

**Prof. dr Andrzej Wernik**  
Instytut Finansów  
Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości

**Ekspertyza nr 298**  
**IP-104 P**

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

1. Przedłożony przez grupę posłów projekt ustawy o finansach publicznych (dalej UoFP) opiniuję jako alternatywną propozycję w stosunku do rządowego projektu UoFP, a nie jako abstrakcyjny pomysł uregulowania finansów publicznych oderwany od zaszłości historycznych. Gdybym miał oceniać poselski projekt jako właśnie taki abstrakcyjny pomysł, to ocena byłaby – choć niektóre propozycje uważam za nietrafne – pozytywna, gdyż jest projekt intelektualnie interesujący i oryginalny. Jednakże jeśli idzie o wybór pomiędzy dwoma projektami UoFP: rządowym i poselskim, to zdecydowanie wypowiadam się za projektem rządowym (choć mam w stosunku do niego bardzo dużo szczegółowych zastrzeżeń). Projekt rządowy jest lepiej dostosowany do realiów polskich i zapewnia ciągłość instytucjonalną finansów publicznych, a zmiany ogranicza do wprowadzenia regulacji nowych zjawisk i niezbędnej modyfikacji regulacji dotychczasowych (inna rzecz, że tych modyfikacji powinno być więcej). Natomiast projekt poselski proponuje przyjęcie innej koncepcji regulacji finansów publicznych i zerwanie ciągłości instytucjonalnej, zakłada zmiany daleko idące, wręcz rewolucyjne. Tymczasem ciągłość instytucjonalna jest wartością, której nie można lekceważyć, przeciwnie – trzeba ją chronić, a zmiany – gdy są niezbędne – wprowadzać powściągliwie i ostrożnie, respektując przyzwyczajenia ludzi: urzędników, posłów, radnych, a także zwykłych obywateli. To właśnie zapewnia projekt rządowy. Natomiast nic nie powinno stać na przeszkodzie, by projekt rządowy wzbogacić dobrymi propozycjami zawartymi w projekcie poselskim.

2. Do rzędu wątpliwych rozwiązań zawartych w projekcie poselskim UoFP zaliczam w szczególności:

2.1. Likwidację tzw. gospodarki pozabudżetowej, to znaczy zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych. O ile można się zgodzić, że w Polsce dzisiaj mamy przerost tych form organizacyjnych, to same instytucje – zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne – są pożyteczne i sprawdzone, w wielu przypadkach stanowią optymalną formę organizacyjno-prawną działalności w sektorze finansów publicznych. Przytoczona w uzasadnieniu argumentacja za likwidacją jest nader słaba. Tak na s. 3 uzasadnienia pisze się, że zakłady budżetowe to forma zanikająca, że „większość samorządowych zakładów budżetowych przekształca [się] ... w spółki, maleje również rola państwowych zakładów budżetowych”. To oczywiście prawda, ale nie wynika z tego, że należy zrezygnować z instytucji zakładu budżetowego. Jeśliby nawet występowało tylko kilka przypadków, w których instytucja ta jest przydatna, to należy ją utrzymać, a takich przypadków wymieniać można wiele poczynając od Zakładu Budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe” i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Przekształcenie w jednostki budżetowe czy instytucje prawa handlowego raczej nie byłyby stosowne. Także propozycja (art. 12) zastąpienia gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych prawem zatrzymywania do 30% dochodów ze sprzedaży, wynajmu i wydzierżawienia mienia, sprzedaży usług świadczonych jako działalność uboczna oraz odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie, jest całkowicie nietrafna, gdyż 30% dochodów nie pokryje kosztów usług (chyba, że założy się 230% narzutu zysku!) a 30% odszkodowania nie zapewni odtworzenia utraconego czy uszkodzonego mienia. Stanowczo lepiej utrzymać dotychczasowe sprawdzone instytucje tzw. gospodarki pozabudżetowej. Inna sprawa – ale nie jest to już materia ustawowa – że celowe byłoby dokonanie przeglądu zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środ-

ków specjalnych i likwidacja bądź restrukturyzacja znacznej ich części.

2.2. Dość dziwna zmiana układu ustawy budżetowej (art. 39-49). Wątpliwości budzi przede wszystkim podział na budżet ogólny i budżety specjalne niezbyt – jasny, zwłaszcza że nie jest określony sposób konsolidacji budżetu ogólnego z budżetami specjalnymi. W konsekwencji nie wiadomo, co oznacza zdefiniowany w art. 38 wynik budżetu: wynik budżetu ogólnego czy skonsolidowany wynik budżetu ogólnego i budżetów specjalnych. Sytuację pogarsza i to, że zakres planów finansowych państwowych jednostek sektora finansów publicznych, które mają stanowić budżety specjalne, nie jest ustalony ustawowo, lecz ma być określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 49). Otwiera to pole manipulowania wynikiem budżetu (oczywiście o ile ma on być skonsolidowanym wynikiem budżetu ogólnego i budżetów specjalnych) w drodze zmian w zakresie budżetów specjalnych. Dziwne są też propozycje terminologiczne lekceważące utrwalone pojęcia i standardy międzynarodowe. Dziwne jest samo pojęcie „budżet specjalne”, bo powszechnie pojęcie „budżet” łączy się z ogólnymi planami dochodów i wydatków podmiotów publicznych, natomiast cząstkowe plany finansowe – wyłączone z planu ogólnego – określa się raczej jako „parabudżety”. Także propozycja (art. 39 i 123) zastępowania powszechnie przyjętego pojęcia „finansowanie potrzeb pożyczkowych” określeniem „rozliczenie wyniku budżetu” budzi zdziwienie (*notabene* w podanym schemacie „rozliczenia” zapomniano uwzględnić samego wyniku, co uniemożliwia zbilansowanie).

2.3. Pominięcie problematyki finansów publicznych wynikającej z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: dotyczy to zarówno spraw związanych z rozliczeniami z budżetem Unii, jak i ze stosowaniem ESA 95, a także innych obowiązków wynikających z członkostwa, np. z Paktu Stabilizacji i Wzrostu.

2.4. Rezygnacja z istniejących w dotychczasowej UoFP (wtórnych w projekcie rządowym) przepisów dotyczących procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, paradoksalna, bo właśnie w chwili gdy nabierają praktycznego znaczenia i stają się ważnym instrumentem dyscyplinującym politykę budżetową.

2.5. Blisko dwudziestokrotne powiększenie rezerwy ogólnej; w art. 78, ust. 2 proponuje się powiększenie jej dopuszczalnego poziomu z 0,2% planowanych wydatków w dotychczasowej UoFP do 5% planowanych dochodów. O ile można zgodzić się, że dotychczasowy limit rezerwy ogólnej jest zbyt niski, to powiększenie go w takiej skali jest pomysłem absurdalnym.

2.6. Wiele zadań w projekcie powierza się nieistniejącej instytucji „Generalnego Inspektora Finansów Publicznych”. Prawie wszystkie zadania należą dzisiaj do obowiązków Najwyższej Izby Kontroli, która zresztą miałaby je pełnić nadal. Oznacza to że „Generalny Inspektor” praktycznie dublowałby działalność NIK. Paradoksalnie w przepisach przejściowych, art. 291, proponuje się by „do czasu wejścia w życie ustawy tworzącej urząd Głównego Inspektora Finansów Publicznych funkcję Generalnego Inspektora pełnił w zakresie określonej w niniejszej ustawie Prezes Najwyższej Izby Kontroli”. A więc po co mnożyć byty administracyjne i tworzyć urząd Generalnego Inspektora Finansów Publicznych?

2.7. Pominięte regulacje dotyczące audytu wewnętrznego, niedawno powołanego i w ostatnim okresie intensywnie wprowadzanego w życie.

3. Równocześnie poselski projekt UoFP zawiera wiele propozycji interesujących i trafnych, które mogłyby udoskonalić projekt rządowy. W szczególności:

3.1. Sformułowanie art. 1 zawierającego streszczenie ustawy jest bardziej eleganckie niż sformułowanie w analogicznym artykule (też 1) projektu rządowego.

3.2. Na uwagę zasługuje ujęcie zakresu sektora finansów publicznych w art. 5. W szczególności trafne jest sformułowanie ust. 1 (sektor finansów publicznych tworzą: 1) Skarb państwa, 2) jednostki samorządu terytorialnego, 3) jednostki sektora finansów publicznych) oraz rozróżnienie pojęć podmioty sektora finansów publicznych i jednostki sektora finansów publicz-

nych; pozwala to właściwie określić miejsce Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (podmioty, ale nie jednostki). Dobrze jest też sformułowanie ust. 2 wymieniającego jednostki sektora, pozwalające uniknąć niejednorodności wyliczenia zawartego w art. 4, ust. 1 projektu rządowego (np. w projekcie rządowym do sektora zalicza się m.in. organy władzy publicznej, a więc Prezydenta RP, Sejm, Senat, co nie bardzo ma sens, natomiast w projekcie poselskim odpowiednie kancelarie jako jednostki budżetowe są – bez imiennego wyszczególnienia – jednostkami sektora, co chyba lepiej oddaje stan prawny). Inna sprawa, że niezrozumiałe jest w świetle art. 16-18 projektu, odrębne wymienienie w ust. 2 pkt. 7 Narodowego Funduszu Zdrowia, choć powinien on się mieścić zbiorczo w pkt. 2 państwowe fundusze celowe.

3.3 Znakomity jest pomysł utworzenia rejestru jednostek sektora finansów publicznych sformułowany w art. 19 i 264 projektu, choć proponowany kształt tego rejestru, zlokalizowanego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego budzi pewne wątpliwości. Nie jest rozwiązany problem kwalifikowania podlegających wpisowi jednostek jako jednostek sektora. Dla zapewnienia zgodności zakresu sektora z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej (wynikającymi z ESA 95 i szczegółowych interpretacji EUROSTATU) – co jest niezwykle ważne ze względu na obowiązek rozliczania się ze stanu polskich finansów publicznych przed organami Unii – niezbędne jest zapewnienie odpowiednich uprawnień Ministrowi Finansów. Dotyczy to w szczególności jednostek wymienionych w art. 5, ust. 2, pkt. 8), zwłaszcza, że zgodnie z art. 5, ust. 4 Minister Finansów miałby ogłaszać, w formie obwieszczenia, wykaz tych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych.

3.4. Na uwagę zasługują niektóre propozycje dotyczące funduszy celowych. W szczególności definicja funduszu celowego podana w art. 16, ust. 1 jest bardziej prawidłowa z punktu widzenia teorii finansów publicznych niż definicja podana w art. 24, ust. 1 projektu rządowego. Bardzo dobra jest też zasada, że w ustawach tworzących fundusze celowe powinno być zawarte stwierdzenie, że dany fundusz jest funduszem celowym również w rozumieniu UoFP; propozycje odpowiednich zmian w obowiązujących ustawach powołujących fundusze zawierają art. 226, 229, 235, 236, 237, 245, 247, 250, 252, 267 i 272 projektu poselskiego (dziwi jednak brak propozycji analogicznej nowelizacji w ustawie dotyczącej Narodowego Funduszu Zdrowia).

3.5. Trafna jest w zasadzie propozycja likwidacji samorządowych funduszy celowych i włączenie pobieranych przez nie dochodów do odpowiednich budżetów samorządowych, choć bardziej szczegółowej analizy wymagałaby sprawa wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; być może utrzymanie ich byłoby celowe ze względu na prowadzoną działalność pożyczkową, która stałaby się niemożliwa po włączeniu ich do budżetu województw.

3.6. Wynikająca z art. 29 definicja rozchodów i wydatków publicznych jest bardziej precyzyjna niż definicja wynikająca z art. 6 projektu rządowego; zapewniałaby także lepszą ochronę przed niebezpieczeństwem manipulacji polegającej na nieuzasadnionym zaliczeniu wypłat środków publicznych, które powinny być traktowane jako wydatki publiczne, do kategorii rozchodów. Manipulacja taka, stanowiąca znaną metodę sztucznego pomniejszania deficytu, może być istotnym zagrożeniem dla przejrzystości finansów publicznych.

3.7. Bardzo dobry jest art. 89 mówiący, że „papiery wartościowe Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogą być emitowane tylko w celu ich sprzedaży lub w celu konwersji już istniejącego długu”. Eliminuje to inną znaną metodę sztucznego pomniejszania deficytu polegającą na zastępowaniu dotacji budżetowych nieodpłatnym przekazywaniu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych.

3.8. Trafną propozycją zawartą w projekcie poselskim UoFP jest wprowadzenie, znanej w

wielu krajach, instytucji zamknięcia rachunków państwowych (art. 153 -158). Proponowane rozwiązania nadają wyższą rangę procedurom związanym z rozliczeniem się przez Radę Ministrów wobec Sejmu z wykonania ustawy budżetowej i prowadzonej polityki fiskalnej, tzn. polityki kształtowania dochodów i wydatków publicznych w skali całego sektora finansów publicznych. Interesujący jest też pomysł uzupełnienia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej informacją przedkładaną przez Ministra Skarbu Państwa o stanie majątku Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych będących jednostkami sektora finansów publicznych, choć trzeba zgłosić tutaj 3 uwagi:

a) wprowadzenie instytucji „sprawozdania finansowego Skarbu Państwa” byłoby sprzeczne z art. 226 Konstytucji, który mówi, że Rada Ministrów przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej; trzeba przeto trzymać się terminologii przyjętej w Konstytucji, natomiast nic nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej sprawozdaniem o stanie majątku Skarbu Państwa itd.;

b) sprawozdanie o stanie majątku powinno ograniczać się do aktywów finansowych, do których zgodnie z ESA 95 zalicza się środki płatnicze, należności finansowe oraz aktywa finansowe „bliskie w swej naturze należnościom finansowym”, do których należą przede wszystkim akcje i inne udziały kapitałowe. Informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa wydają się raczej zbędne.

c) sprawozdanie nie powinno obejmować jednostek samorządu terytorialnego.

4. W uzasadnieniu poselskiego projektu UoFP sformułowane zostały pewne ciekawe koncepcje, które nie znalazły wyrazu w samym projekcie ustawy. Niemniej zasługują na uwagę, bo wskazują na pewne możliwości udoskonalenia regulacji ustawowych dotyczących finansów publicznych. W szczególności chodzi tu o dwie sprawy:

4.1. Na s. 3 i 4 uzasadnienia, w punktach 9-12 zarysowano koncepcję takiego przekształcenia budżetu państwa, by z – jak to jest obecnie – „zbiorczego planu finansowego państwowych jednostek budżetowych” przeobraził się w zbiorcze zestawienie „obejmujące praktycznie całość państwowego (lepiej rządowego) segmentu sektora finansów publicznych”. Wprawdzie zrealizowanie tej koncepcji przez układ budżet ogólny i budżety specjalne nie jest fortunne (przede wszystkim w warstwie terminologicznej), to ten sam cel można osiągnąć przez stworzenie systemu załączników do ustawy budżetowej, które mogłyby praktycznie zawierać wszystkie te plany finansowe jednostek sektora, które miałyby stanowić budżety specjalne. Najważniejsze jest stworzenie formuły zbiorczego, skonsolidowanego zestawienia budżetu ogólnego i budżetów specjalnych – o czym mówi się w punkcie 10 uzasadnienia – czy, co na jedno wychodzi, wszystkich załączników do ustawy budżetowej.

4.2. Na s. 4 uzasadnienia, w punkcie 14 proponuje się (czego nie ma w art. 38 projektu choć właśnie powinno być), by „na koniec każdego okresu sprawozdawczego do kasowo ewidencjonowanych wydatków budżetowych dodawać:

a) przyrost wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych,

b) przyrost złotowej wartości wyemitowanych i niewykupionych papierów wartościowych nominowanych w walutach obcych,

c) wartość nieodpłatnie przekazanych własnych papierów wartościowych”.

Dodałbym do tego punkt d) wartość nieodpłatnie przekazanych akcji i udziałów kapitałowych stanowiących własność Skarbu Państwa bądź innych jednostek sektora finansów publicznych. Myśl jest znakomita i dobrze byłoby wprowadzić taką zasadę korygowania wydatków publicznych, a tym samym i deficytu, przynajmniej do czasu przejścia w ewidencji operacji budżetowych na ujęcie memoriałowe (czego wymaga ESA 95, a czego się nie dostrzega ani w projekcie poselskim ani rządowym).