na fakt, iż ustawa o finansach publicznych nie wprowadza żadnych ograniczeń co do charakteru dochodów publicznych uznawanych za dochody środków specjalnych. Mogą to więc być również dochody powstające w całkowitym oderwaniu od działalności jednostki dysponującej środkiem specjalnym. Tworzy to formalne warunki do właściwie nieograniczonej dezintegracji środków publicznych i marginalizacji znaczenia budżetu państwa.

Przepisy ustawy o finansach publicznych o środkach specjalnych zasadniczo różnią się od przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, obowiązujących do końca 1998 r. Zwrócić warto zwłaszcza uwagę na fakt, iż obecne przepisy w ogóle nie przewidują już tworzenia środków specjalnych na dochody z ubocznej działalności gospodarczej (a więc tych dochodów, które stanowiły rację istnienia środków specjalnych), a kierownicy jednostek budżetowych mogą tworzyć środki specjalne tylko w przypadkach wymienionych powyżej w punktach 2 – 4. Istotną zmianą jest również zniesienie upoważnienia Ministra Finansów do uregulowania, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad gospodarki finansowej środków specjalnych.

Powstała tu istotna luka prawna. O ile w stosunku do środków specjalnych tworzonych na mocy ustaw zasady gospodarki finansowej mogą być jeszcze uregulowane w ustawie powołującej (niestety, zazwyczaj z możliwości tej Ustawodawca korzysta w niedostatecznym stopniu), to dla środków specjalnych tworzonych bezpośrednio na podstawie art. 21 ustawy o finansach publicznych nie ma jakiegokolwiek możliwości ustanowienia zasad ich tworzenia i funkcjonowania.

Znosząc ustawą o finansach publicznych upoważnienie Ministra Finansów do wydania rozporządzenia regulującego zasady gospodarki finansowej środków specjalnych „przypadkiem” zniesiono również podstawę prawną dla przejmowania przez budżet państw nadwyżek środków specjalnych. W 2001 r. problem ten uregulowano nakładając na **niektóre** środki specjalne obowiązek wpłacenia do budżetu państwa 18,5% planowanych dochodów,<sup>2</sup> w projekcie ustawy budżetowej na rok 2002 o tej sprawie już zapomniano.

## 2. Finanse środków specjalnych

Od 1991 r., kiedy zaczęły funkcjonować środki specjalne na podstawie przepisów Prawa budżetowego, do 1998 r. przychody i wydatki tej formy gospodarki pozabudżetowej wykazywały stałe tendencje rosnące.

W 1999 r., po wejściu w życie reformy administracyjnej kraju część państwowych jednostek budżetowych wraz z przynależnymi im środkami specjalnymi została przekazana do samorządów, czego efektem było zmniejszenie dochodów państwowych środków specjalnych w stosunku do roku poprzedniego.

---

<sup>2</sup> Art. 24 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wykonywaniu budżetu państwa w 2001 r. oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2001 (Dz. U. Nr 55, poz. 574).

W roku 2000 przychody i wydatki środków specjalnych wyraźnie się zwiększyły, co spowodowane było w dużej mierze utworzeniem nowych środków specjalnych resortu Skarbu Państwa.

Przewidywany na rok 2001 spadek wpływów środków specjalnych związany jest przede wszystkim z tym, że z końcem 2000 r. zakończyły swoją działalność środki specjalne utworzone na podstawie przepisów aktów wykonawczych do Prawa budżetowego z 1991 r.

Środki specjalne nie korzystają z dotacji budżetowych, a wpłaty dokonywane przez nie do budżetu stanowiły najczęściej niewielki udział ich wydatków. W 1995 r. wpłaty do budżetu stanowiły 3% wydatków wszystkich środków specjalnych, w 1997 r. – 2%, a w 1999 r. ponownie 3%. W 2000 r. udział ten wzrósł bardzo znacząco – do 16% wydatków, przede wszystkim za sprawą środków specjalnych jednego ministerstwa – Ministerstwa Skarbu Państwa.<sup>3</sup>

Tabela 1. Dochody i wydatki państwowych środków specjalnych w latach 1998 – 2002

w tys. zł

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001 ustawa budżetowa	2002 projekt ust. budżetowej
Stan początkowy	507.684	312.824	574.593	367.785	369.058
Dochody	3.584.687	2.891.187	3.724.744	2.847.999	2.938.353
Wydatki	3.696.299	2.629.277	3.637.475	2.818.866	3.031.296
w tym:					
- wpłata do budżetu	82.344	84.928	525.145	448.781	58.877
Stan końcowy	394.592	575.032	661.862	396.918	276.115

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1998 – 2000*, ustawa budżetowa na rok 2001 i projekt ustawy budżetowej na rok 2002.

Zdecydowana większość przychodów i wydatków środków specjalnych realizowana jest zaledwie w 6 częściach budżetowych:

- Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe,
- Skarb Państwa (od 2000 r.),
- Transport,
- Urząd Kultury Fizycznej i Sportu,
- Główny Urząd Cei,
- budżety wojewodów (do 2000 r.).

Środki specjalne ulokowane w tych częściach realizują ponad 80% wszystkich przychodów i wydatków tej formy gospodarki pozabudżetowej. Odgrywają one również dominującą rolę w strukturze wpłat dokonywanych do budżetu państwa.

<sup>3</sup> W rzeczywistości wpłaty te zostały dokonane w pierwszych dniach roku 2001.

Tabela 2. Dochody i wydatki państwowych środków specjalnych w latach 1998 – 2002, według części budżetowych

Nazwa części	Lata	Dochody	Wydatki	tys. zł
				w tym: wpłata do budżetu
Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe <sup>1</sup>	1998	1.102.093	1.161.555	52.190
	1999	1.341.174	1.224.881	62.689
	2000	1.500.655	1.566.848	98.871
	plan 2001	1.422.319	1.419.931	213.348
	plan 2002	1.418.430	1.413.160	-
	Skarb Państwa <sup>2</sup>	1998	21.418	7.497
1999		35.770	14.503	-
2000		592.944	485.958	410.000
plan 2001		493.870	415.349	100.818
plan 2002		190.321	259.078	58.757
Transport <sup>3</sup>		1998	293.225	296.156
	1999	249.186	168.304	90
	2000	344.503	316.265	-
	plan 2001	331.600	331.600	49.740
	plan 2002	311.861	301.861	-
	Urząd Kultury Fizycznej i Sportu <sup>4</sup>	1998	352.092	374.707
1999		397.350	375.611	-
2000		435.482	384.694	-
plan 2001		448.000	478.000	66.000
plan 2002		435.000	434.750	-
Główny Urząd Cel		1998	278.456	295.829
	1999	341.564	317.869	-
	2000	246.242	240.271	-
	plan 2001	27.560	42.569	4.134
	plan 2002	55.800	67.712	-
	Budżety wojewodów	1998	825.385	848.268
1999		178.307	192.549	10.060
2000		190.567	204.916	4.482
plan 2001		19.663	19.499	-
plan 2002		32.919	33.824	65

<sup>1</sup> Przed 2000 r. – Ministerstwo Finansów.

<sup>2</sup> Przed 2000 r. – Ministerstwo Skarbu Państwa.

<sup>3</sup> Przed 2000 r. – Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.

<sup>4</sup> Przed 2000 r. – Ministerstwo Kultury Fizycznej i Turystyki.

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1998 – 2000*, ustawa budżetowa na rok 2001 i projekt ustawy budżetowej na rok 2002.

Biorąc pod uwagę przychody i rozchody środków specjalnych w 2000 r. według rozdziałów (globalne kwoty przychodów i wydatków różnią się od przedstawionych powyżej o kwotę przelewów redystrybucyjnych), największe znaczenie mają dwa rozdziały działu Ad-

ministracja państwowa i samorządowa: *Jednostki centralne* oraz *Jednostki terenowe podległe organom centralnym*.

Struktura przychodów ogółem zdominowana jest przez pozycję nazywaną *pozostałe przychody*, czyli niemal wszystko, co nie jest wpływami z usług i sprzedaży wyrobów, przelewami redystrybucyjnymi oraz innymi przelewami. Blisko ¼ rozchodów stanowią wynagrodzenia; istotne kwoty przypadają także na: koszt materiałów i usług (16%), przelewy redystrybucyjne (15%), wpłaty do budżetu (12%) oraz wydatki na inwestycje (12%).

Stan środków obrotowych na koniec roku przewyższał stan z początku roku o 87 mln zł i wynosił 662 mln zł.

Tabela 3. Przychody i rozchody państwowych środków specjalnych w 2000 r., według wybranych rozdziałów

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym:			
		Jednostki dróg publicznych krajowych	Pozostała działalność <sup>1</sup>	Jednostki centralne	Jednostki terenowe podległe org. centralnym
<b>Stan początkowy środków obrotowych</b>	<b>574.593</b>	<b>94.332</b>	<b>56.849</b>	<b>254.499</b>	<b>44.179</b>
<b>Przychody</b>	<b>4.385.059</b>	<b>344.449</b>	<b>435.482</b>	<b>1.099.690</b>	<b>1.447.215</b>
z tego:					
- wpływy z usług, sprzedaży wyrobów	337.043	-	-	1.512	761
- przelewy redystrybucyjne	660.316	-	-	221.755	200.930
- różne przelewy	142.210	-	-	1.008	-
- pozostałe przychody	3.238.992	344.449	435.482	874.837	1.245.366
- inne	6.498			578	157
<b>Rozchody</b>	<b>4.297.790</b>	<b>316.210</b>	<b>384.694</b>	<b>1.053.592</b>	<b>1.447.117</b>
w tym:					
- wynagrodzenia osobowe	1.010.016	-	-	136.525	603.435
- dodatkowe wynagrodzenia roczne	83.577	-	-	13.144	49.419
- materiały i usługi	701.760	236.452	-	19.606	57.179
- usługi niematerialne	156.626	160	243	63.089	13.288
- składki na ubezpieczenie społeczne	186.784	-	-	24.513	111.739
- wydatki na inwestycje	497.882	54.188	72.750	147.252	145.933
- przelewy redystrybucyjne	660.316	-	-	206.466	448.113
- pozostałe rozchody	400.389	20.007	311.701	22.657	900
- wpłata nadwyżek	530.629	-	-	412.312	-
<b>Stan końcowy środków obrotowych</b>	<b>661.862</b>	<b>122.571</b>	<b>107.637</b>	<b>300.597</b>	<b>44.277</b>

<sup>1</sup> Dział 8795. Są to środki specjalne Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu.

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. Zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne państwowych jednostek budżetowych, państwowe fundusze celowe*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2001.

### 3. Charakterystyka głównych środków specjalnych

Po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych, na mocy której środki specjalne utworzone na podstawie aktów wykonawczych do Prawa budżetowego z 1991 r. nie mogły funkcjonować dłużej niż do końca 2000 r., rozpoczął się proces masowego tworzenia środków specjalnych na podstawie odrębnych ustaw. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych środki specjalne mogą być bowiem obecnie tworzone albo ze spadków, darowizn, odszkodowań, sprzedaży zapasów mobilizacyjnych, albo w drodze ustawowej.

W efekcie środki specjalne mogą być powoływane niemal przez każdą ustawę, a niektóre z ustaw są podstawą prawną działalności nawet kilku rodzajów środków specjalnych.

Spśród środków specjalnych utworzonych w ostatnim czasie wymienić można chociażby środki utworzone na mocy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.<sup>4</sup> Dochodem środka specjalnego będącego w dyspozycji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej są należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych, opłaty za oddanie w użytkowanie obwodów rybackich oraz opłaty za oddanie w użytkowanie gruntów pod wodami. Środki te mają być przeznaczane na utrzymanie katastru wodnego (systemu informacyjnego o gospodarowaniu wodami), opracowanie planów gospodarowania wodami oraz odbudowę ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych.

Środki specjalne utworzono również na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Inspekcja Farmaceutyczna otrzymuje środki finansowe za świadczenie usług w zakresie analizy farmaceutycznej, które są środkami specjalnymi w dyspozycji wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych. Uzyskiwane wpływy mogą być przeznaczane na zakup odczynników do badań, zakup armatury oraz fundusz premiowy (do kwoty nieprzekraczającej 20% wysokości środka specjalnego).

Mimo iż liczba funkcjonujących obecnie środków specjalnych jest bardzo duża, większość dochodów i wydatków realizowana jest zaledwie przez kilka rodzajów środków. Najważniejsze z nich przedstawia poniższa charakterystyka.

Najwyższe dochody realizują środki specjalne części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. W tej części budżetowej funkcjonują trzy rodzaje środków specjalnych:

- *gry losowe* Ministerstwa Finansów,
- *fundusz premiowy* jednostek skarbowych,
- *wynagrodzenia prowizyjne* urzędów skarbowych.

Środki specjalne *gry losowe* działają od stycznia 1997 r. Podstawą prawną ich funkcjonowania jest ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach.<sup>5</sup>

Przychody tych środków pochodzą z odpisów w wysokości 10% opłat za udzielone zezwolenia, złożone egzaminy i wydane świadectwa zawodowe osobom zarządzającym ośrodkami gier, osobom sprawującym nadzór nad grami losowymi, zakładami wzajemnymi lub nad grą na automatach oraz osobom bezpośrednio prowadzącym gry lub zakłady wzajemne.

Uzyskane środki przeznaczane są na zakupy specjalistycznego sprzętu i wyposażenia oraz koszty szkoleń mających na celu zwiększenie skuteczności nadzoru i kontroli podmiotów zarządzających gry losowe, zakłady wzajemne i gry na automatach. Ze środków tych można także finansować koszty dodatkowych badań dokumentów oraz weryfikacji podmiotów urzą-

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 1229.

<sup>5</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 z późn.zm.

dzających gry losowe, zakłady wzajemne lub gry na automatach oraz koszty badań tego rynku.

Środki specjalne *fundusz premiowy* funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych.<sup>6</sup> Środki te finansowane są z odpisów w wysokości 20% dodatkowych wpływów podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych. Dochody tych środków specjalnych pochodzą z bezpośredniej działalności izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej.

Do wydatków środków specjalnych *fundusz premiowy* należą premie i dodatkowe wynagrodzenia roczne pracowników Ministerstwa Finansów i jednostek organizacyjnych tego resortu oraz pochodne od wynagrodzeń. Dochody tych środków przeznaczane są także na usprawnienie funkcjonowania jednostek skarbowych, w szczególności – wykup obiektów dla jednostek skarbowych działających w trudnych warunkach lokalowych oraz wyposażenie stanowisk pracy.

W 1999 r. premie, wypłaty związane z reorganizacją jednostek skarbowych oraz dodatkowe wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły 82% (849 mln zł) wszystkich wydatków *funduszu premiowego*.

Środki specjalne *wynagrodzenie prowizyjne* utworzono na tej samej podstawie prawnej co *fundusz premiowy*. Przychody tych środków pochodzą z pobieranej od wierzycieli opłaty w wysokości 5% od kwot ściągniętych w trybie egzekucyjnym lub wpłaconych w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych, a także z opłat za czynności egzekucyjne urzędów skarbowych i opłaty manipulacyjne.

Ze środków specjalnych *wynagrodzenia prowizyjne* wypłacane są wynagrodzenia dla pracowników zajmujących się egzekucją administracyjną należności pieniężnych, nagrody, odprawy emerytalne oraz pochodne od wynagrodzeń. Środki te przeznaczane są także na wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej środkami specjalnymi na wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 2001 r.<sup>7</sup>

Środki specjalne części budżetowej Skarb Państwa zaczęły odgrywać dużą rolę w 2000 r., kiedy uchwalono nowelizację ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Środek specjalny o nazwie *fundusz gospodarowania mieniem* utworzono na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.<sup>8</sup> Przychodami tego środka jest 10% wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa ze sprzedaży mienia przejętego przez Skarb Państwa po rozwiązaniu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, a także środki finansowe stanowiące składniki takiego mienia. Uzyskane wpływy przeznaczane są na wydatki związane z przejmowaniem przez Skarb Państwa mienia po przedsiębiorstwie oddanym do odpłatnego korzystania, przygotowaniem do zbycia tego mienia oraz jego sprzedażą lub wnoszeniem go do spółek.

Na podstawie tej samej ustawy działa również inny rachunek środków specjalnych Ministra Skarbu Państwa – *fundusz finansowania prywatyzacji*. Jego przychodami są kwoty równe kosztom przygotowania i przeprowadzenia prywatyzacji, nie przekraczające jednak 2% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku kalendarzowym. Ze środków tych pokrywane są koszty prywatyzacji.

Minister Skarbu Państwa dysponuje również środkiem specjalnym o nazwie *fundusz mienia polikwidacyjnego*, utworzonym na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przed-

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 489 z późn.zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 33.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 118, poz. 561 z późn.zm.

siębiorstwach państwowych.<sup>9</sup> Środki finansowe przejęte przez Ministra Skarbu Państwa łącznie z mieniem przedsiębiorstwa pozostałym po likwidacji lub upadłości oraz środki uzyskane ze zbycia tego mienia gromadzone są na wyodrębnionym rachunku. Wydatki związane są z dofinansowywaniem procesów likwidacyjnych oraz na uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego oraz zarządzania mieniem pozostałym po likwidacji lub upadłości.

W 2000 r. w resorcie Skarbu Państwa działał również środek specjalny – *fundusz reprivatyzacji*, którego dochody pochodziły m.in. ze sprzedaży akcji i udziałów zgromadzonych w rezerwie utworzonej na podstawie uchwały Rady Ministrów z 1993 r. Środki te były przeznaczone na realizację ustawy reprivatyzacyjnej w związku z przejęciem przez Skarb Państwa nieruchomości dawnych właścicieli na podstawie aktów nacjonalizacyjnych z lat 1944 – 1962.

W części budżetowej *Transport* funkcjonują m.in. środki specjalne zarządów dróg i Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Przychodami środków specjalnych zarządów dróg są przede wszystkim opłaty za przeprawy promowe na drogach publicznych, przejazdy po drogach publicznych pojazdów o parametrach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach, parkowanie na drogach, przejazdy przez obiekty mostowe, a także opłaty podwyższone za przejazd pojazdów ponadnormatywnych bez zezwolenia oraz za nieuiszczenie opłat za parkowanie na drogach. Środki te pobierane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>10</sup> przeznaczane są na utrzymanie dróg.

Opłaty za zezwolenia na przejazd pojazdów ponadnormatywnych, których trasa przekracza granice państwa stanowią dochody środka specjalnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych. Są one przeznaczane na budowę i utrzymanie dróg krajowych.

Środki specjalne Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu utworzono w styczniu 1997 r. na mocy ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach.<sup>11</sup> Przychody tych środków pochodzą z dopłat do gier liczbowych, w wysokości 20% stawki ustalonej dla danej gry, dokonywanych przez podmioty zajmujące się urządzeniem tych gier (Totalizator Sportowy).

Uzyskane środki finansowe przeznaczane są na finansowanie rozwoju sportu dzieci i młodzieży (w 2000 r. – 100 mln zł) i rozwoju sportu osób niepełnosprawnych (w 2000 r. – 19 mln zł), a także modernizację, remonty i inwestycje obiektów sportowych (w 2000 r. – 266 mln zł).

Istotne jest przy tym to, że przychody środków specjalnych przy UKFiS nie są w żadnym stopniu związane z celami, na jakie środki te są przeznaczane. Sposób, w jaki działają te środki jest analogiczny do tego, który występuje w przypadku funduszy celowych, gdzie ściśle określonym źródłom przychodów przypisano (nie zawsze z nimi związane) zadania.

Na podstawie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach funkcjonował ponadto środek specjalny Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Od 1 sierpnia 1997 r. do 31 stycznia 1998 r. oraz od 1 września 2001 r. do końca 2001 r. podmiot zarządzający gry liczbowe zobowiązany był do przekazywania 35% z dopłat do stawek do tych gier na wyodrębniony rachunek, z którego finansowane były wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi z 1997, 1998 i 2001 r.

W Głównym Urzędzie Celnym środki specjalnych działają na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 1997 – Kodeks celny.<sup>12</sup> Przychody tych środków pochodzą przede wszystkim z opłat manipulacyjnych (m.in. za wykonywane czynności kontroli celnej, objęcie towaru procedurą

<sup>9</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn.zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 z późn.zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 z późn.zm.



tranzytu, wpis na listę agentów celnych itp.), opłat za wydane pozwolenia oraz za przechowywanie towarów w depozycie lub magazynie celnym. Środki te są również zasilane przez opłaty manipulacyjne w wysokości odpowiadającej różnicy między wartością towaru przedstawionego a ujawnionego w wyniku rewizji celnej. Środki te przeznaczone są na premie dla pracowników oraz na usprawnienie funkcjonowania organów celnych (inwestycje jednostek budżetowych).

Bardzo dużo różnego rodzaju środków specjalnych funkcjonowało w Ministerstwie Obrony Narodowej. W 1999 r. działało tam 1.050 różnych środków specjalnych, w roku 2000 ich liczba spadła do 718, z czego 562 uzyskiwało przychody z ubocznej działalności gospodarczej. Środki te zlikwidowano z dniem 31 grudnia 2000 r. w związku z utratą mocy obowiązującej przez akty wykonawcze do ustawy – Prawo budżetowe. Źródłem przychodów obecnie działających środków specjalnych są wyłącznie darowizny.

#### 4. Propozycje zmian

Wydaje się oczywiste, że proces tworzenia nowych środków specjalnych wymknął się spod kontroli. Świadczy o tym zarówno liczba nowych środków specjalnych tworzonych kolejnymi ustawami, jak i charakter nowych środków specjalnych. Wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych przepisu umożliwiającego tworzenie środków specjalnych z **dowolnych dochodów publicznych** spowodowało, że utworzenie z mocy ustawy nowego środka specjalnego stało się najprostszym sposobem na zapewnienie sobie „własnej kasy”, oddzielonej od budżetu państwa i podlegającej znacznie słabszym rygorom niż obowiązujące na przykład w odniesieniu do państwowych funduszy celowych. Wydaje się więc konieczne, by proces ten zahamować, a jednocześnie doprowadzić do wzmocnienia kontroli nad istniejącymi środkami specjalnymi.

„Program naprawczy” w stosunku do środków specjalnych winien, naszym zdaniem, obejmować następujące przedsięwzięcia:

- 1) nowelizację ustawy o finansach publicznych, polegającą na:
  - skreśleniu przepisu umożliwiającego tworzenie środków specjalnych na mocy odrębnych ustaw, z jednoczesnym zapisaniem zasady, że w przypadkach wymienionych w art. 21 ust. 1 pkt 2 – 4 środki specjalne są tworzone na mocy decyzji kierownika jednostki budżetowej,
  - ustanowieniu zasady, że plany finansowe już istniejących środków specjalnych utworzonych na mocy odrębnych ustaw podlegają uchwalaniu przez Sejm w ustawie budżetowej na zasadach analogicznych do obowiązujących w odniesieniu do państwowych funduszy celowych – w szczególności efektem takiej zmiany byłoby uznanie określonych w ustawie budżetowej wielkości wydatków za ich nieprzekraczalny limit,
  - wprowadzeniu dla środków specjalnych utworzonych na mocy ustaw identycznych jak dla państwowych funduszy celowych zasad sprawozdawczości,
  - obciążeniu wszystkich środków specjalnych utworzonych na mocy ustaw obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu określonej części ich planowanych dochodów oraz wszystkich dochodów ponadplanowych,
  - przywróceniu upoważnienia Ministra Finansów do wydania rozporządzenia regulującego zasady gospodarki finansowej środków specjalnych,
- 2) likwidację utworzonych na mocy ustaw środków specjalnych, których głównymi wydatkami są wypłaty wynagrodzeń i premii, przeprowadzone jednocześnie z ustanowieniem nowych systemów płacowych dla pracowników instytucji centralnych korzystających dotychczas z premii finansowanych środkami specjalnymi – celem nie ma być drastyczne zmniejszenie płac w Ministerstwie Finansów czy w służbach celnych, lecz jawne finan-

sowanie wszystkich wynagrodzeń pracowników administracji rządowej z budżetu państwa,

- 3) zniesieniu możliwości dokonywania ze środków specjalnych wypłat wynagrodzeń, które nie są bezpośrednio kosztami uzyskania przychodów środków specjalnych, z ewentualnym włączeniem do budżetu państwa części dochodów finansujących obecnie takie premie i dokonaniem odpowiednich zmian w systemach wynagrodzeń – zmiany takie należałoby wprowadzić np. w funkcjonowaniu środków specjalnych Inspekcji Farmaceutycznej,
- 4) uporządkowanie zasad finansowania kosztów prywatyzacji, co powinno oznaczać likwidację środków specjalnych działających przy Ministerstwie Skarbu Państwa i jednocześnie likwidację Agencji Prywatyzacji,
- 5) przekształcenie środka specjalnego funkcjonującego przy Urzędzie Kultury Fizycznej i Sportu w państwowy fundusz celowy, którego dysponentem będzie Minister Edukacji Narodowej i Sportu lub – co byłoby rozwiązaniem dalej idącym, lecz w naszym odczuciu ciekawszym – uznanie dochodów tego środka specjalnego za dochody własne samorządów wojewódzkich, dzielone między poszczególne województwa np. według klucza liczby ludności,
- 6) dokonanie weryfikacji celowości istnienia pozostałych środków specjalnych, przy czym za szczególnie istotne uważalibyśmy rozpatrzenie celowości funkcjonowania środków specjalnych przy instytucjach nadzorczych.

Tak zarysowany program uważamy za minimalny. W dalszej perspektywie należy dążyć do całkowitej likwidacji instytucji ustawowo tworzonych środków specjalnych. Wymaga to jednak szczegółowej analizy wszystkich funkcjonujących środków specjalnych i rozbudowanych prac legislacyjnych. Pod rozwagę poddalibyśmy jednocześnie możliwość pozyskiwania przez państwowe jednostki budżetowe dochodów z ubocznej działalności gospodarczej, której prowadzenie nie stanowi przeszkody dla właściwego wykonywania ich podstawowych zadań.