

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 297
IP-104 P

Opinia o poselskim projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 1828)

Ocena ogólna

Przedłożony projekt stanowi konkurencyjną propozycję dla projektu rządowego. Jakkolwiek projekty te dotyczą tej samej materii, to jednak są one na tyle różne, że nie dostrzegam możliwości poszukiwania rozwiązania kompromisowego, rozumianego jako przyjęcie niektórych propozycji z jednego do drugiego projektu lub odwrotnie.

Ogólnie można stwierdzić, że projekt poselski opiera się na słusznych przesłankach, a więc na dążeniu do nadania finansom publicznym większej przejrzystości, jawności. Zmierza w kierunku zwiększenia efektywności i racjonalności gospodarowania pieniędzmi środkami publicznymi. Notabene, te same argumenty zawarte są w uzasadnieniu do projektu rządowego.

Doceniając więc fakt tej doniosłej inicjatywy poselskiej, trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że główna przyczyna obecnego kryzysu finansów publicznych w Polsce nie leży w obowiązującej dzisiaj ustawie o finansach publicznych. Stan finansów państwa, czy szerzej finansów publicznych, nie jest – w pierwszym rzędzie – rezultatem wadliwie działającej obecnej ustawy o finansach publicznych. Podnoszę to dlatego, że czytając uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy można odnieść wrażenie, że to zła ustawa o finansach publicznych jest „odpowiedzialna” za kryzys finansów publicznych w Polsce, że to istnienie funduszy celowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych itd. stanowi źródło napięć, trudności w tym obszarze działalności państwa. Podążając tym tokiem rozumowania można wysunąć tezę, że zmiana ustawy o finansach publicznych zaproponowana przez grupę posłów stanowi panaceum na uzdrowienie polskich finansów publicznych. Nie pomniejszając znaczenia niektórych proponowanych uregulowań prawnych dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, trzeba wyraźniej podkreślić, że obecny stan finansów państwa jest rezultatem realizowanych w Polsce po roku 1990, na niespotykaną wcześniej skalę, przemian w sferze gospodarki oraz w sferze społecznej. W Polsce po roku 1990 nie prowadzona była rzetelna debata o modelu społecznym, wobec którego finanse publiczne pełnią rolę służebną. Przeciwnie – wiele przedsięwzięć podejmowano w oderwaniu od możliwości finansowych państwa (społeczeństwa), czego przykładem może być reforma administracyjna kraju, która doprowadziła do nadmiernie rozbudowanej administracji (dublowanie się kompetencji i zadań). W wyniku działań „reformatorskich” utworzono nadmierną liczbę powiatów, źle przygotowano i przeprowadzono zmiany w systemie ochrony zdrowia. Nadmiernie obciążająca budżet państwa okazała się reforma systemu emerytalnego itd. Presja na wydatki publiczne wywołana jest też wypłatami emerytur i rent w ogóle, pomostowymi, świadczeniami przedemerytalnymi itd. To są główne przyczyny obecnego fatalnego stanu finansów publicznych w Polsce. W dziedzinach tych muszą być podjęte zmiany, oparte na debacie publicznej i dopiero przy osiągniętym konsensusie społecznym można liczyć na istotne zmiany w wielkości i strukturze funduszy publicznych. Podnoszę tę kwestię dlatego, żeby nie tworzyć iluzji, iż zmiana ustawy o finansach publicznych poprawi radykalnie ich stan. Zmiany te wymagają przynajmniej średniookresowej perspektywy. W takim też kontekście należy oceniać poselski projekt ustawy o finansach publicznych. Może jest on czynnikiem sprzyjającym naprawie finansów publicznych, ale nie głównym czynnikiem zmian.

Oceniając poselski projekt ustawy o finansach publicznych trzeba wskazać, że jest on istotnie różny, od dotychczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a także różny od projektu rządowego. Prawdopodobnie o to zresztą chodziło projektodawcom. Problem polega jednak na tym, że zakłada on zerwanie ciągłości instytucjonalnej, prawnej w tej sferze. Zerwanie to ma zresztą często tylko charakter pozorny pod względem merytorycznym, ale oznacza wprowadzenie wielu nowych pojęć, które mogą prowadzić do istotnych zaburzeń w systemie finansów publicznych. Wprowadzenie zmian, które zakłada projekt poselski nie jest jednoznacznie rozpoznane co do ich skutków, i mogłoby prowadzić – wbrew intencjom projektodawców – do zagrożenia finansów publicznych, które obecnie znajdują się w newralgicznym momencie. Inaczej mówiąc, gdyby nawet uznać, że można byłoby poeksperymentować z takim projektem, to pora na te eksperymenty jest więcej niż nieostrożna.

Pragmatyzm przemawia jednoznacznie za projektem rządowym, który jest projektem dojrzałym (choć również nie wolnym od wad), zweryfikowanym przez praktykę, ma ugruntowaną pozycję w systemie finansów publicznych, zachowuje podstawowe instytucje, formy organizacyjne, procedury, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Projekt rządowy dostosowany jest znacznie lepiej do wymogów związanych z Unią Europejską.

Problem z poselskim projektem ustawy o finansach publicznych polega więc na tym, że wiele rozwiązań z proponowanych w ustawie oznacza zmiany szokowe, których skutki trudno jest nawet przewidzieć. Wprowadzenie takiego projektu w warunkach realnego stanu finansów państwa byłoby więcej niż ryzykowne.

Merytoryczna analiza projektu prowadzi z kolei do wniosku, że – znowu wbrew deklaracjom Autorów projektu – przewidywane zmiany wcale nie upraszczają systemu finansów publicznych, a wręcz go komplikują. Niektóre zmiany mają charakter pozorny i właściwie sankcjonują stan obecny. Dowodzi to zresztą tego, że w sferze instytucjonalno-prawnej trudno jest, w tak skomplikowanej dziedzinie, jaką są finanse publiczne, zaproponować jakiegoś spektakularne, radykalne rozwiązania.

Projekt poselski jest niedopracowany, zawiera wiele usterek podstawowych, definicyjnych – niejasnych sformułowań. Proponuje się wiele nowych rozwiązań instytucjonalnych – w płaszczyźnie podmiotowej, a także w płaszczyźnie instrumentalnej, których idea jest słabo uargumentowana.

Projekt przewiduje powołanie instytucji Generalnego Inspektora Finansów Publicznych, nie wiadomo po co, gdyż w moim rozumieniu funkcję taką powinien pełnić Minister Finansów. Gdyby znane były odrębne przepisy, na mocy których ma działać ów Inspektor (art. 200), to wówczas możliwe byłoby ustosunkowanie się do tego pomysłu. Pozostaje do określenia zwłaszcza relacja pomiędzy dwiema instytucjami, tj. Inspektorem a Najwyższą Izbą Kontroli. Tworzenie jeszcze jednego ogniwa w procesie uchwalania, sporządzania sprawozdania z wykonania budżetu pomiędzy rządem a parlamentem i Prezydentem jest – moim zdaniem – zbędne.

Inne ważne proponowane rozstrzygnięcie dotyczy roli i pozycji kontroli zewnętrznej, w tym zwłaszcza audytu zewnętrznego. Autorzy *implicite* osłabiają pozycję audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych, przenosząc ciężar gatunkowy kontroli nad finansami publicznymi na audyt zewnętrzny. Kryteria stosowania audytu zewnętrznego są arbitralne w odniesieniu do jednostek samorządowych.

Autorzy zakładają likwidację środków specjalnych i włączenie ich do budżetów podmiotów, przy których istniały one dotychczas. Jednakże w proponowanym projekcie poselskim środki specjalne oczywiście występują, tyle że w innej formie (o czym poniżej). Krytykowane przez projektodawców fundusze celowe wcale nie są włączone do budżetu państwa *sensu stricto*, ale zmieniają nazwę na „budżety specjalne”, co zresztą podważa sens rozróżnienia

między budżetem a funduszem celowym. Inne są reguły działania budżetu, a inne funduszu celowego, i o to zresztą chodzi przy tworzeniu tych instytucji, jeżeli budżetowe finansowanie działalności jest niewydolne w odniesieniu do jakiejś dziedziny. Według proponowanego projektu budżety specjalne wcale nie byłyby objęte rygorami gospodarki środkami finansowymi, takimi jakie istnieją w budżecie. Wobec tego powstaje pytanie, po co to całe przedsięwzięcie i zamęt terminologiczny. Argument, że obecnie działające państwowe fundusze celowe znajdują się poza wszelką kontrolą władz państwowych jest fałszywy, gdyż pod rządami obecnej ustawy, a także według projektu rządowego, państwowe i samorządowe fundusze celowe są integralnym elementem sektora finansów publicznych. Obowiązkiem rządu (samorządów) jest przedstawianie informacji o tych instytucjach wraz ze stosownymi budżetami.

Tymczasem projektodawcy zakładają w zapisie art. 17, że „Dochody i wydatki każdego państwowego funduszu celowego ujmowane są w budżecie państwa w odrębnym budżecie specjalnym”. Zapis taki jest nie do przyjęcia ze względu na dorobek teorii finansów publicznych oraz praktykę w tym zakresie. Atrybutem budżetu jakiegokolwiek, a zwłaszcza państwa jest jego ogólność. Jeżeli Autorzy projektu chcieli już pójść tym tokiem rozumowania, to należałoby wprowadzić pojęcie bilansu sektora finansów publicznych, w ramach którego przedstawiane byłyby te odrębne budżety specjalne (czytaj – fundusze celowe).

W niektórych rozwiązaniach dostrzegam poszukiwanie jakichś oryginalnych instytucji formalnoprawnych, które niczego nie wnoszą a komplikują materię budżetową. Tak na przykład projekt zakłada wyodrębnienie dwóch części ustawy budżetowej (uchwały budżetowej), a więc budżetu państwa oraz przepisów regulacyjnych (art. 112). Prawdę mówiąc nie wiadomo o co chodzi, gdyż takiego rozróżnienia nie da się w sposób czysty przeprowadzić, tym bardziej, że działalność regulacyjna, wobec przedmiotu regulacji nie została wyraźnie zdefiniowana. Wobec tego samym Autorom projektu trudno jest zachować konsekwencję terminologiczną. Dlaczego np. do części regulacyjnej, a nie do budżetu zalicza się „łączną kwotę planowanych dochodów budżetu państwa”, „łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa” itd. (art. 115 pkt. 3). Nie wiem co to ma wspólnego z regulacją.

Proponowana ustawa narusza żelazną zasadę gospodarki budżetowej, a mianowicie, że dochody jednostek budżetowych stanowią automatycznie dochód stosownego budżetu (państwa, samorządu). Trzeba zauważyć, że jest to krok w kierunku utraty kontroli nad tą częścią środków publicznych. Można zakładać, że jest to substytut istniejących obecnie form gospodarki pozabudżetowej (środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych). Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza *implicite*, że Autorzy dostrzegają jednak konieczność pewnej elastyczności w gospodarce środkami publicznymi, tyle tylko, że chcą ją osiągnąć innymi drogami.

Autorzy projektu walczą z pozabudżetowymi formami gospodarki środkami publicznymi, ale w art. 7 wprowadzają pojęcie „pozabudżetowych instytucji publicznych”. Innym przykładem braku konsekwencji w dyscyplinowaniu gospodarki środkami publicznymi jest zapis w artykule 12, w którym przewiduje się istnienie rachunku własnego jednostki budżetowej. Można zatem postawić pytanie, czy nie jest to zmieniona forma albo środków specjalnych, albo zakładu budżetowego.

W projekcie wprowadza się pojęcie dochodów własnych jednostek budżetowych, jednak definicja tych dochodów jest kuriozalna, tautologiczna. Innym przykładem jest termin „rozliczenie wyniku budżetu” (art. 39) w oderwaniu od dochodów i wydatków budżetowych. Jest to zaskakująca propozycja, gdyż wcale nie służy konsolidacji bilansu sektora finansów publicznych. W związku z tym trzeba zaznaczyć, że jedną z najsłabszych stron projektu jest brak dokładnych zapisów odnośnie do metody konsolidacji sektora finansów publicznych. Takie ogólne zapisy, jakie występują w projekcie stwarzają wręcz nieograniczone możliwości dla rządu przy manipulowaniu saldem (wynikiem) sektora publicznego. Szkoda, że w projek-

cie nie jest zapisane stanowisko wobec metody liczenia salda sektora finansów publicznych, czy to ma być metoda stosowana obecnie w Polsce, czy metoda SNA/ESA.

Projekt zakłada przyjęcie terminu „dyscyplina budżetowa”, co jest cofnięciem w stosunku do obecnego stanu. Dopatruje się zresztą tutaj niekonsekwencji, gdyż projekt przewiduje istnienie wcale pokazanej części pozabudżetowych form gospodarki środkami publicznymi. Lepiej więc byłoby trzymać się obecnie używanego terminu „dyscyplina finansów publicznych”. Brak zresztą konsekwencji terminologicznej, gdyż w art. 204 zakłada się m.in., że dyscyplinę budżetową stosuje się do pracowników sektora finansów publicznych. Zwraca uwagę, że w projekcie ustawy o finansach publicznych widoczne jest złagodzenie kar za naruszanie dyscypliny o finansach publicznych. Przewiduje się mianowicie skrócenie do 1 roku zakazu pełnienia funkcji kierowniczych w przypadku naruszenia dyscypliny budżetowej.

W projekcie jedną z centralnych kategorii jest Skarb Państwa. O ile wiem ustawy o Skarbie Państwa jak do tej pory nie ma. Jeżeli więc traktuje się ją jako centralny element proponowanej ustawy, to należałoby go zdefiniować. W innym razie może dochodzić do nieporozumień. Przykładem tego jest zapis (art. 101), w którym jest użyte określenie „Sprawozdania finansowe Skarbu Państwa”. Nie wiadomo o co chodzi.

Przedstawiona ocena ogólna zwalniałaby z przedstawienia uwag szczegółowych, gdyż w obecnej postaci projekt nie jest na tyle dojrzały, aby można było mu poświęcić więcej czasu. Zamieszczone poniżej uwagi (wybrane) mają na celu wskazanie przykładów niejednoznaczności zapisów, trudności w ich stosowaniu itp. Nie należy zatem poniższych uwag traktować jako kompleksowej oceny zapisów, co byłoby konieczne, gdyby projekt ten był przedmiotem dalszych prac parlamentu. Projekt ten nie jest – moim zdaniem – na tyle dojrzały, aby poddać go wszechstronnej analizie, ze względów, które przedstawiłem powyżej.

Uwagi szczegółowe

Art. 4 – poświęcony jest definicjom, które są mniej lub bardziej precyzyjne. Razi na pewno definicja dochodów własnych, które są nie wyjaśnione rodzajowo, ale instytucjonalnie, tzn. że są to te dochody, które znajdują się na rachunku dochodów własnych. Wobec tego, że konstrukcja „dochody własne” ma znaczenie dla dalszych uregulowań, np. co do swobody gospodarki środkami finansowymi. W tym kontekście warto też zapytać, czy będzie jakiś rachunek dochodów obcych.

Art. 5 – zasadnicze wątpliwości budzi definicja sektora publicznego. Poza brakiem definicji Skarbu Państwa, w wyliczanych elementach sektora występują niekonsekwencje. W punkcie 2 „Jednostki sektora finansów publicznych” nie mieszczą się jednostki samorządu terytorialnego. Interpretując dosłownie zapis art. 5 ust. 1 należałoby rozumieć, że jednostki samorządu terytorialnego nie należą do sektora finansów publicznych, ale do sektora publicznego. Dalsza lektura ustawy pozwala zakwestionować takie podejście, nawet już w tym samym artykule. Stwierdza się, że do sektora finansów publicznych zaliczane są państwowe i samorządowe instytucje kultury, zaś w punkcie 3 tego artykułu stwierdza się, że „... jednostki samorządu terytorialnego (...) są podmiotami sektora finansów publicznych”. Problem bierze się stąd, że projektodawcy wprowadzają pojęcie sektora publicznego (nie mylić z sektorem finansów publicznych). Poważny problem definicji sektora publicznego został „załatwiony” w kilku słowach. Podobnie dzieje się ze Skarbem Państwa. Wiem, że w obecnej praktyce używane jest pojęcie Skarbu Państwa, jednak z pewnym umiarem, co wynika z respektu wobec trudnego problemu zdefiniowania Skarbu Państwa. Ta krytyczna uwaga odnosi się także do projektu rządowego.

Art. 9 – co to znaczy „Pobrane przez siebie dochody...”

Art. 12 ust. 3 – przecież to nic innego niż środki specjalne, tyle tylko, że pod inną nazwą.

Rodzi się na tym tle pytanie skąd się wzięło 30% dochodów. Poza tym każdorazowe pytanie kierownika jednostki o zgodę organu wykonującego budżet jest – moim zdaniem – przejawem nadmiernej biurokratyzacji procesu budżetowego. Swoboda kierownika jednostki jest zresztą i tak pozorna, gdyż przeznaczenie tych środków i tak jest przesądzone przez dyspozycje zawarte w ust. 4.

Art. 23 – nie wiadomo dlaczego taka restrykcyjność terminu (3 dni).

Art. 24. – nie wiadomo o jaką odpowiedzialność chodzi (materialną, służbową, polityczną).

Art. 26 – wobec braku definicji środków publicznych, nie wiadomo o co chodzi.

Art. 27 – przykład utożsamiania budżetu państwa ze Skarbem Państwa.

Art. 42 – o jaki budżet chodzi, czy o budżet państwa, czy o jakiś inny. Przecież w konkretnym systemie nie ma budżetu *in abstracto*. Budżet jest atrybutem jakiegoś podmiotu publicznego.

Art. 44 – głosi się, że „budżet specjalny jest wyodrębnioną częścią budżetu, dla której określono odrębne źródła dochodów i zakres zadań finansowanych z danego budżetu”. Jest to nieporozumienie, gdyż – jak już wspomniałem – podważa istotę budżetu jako funduszu ogólnego, tzn. funduszu, w którym dochody nie są związane z wydatkami. Wbrew intencjom projektodawców rozwiązanie takie spowoduje zaciemnienie obrazu gospodarki środkami publicznymi. Powstaje zresztą pytanie, na jakich zasadach będą rozdysponowane środki z tych „budżetów specjalnych”? Czy na takich samych jak „zwykłych” części budżetu państwa. Z tego co zrozumiałem, budżety specjalne miałyby dotyczyć państwowych funduszy celowych, które są tworzone ustawą. Na tym tle powstaje wątpliwość, co do sensu zapisu art. 49, w którym wykaz budżetów specjalnych miałoby regulować rozporządzenie Rady Ministrów (a w przypadku jednostki samorządu terytorialnego – chyba uchwała Rady).

Art. 47 – zapis o tym, że budżety specjalne mogą być „...obciążone obowiązkiem przekazania części swych dochodów do budżetu ogólnego” wypacza ideę funduszu celowego, którym w istocie jest budżet specjalny. Fundusz celowy tworzy się właśnie po to, aby stabilizować finansowanie określonej dziedziny życia publicznego, gospodarczego itd.

Art. 56 – jest to zapis w ogóle zbędny, gdyż zawiera truizm.

Art. 57 – jest trafny, ale nie ma potrzeby tworzyć odrębnych budżetów dla środków pochodzących ze środków zagranicznych. Wystarczy przecież ująć je w część budżetu państwa.

Art. 65 – niezrozumiałą jest propozycja, aby przedłużyć termin przedstawienia przez rząd sprawozdania i omówienia wykonania budżetu za poprzedni rok do 31 października. Jest to termin spóźniony i nieskoordynowany z procesem przygotowania budżetu państwa na rok następny.

Art. 88 – ten zapis jest wielkim nieporozumieniem! Oznacza większą restrykcyjność niż Konstytucja. Przecież bank centralny powinien współpracować z rządem w sprawie rozwiązywania problemów długu publicznego. Emisja może dotyczyć obligacji pod zastaw pożyczek dla rządu właśnie dla obsługi długu. Przyjęcie reguły, że zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu długu nie może wzrastać, jest przejawem braku pragmatyzmu i realizmu. Jest to zaskakujące tym bardziej, że wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej na rząd spadną nowe obowiązki związane ochroną bilansu płatniczego kraju.

Art. 110 – nie rozumiem intencji zapisu w ust. 5 „Dla działów administracji rządowej: „budżet”, finanse publiczne” oraz „instytucje finansowe” tworzy się jedną część budżetową”.

Art. 114 – co to jest skonsolidowany budżet państwa. Jakie są zasady jego konsolidacji. Brak tych zasad, tak jak i zasad konsolidacji salda całego sektora finansów publicznych jest – o czym już wspomniałem – słabszą stroną tego projektu.

Art. 121 – powstaje pytanie, gdzie się ujmuje wydatki do wykorzystania z lat ubiegłych?

Art. 132 – dlaczego sprawa prowizorium budżetowego postawiona jest fakultatywnie a nie obligatoryjnie?

Art. 176 - zapis „w jakimkolwiek roku przypadającym po roku budżetowym” jest nierealistyczny, nie wiadomo w ogóle o co chodzi, czy np. o rok 2020 też. Takich kategoriycznych zapisów należałoby unikać. Poza tym nie wiadomo dlaczego projektodawcy zaproponowali wskaźnik 90%, czy wynika on z jakichś badań empirycznych, czy jakichś symulacji wyznaczających granicę bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 201 – nie wiadomo co to znaczy efektywność zarządzania finansowego.

Konkluzja

Przedstawiona krytyka nie oznacza, że w projekcie poselskim ustawy o finansach publicznych nie ma propozycji wartościowych. Znajduję je np. w zapisach dotyczących większej jawności finansów publicznych, zwiększenia kontroli parlamentu nad gospodarowaniem majątkiem państwowym. Zawsze byłem zwolennikiem, aby istotne decyzje prywatyzacyjne były podejmowane przez parlament, a nie przez urzędników. Praktyka poszła w kierunku innym. Dzisiaj widać nadto wyraźnie, że politykom różnych zresztą opcji było nie na rękę poddanie większej kontroli parlamentu procesów prywatyzacyjnych. Przedstawiano wówczas argumenty, że takie rozwiązanie opóźniłoby prywatyzację. Dzisiaj można stwierdzić, że – w wielu przypadkach – miała miejsce pseudoprywatyzacja, na co istnieje aż nadto dowodów z praktyki polskiej.

Zaletą projektu poselskiego jest to, że zawiera on zapisy dotyczące dyscypliny finansów publicznych (choć nazywanej tutaj dyscypliną budżetową). W projekcie rządowym ta część ustawy o finansach publicznych została „wyjęta”, co oceniam negatywnie.

Godna wsparcia jest też idea, aby ustępujący wraz z parlamentem rząd przedstawił informację o stanie finansów publicznych w okresie od poprzednich wyborów parlamentarnych (art. 128).

Inną zaletą projektu jest włączenie do sektora finansów publicznych fundacji utworzonych ustawą.

Reasumując, pomimo wielu zalet, które poselski projekt ustawy o finansach publicznych posiada, w całości nie stanowi na tyle dojrzałej koncepcji, aby można było go rekomendować do dalszych prac w parlamencie.