

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 300
IP-104 P

Opinia o rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 1844)

Uwagi ogólne

1. Podjęta przez rząd inicjatywa gruntownej zmiany ustawy o finansach publicznych jest godna poparcia, wobec istniejących w obowiązującej ustawie luk i nieściśłości terminologicznych. Należało jednak oczekiwać, że rząd przedstawi propozycję głębszych zmian, które służyłyby racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi. Przedłożony projekt nie różni się zasadniczo od obowiązującej obecnie ustawy. Co więcej, w wielu miejscach projekt oznacza – moim zdaniem – regres. Zasadnicze zmiany dotyczą dostosowania ustawy o finansach publicznych do wymogów prawa unijnego, a także są związane z koniecznością wprowadzenia do ustawy zapisów traktujących o gromadzeniu i wykorzystaniu środków unijnych – z jednej strony, a dokonywania wpłat na rzecz UE – z drugiej strony.

2. Przygotowanie nowej wersji ustawy jest znakomitą okazją do poprawy prawnych warunków racjonalnego działania w sferze gospodarki środkami publicznymi. Chodzi tutaj o wprowadzenie do ustawy zapisów, które zmuszałyby do lepszego planowania i wykorzystania środków publicznych. Istniejąca w tej materii ustawa o zamówieniach publicznych tylko do pewnego stopnia wspiera lepsze ich wykorzystanie. Zapis ustawowy powinien nakładać na dysponentów środków publicznych obowiązek przeprowadzenia rachunku ekonomicznej i społecznej efektywności wydatkowanych środków, a w szczególności dokonywania pomiaru, także w takich dziedzinach, w których jest to trudne. Jest to aktualny trend w finansach i w sektorze publicznym w krajach wysoko rozwiniętych. Wprawdzie w wielu miejscach projektu ustawy wspomina się o konieczności oszczędnego, efektywnego wykorzystania środków publicznych, ale zapisy te są zbyt słabe. Myślę, że nadeszła pora, aby kwestie te postawić znacznie ostrzej i w sposób systemowy. Jeżeli nie u ustawie, to powinna ona delegować uprawnienia dla Ministra Finansów, który powinien przedstawić warunki gospodarowania środkami publicznymi, przy zastosowaniu metod i technik programowania budżetowego, co zmuszałoby podmioty sektora finansów publicznych do systemowej analizy efektywności i społecznej użyteczności środków publicznych. Dla przykładu tylko podam, że w ramach tego obowiązku powinien być przedstawiony rachunek (rachunki) alternatywnych ścieżek realizacji zadań.¹

3. Wyprowadzenie z ustawy zapisów dotyczących dyscypliny finansów publicznych oraz przyjęcie rozwiązania, że kwestie te będą uregulowane odrębną ustawą jest – moim zdaniem – błędne. W konsekwencji takiego rozstrzygnięcia „okrojona” ustawa o finansach publicznych nie może – tak jak dotychczas – pełnić roli „konstytucji” całego sektora finansów publicznych. Nie wiadomo jakimi przesłankami kierował się rząd usuwając ten fragment z obecnie obowiązującej ustawy. Zagadnienie odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny finansów publicznych należy uznać za elementarne rozstrzygnięcie, gwarantujące racjonalną gospodarkę środkami publicznymi. Na tej samej zasadzie można równie dobrze wyprowadzić z ustawy zapisy dotyczące audytu wewnętrznego. Na marginesie warto podkreślić nadmierną

¹ W Wielkiej Brytanii wprowadzono w drodze ustawy obowiązek przeprowadzania rachunku alternatywnego kosztów przy realizacji zadań ze środków publicznych.

szczegółowość zapisów w tej materii, np. składu komisji egzaminacyjnej dla audytorów, co rozbudowuje ustawę niepotrzebnie. Sądzę, że część zapisów szczegółowych odnośnie do audytu wewnętrznego powinna być rozstrzygana aktami wykonawczymi, gdyż zapisy te nie są „przystające” do spraw o innym ciężarze gatunkowym. Uwaga ta jest o tyle zasadna, że w projekcie ustawy strony brak jest zapisów o fundamentalnym znaczeniu dla finansów publicznych (o czym poniżej).

4. W projekcie brak jest określenia precyzyjnych zasad liczenia salda budżetu państwa, wyniku sektora finansów publicznych, zasad konsolidacji bilansu sektora finansów publicznych. Zmiana ustawy o finansach publicznych stanowi dogodną okazję do tego, a przy ustalaniu tych wielkości przejść na metodę SNA/ESA rzutującą na saldo budżetu państwa, wynik sektora finansów publicznych (*General Government*), wielkość Państwowego Długu Publicznego oraz Długu Skarbu Państwa.

5. W związku z wejściem do Unii Europejskiej konieczne jest powstanie agencji płatniczych. Ze względu na ich rolę i trwałą pozycję w sektorze finansów publicznych, konieczne byłoby przyjęcie podstawowych rozstrzygnięć co do tych instytucji już w ustawie o finansach publicznych, a nie odsyłanie (art. 187, ust. 1) do odrębnych przepisów. Ustawodawca powinien dążyć do konsolidacji przepisów o zasadach finansowych sektora publicznego, a więc do rozstrzygnięcia – na ile to jest tylko możliwe – w jednym akcie prawnym.

6. Proponowany projekt zmian związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej jest nazbyt ogólnikowy. Zapisy ustawowe w tej materii są wygodne dla rządu, natomiast rodzą poważne wątpliwości co do racjonalności wykorzystania środków publicznych. Zapisy dotyczące tej problematyki są „porozrzucane” po całej ustawie. Tymczasem ich ranga, możliwości kontroli i monitorowania, wymagałaby odrębnego potraktowania, w formie odrębnej części, lub – co najmniej – odrębnego rozdziału ustawy.

7. Zmiana ustawy o finansach publicznych powinna być okazją do uporządkowania pojęć i terminów w obszarze finansów publicznych. Obecnie występuje nie do zaakceptowania sytuacja, że w praktyce budżetowej, odnoszącej się zwłaszcza do prac nad przygotowaniem projektu budżetu państwa oraz sprawozdaniem z jego wykonania, używa się wiele wyrażeń, które nie mają prawnego umocowania i zdefiniowania. Wprowadza to chaos w debacie nad projektem budżetu oraz przy ocenie jego wykonania. Chodzi tutaj zwłaszcza o posługiwanie się takimi pojęciami jak np.: „deficyt ekonomiczny sektora finansów publicznych”, „nadwyżka pierwotna sektora finansów publicznych”, ale także innymi.

8. Oceniany projekt nie stanowi postępu w dziedzinie porządkowania operacji bieżących i operacji majątkowych. Wyjściem tutaj byłoby wyodrębnienie z budżetu państwa (jednostki samorządu terytorialnego) budżetu bieżącego i budżetu kapitałowego. Rozwiązanie takie nadawałoby finansom publicznym cechę przejrzystości i stanowiłoby krok w kierunku powiązania operacji pożyczkowych rządu (jednostek samorządowych) ze zmianami w majątku. Warto podkreślić, że typowym motywem zaciągania pożyczek (emisji papierów wartościowych) w wielu krajach jest powiększanie majątku publicznego (budowa obiektów, urządzeń infrastruktury itd.). Przyrost majątku stanowi swoiste zabezpieczenie dla zaciąganych pożyczek. Spełnienie tego w naszych warunkach byłoby niemożliwe, ale ten kierunek ewolucji finansów publicznych jest nieunikniony.

9. Ustawa w zasadniczym kształcie nie zmienia instytucjonalnej (podmiotowej) organizacji sektora finansów publicznych, zachowując jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze. W płaszczyźnie funduszowej pozostają budżet i fundusze celowe. Utrzymane są także środki specjalne. Tę stabilizację popieram, ale przy okazji warto podkreślić, że fakt pozostawienia tych form organizacyjno-prawnych nie zwalnia rządu (samorządów) z obowiązku przeglądu tzw. gospodarki pozabudżetowej. Przegląd ten powinien doty-

czyć także agencji władz publicznych oraz fundacji utworzonych przez jednostki należące do sektora finansów publicznych.

10. Z drugiej strony, trzeba zwrócić uwagę krytyków funduszy celowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych, iż nie odpowiada prawdzie ocena jakoby instytucje te znajdowały się poza jakąkolwiek kontrolą. Obowiązująca obecnie ustawa (art. 86 i 87) rozstrzyga, że wymienione rodzaje instytucji włącza się do ustawy budżetowej. Rozwiązanie takie jest utrzymane w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych (art. 117, ust. 6 i 7). Przy ocenie tych instytucji przez parlament istnieje możliwość zapoznania się z danymi odnośnie do podstawowych wielkości finansowych tych instytucji, w tym stanu początkowego środków, przychodów własnych, dotacji z budżetu państwa oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. W projekcie ustawy podtrzymany został zapis ograniczający dokonywanie zmian w państwowym funduszu celowym. Zmiany w planie przychodów w projekcie ustawy (tak jest też obecnie) są niedozwolone. Zmiany w wydatkach z kolei wymagają zgody ministra nadzorującego dany fundusz. Odrębną kwestią jest kontrola i nadzór nad tymi instytucjami, ale przecież z tymi samymi problemami spotykamy się w przypadku budżetu. W podobnym duchu sformułowane są w projekcie ustawy rozstrzygnięcia dotyczące funduszy, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych działających na szczeblach samorządowych.

Uwagi szczegółowe

Art. 3 – dlaczego pominięto tutaj procesy finansowe zachodzące w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w elementach sektora finansów publicznych. Trafne jest wyróżnienie nowego elementu sektora finansów publicznych – sektora ubezpieczeniowego. Rozróżnienie takie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Art. 4 – błędem jest nie zaliczenie do sektora finansów publicznych agencji władz publicznych. Gospodarka tych podmiotów znajduje się pod obstrzałem krytyki. Stąd też poddanie ich kontroli parlamentu byłoby ważne dla ograniczenia nieprawidłowości. W kontekście reformy finansów publicznych postawiłbym sprawę ostro: albo agencje władz publicznych zostaną włączone do sektora finansów publicznych (bez względu na formę organizacyjno-prawną), albo ulegną likwidacji. Nie może być tak, że oszczędności środków publicznych szuka się wszędzie, a ta dziedzina angażująca przecież środki publiczne i majątek publiczny traktowana jest w sposób uprzywilejowany. Nie jestem zwolennikiem likwidacji agencji jako instytucji publicznych, ale zdecydowanym zwolennikiem rozszerzenia nad tymi instytucjami nadzoru i kontroli. Podobna uwaga dotyczy fundacji, które o ile byłyby tworzone przez jednostki sektora finansów publicznych, o tyle powinny stanowić jedno z jego ogniwi. Poza tym art. 4 należałoby w całości przerehabilitować tak, aby konstrukcja systemu finansów publicznych była bardziej klarowna. Oto proponowany zapis:

Sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) sektor² rządowy, w skład którego wchodzi:
- 2) sektor samorządowy, w skład którego wchodzi:
- 3) sektor ubezpieczeń społecznych, w skład którego wchodzi:

Art. 5 – należy rozważyć, czy słuszna jest rezygnacja z terminu „daniny publiczne”, jako rodzaju środków publicznych (art. 5.1), gdyż termin ten przecież nadal występuje w Konstytucji.

² Może warto zastanowić się nad wprowadzeniem pojęcia „podsektor”, co zapewniłoby klasyfikowanemu obszarowi cechę przejrzystości.

Art. 7 – ustawodawca słusznie zrezygnował z występującego w poprzednich wersjach ustawy pojęcia „niedobór budżetowy”, gdyż wprowadzało to zbędny chaos terminologiczny.

Art. 8 – o jakie chodzi pożyczki udzielane przez Skarb Państwa. Czy przypadkiem nie identyfikuje się Skarbu Państwa z budżetem państwa?

Art. 9 ust. 2 – co oznacza zapis: „Przez dług Skarbu Państwa rozumie się nominalne zadłużenie Skarbu Państwa”. Tak naprawdę chodzi przecież o dług rządu albo budżetu państwa. Notabene, w całej ustawie istnieje chaos terminologiczny wynikający z tego, że brak jest definicji i usytuowania instytucji Skarbu Państwa w całym sektorze publicznym, w tym sektorze finansów publicznych. Warto zatem zastanowić się, czy nie należałoby wreszcie tę kwestię uregulować. Skarb Państwa jest tutaj kategorią iluzoryczną, w tym sensie, że Minister Finansów dokonuje operacji z tymże Skarbem Państwa, zaciąga długi w jego imieniu, udziela poręczeń i gwarancji, ponosi konsekwencje tych operacji, ale tak naprawdę nie ma żadnego wpływu na Skarb Państwa (gospodarowanie majątkiem publicznym).

Art. 11 – niemal cały sens jawności finansów publicznych został wypaczony przez zastrzeżenia o informacji niejawniej oraz ze względu na tajemnicę handlową. Będą to znakomite preteksty, do utajniania finansów publicznych na wszystkich szczeblach władzy, od rządowej poczynając i – co gorsza – na samorządowej kończąc. Już wcześniej istniały nagminne przypadki utrudniania obywatelom dostępu do informacji, teraz ta tendencja zostanie wzmocniona. Jak te zapisy mają się do głoszonych idei walki z korupcją, racjonalizowaniem gospodarki pieniędzmi publicznymi? Niezrozumiały jest przepis (ust. 5) zawężający (tylko do radnych) dostęp do dokumentów finansowych. Pojawia się możliwość dowolnej interpretacji pojęcia „dokument finansowy”. A co z szarym obywatelem. Niby dlaczego nie miałby on dostępu do informacji o wydatkowaniu środków publicznych, np. przez gminę. Nie wiadomo też komu ma udostępniać informacje o świadczeniodawcach Narodowy Fundusz Zdrowia.

Art. 13 – powinien być zapis zobowiązujący Ministra Finansów do sporządzenia odrębnej klasyfikacji w części budżetu, ujmującej powiązania z finansami Unii Europejskiej.

Art. 14 – budzi wątpliwość przyjęcie zasady wyceny należności i zobowiązań nominowanych w walutach obcych tylko według bieżących kursów walutowych. Dla przedstawienia rzeczywistych zmian w należnościach i zobowiązaniach potrzebne byłoby też zestawienie rachunku w oparciu o kurs uśredniony w danym okresie obrachunkowym, gdyż w przypadku istotnych wahań kursów, informacje o stanie należności i zobowiązań bieżące mogą przedstawiać rzeczywiste na dany dzień, ale jednak wątpliwe wartości dla oceny tego obszaru finansów publicznych.

Art. 24 – zasadnicze zastrzeżenie budzi dopuszczona w ust. 7 możliwość zaciągania przez fundusze celowe kredytów (*implicite*) w bankach. Doświadczenie pokazuje, że jest to jedna z możliwych przyczyn powstawania zobowiązań, które i tak będą pokryte przez podatnika, tyle tylko, że pieniądź pozyskany w bankach jest na ogół pieniądzem droższym niż pieniądź pożyczony przez rząd poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Stąd też ograniczyłbym możliwość pozyskiwania pieniądza pożyczkowego, np. w przypadku zagrożenia płynności finansowej funduszu, tylko i wyłącznie do jednostek należących do sektora finansów publicznych. Najczęściej byłyby to budżet państwa i budżety samorządowe. Rozwiązanie takie sprzyjałoby sprawowaniu kontroli nad całymi finansami publicznymi. Złe doświadczenia z zadłużonymi szpitalami, z zadłużonymi urzędami pracy są tego najlepszym dowodem.

Art. 25 – jeżeli dopuszcza się tworzenie przez jednostki sektora finansów publicznych fundacji, to powinny one znaleźć się bezwzględnie wewnątrz tego sektora, tzn. powinny one znaleźć się w wykazie jednostek należących do sektora finansów publicznych. Postulatowi takiemu nie przeczy fakt, że część środków finansowych będzie miała charakter prywatny. Podobna sytuacja występuje przecież w przypadku państwowych szkół wyższych, które istot-

ną część środków obecnie czerpią ze źródeł prywatnych.

Art. 29 – określenie „nieprzekraczalny limit” jest zbędne. Wystarczy „limit”.

Art. 30 – jest to znakomite miejsce, aby zobowiązać ustawowo podmioty sektora finansów publicznych do stosowania rozwiązań z zakresu zwiększania efektywności wykorzystania środków publicznych. Chodzi zwłaszcza o prowadzenie rachunku kosztu alternatywnego dla zadań, na które ponoszone są wydatki. Kwestie tę poruszałem w części ogólnej oceny ustawy o finansach publicznych.

Art. 70 – zupełnie nowa sytuacja w zakresie obowiązków rządu wobec bilansu płatniczego. Przepis ten wprowadzie istniał, ale był martwy. Zacznie obowiązywać od 1 maja 2004 r. W nowym świetle postawiona została konieczność współpracy banku centralnego (Rady Polityki Pieniężnej) z rządem. Szkoda, że w uzasadnieniu ten zapis nie został odpowiednio wyjaśniony i skomentowany. Zapis ten może stanowić kolejne zagrożenie dla finansów publicznych, jakkolwiek jego sens jest zrozumiały. Należy jednak zauważyć nierówną pozycję rządu w porównaniu z bankiem centralnym, gdyż rząd nie ma bezpośrednich możliwości oddziaływania na kurs walutowy i bilans płatniczy. Na tym tle rodzi się pytanie, czy przepisy te nie powinny być bardziej precyzyjne, a więc w jakich warunkach możliwe jest zaciąganie takich pożyczek, czy pożyczki takie powinny być wliczane do wskaźników występujących w ramach procedur ostrożnościowych itd.

Art. 96 – wśród części budżetu pojawia się część „Środki własne Unii Europejskiej budżetu”. Nie zostały one nigdzie wcześniej zdefiniowane. Należałoby zatem odesłać do art. 98, ust. 7. Niezależnie od tego, co napisano w art. 97, ust. 2 interesująca byłaby odpowiedź na pytanie, kto będzie dysponentem tej części budżetu, podobnie jak części „Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej” .

Art. 98 – wśród wydatków budżetu państwa pojawiają się „wpłaty środków własnych Unii Europejskiej”. Nazwa jest myląca; czy nie można tej pozycji inaczej sformułować?

Art. 149 – wśród obowiązków sprawozdawczych rządu powinny być wymienione także:

a) skonsolidowany bilans sektora finansów publicznych, w ramach którego powinna być uwzględniona – na zasadzie subsektora – Unia Europejska;

b) transfery wewnątrz sektora finansów publicznych;

c) szczegółowe informacje o zmianach w zaległościach podatkowych i niepodatkowych, ze wskazaniem przyrostu tych zaległości w ujęciu grup podmiotów, a także spadku tych zaległości, ale z rozbiem na pozycje: a) spłacone, b) umorzone, odroczone w danym roku budżetowym;

d) szczegółowe informacje zmian w stanie gwarancji i poręczeń skarbu państwa.

Propozycja zawarta w pkt. c i d jest o tyle ważna, że w dotychczasowej sprawozdawczości budżetowej informacje te podawane są lakonicznie.

Art. 160 i 161 – na podkreślenie zasługuje zapis, że spod rygorów ostrożnościowych wyłączone są kredyty i pożyczki zaciągnięte w związku z przyrzeczonymi środkami w umowie z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi oraz Funduszem Spójności Unii Europejskiej. Ważny jest też przewidziany przez ustawodawcę zapis, iż w przypadku, gdy przyrzczone środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności nie zostaną przekazane lub zażądany ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła zaciągać kredytów i emitować papierów dłużnych. Rodzi się jednak pytanie, czy przyrost zadłużenia jednostek samorządowych z wymienionych tutaj tytułów będzie uwzględniany do wskaźników występujących w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych.

Art. 197 – powinno się zapisać, że jednostki sektora finansów publicznych mają prawo

ubiegać się o pożyczkę z budżetu państwa.

Konkluzja

Reasumując, oceniany projekt zawiera wiele wątpliwych rozwiązań i zapisów. Na część zwróciłem uwagę powyżej. Projekt stanowi niewątpliwie dojrzałą koncepcję. Jego wielką zaletą jest to, że nawiązuje do uregulowań prawnych istniejących w obszarze finansów publicznych. Rozwiązania te zostały zweryfikowane przez praktykę, co stanowi niewątpliwą wartość tego projektu, przy czym mam tutaj na myśli zarówno weryfikację pozytywną, jak i negatywną. Ta ostatnia stanowi dobry punkt wyjścia do weryfikacji obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych. Z tych względów uważam, że rządowy projekt ustawy o finansach publicznych powinien być przedmiotem prac parlamentu.