

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

Ekspertyza nr 301
IP-104 P

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

1. Zasadniczym celem zmian, jakie wprowadza rządowy projekt nowej ustawy o finansach publicznych (dalej UoFP) w stosunku do dotychczasowej ustawy, jest dostosowanie polskich finansów publicznych do warunków wynikających z wejścia Polski do Unii Europejskiej. Ponadto projekt aktualizuje, doprecyzowuje i uzupełnia dotychczasowe przepisy uwzględniając doświadczenia już prawie 5 lat funkcjonowania starej UoFP. Projekt nie wprowadza daleko idących zmian instytucjonalnych, przeciwnie utrzymuje w zasadzie rozwiązania dotychczasowe przewidując tylko niezbędne modyfikacje. Podejście takie trzeba uznać za uzasadnione i racjonalne, gdyż stabilność rozwiązań instytucjonalnych – o ile nie ujawniła się ich ewidentna wadliwość – jest wartością samą w sobie i wprowadzenie zmian dla samych zmian jest szkodliwe i nieracjonalne.

2. Dostosowanie polskich finansów publicznych do warunków Unii Europejskiej obejmuje dwa kompleksy zagadnień. Po pierwsze, stworzenia właściwych warunków instytucjonalnych w zakresie rozliczeń z budżetem Unii, a zwłaszcza zapewniających jak najlepsze wykorzystanie środków unijnych. Po drugie, zbliżenie rozwiązań obowiązujących w zakresie finansów publicznych do zasad przyjętych w Unii Europejskiej, a wynikających z ESA 95 (Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych), a także Paktu Stabilności i Wzrostu. Jeśli w odniesieniu do pierwszego kompleksu zagadnień propozycje rozwiązań zawarte w projekcie UoFP wydają się poprawne i prawidłowe, to w odniesieniu do drugiego kompleksu zagadnień prawie że nie ma postępu w stosunku do stanu dotychczasowego.

3. Brak postępu w zakresie dostosowań polskich finansów publicznych do warunków Unii Europejskiej dotyczy w szczególności spraw następujących:

3.1. Projekt utrzymuje rejestrację operacji w budżecie państwa, budżetach samorządowych, jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych na bazie kasowej (art. 14, ust. 1, pkt. 1 mówi „dochody i wydatki będą ujmowane w terminie ich zapłaty...”), podczas gdy ESA 95 nakazuje rejestrację operacji na bazie memoriałowej tzn. w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia. Wprawdzie można się zgodzić, że przejście na ujęcie memoriałowe nie jest możliwe już od 1 stycznia 2004 r., bo wymaga odpowiednich przygotowań, ale nowa ustawa powinna określać termin przejścia albo dać Ministrowi Finansów delegację w tej sprawie.

3.2. O ile projekt zgodnie z ESA 95 reguluje sprawę zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych, tzn. państwowego długu publicznego (jedyne odchylenie to zaliczenie do długu zobowiązań wymagalnych, ale to konsekwencja ujęcia kasowego), to całkowicie poza zakresem regulacji ustawowej pozostają aktywa finansowe sektora finansów publicznych. Aktywa finansowe zgodnie z ESA 95 obejmują środki płatnicze, należności finansowe oraz aktywa ekonomiczne „bliskie w swej naturze należnością finansowym”, do których zalicza się akcje i inne udziały kapitałowe. Aktywa finansowe zgodnie z ESA powinny być ewidencjonowane i jeśli nie mogą być ujmowane według swej wartości nominalnej to przeceniane według określonych zasad.

3.3. Nie jest sprawą jasną, czy zakres sektora finansów publicznych jest zgodny z ESA.

Wynika to ze specyficznej konstrukcji proponowanego art. 4, który w ust. 1 wymienia 12 kategorii podmiotów zaliczonych – zgodnie z ESA – do sektora, ale jest również pkt. 13 wymieniający „inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego”. I tu powstaje szeroka sfera nieoznaczoności, zwłaszcza że projekt UoFP nie określa, kto decyduje o zaliczeniu bądź nie zaliczeniu danej jednostki do sektora finansów publicznych. Wiadomo, że właściwy organ UE (EUROSTST) krytykował – z punktu widzenia ESA – dotychczasowy zakres sektora, mianowicie, że niesłusznie zalicza się do niego Agencję Rynku Rolnego i jednostki badawczo-rozwojowe. Projekt UoFP tego nie zmienia, ani nie określa, kto jest uprawniony do dokonywania zmian. Najlepszym rozwiązaniem byłoby ustanowienie Rejestru Podmiotów Sektora Finansów Publicznych, któryby jednoznacznie określałby przynależność danej jednostki organizacyjnej do Sektora. Otwartą sprawą jest, kto taki Rejestr miałby prowadzić (Ministerstwo Finansów, GUS czy jeszcze ktoś inny).

3.4. W celu zbliżenia polskich regulacji w zakresie finansów publicznych do obowiązujących w Unii Europejskiej celowe byłoby wprowadzenie nowego artykułu (zlokalizowanego najlepiej po art. 16) o brzmieniu „Minister Finansów w ramach procedury wielostronnego nadzoru finansów publicznych w Unii Europejskiej, opracowuje programy stabilności bądź konwergencji we współpracy z właściwymi organami”

4. Sprawa niezwyklej wagi jest przejrzystość i jawność finansów publicznych. Projekt nowej UoFP poświęca problematyce przejrzystości i jawności cały rozdział obejmujący 7 artykułów. W porównaniu ze starą UoFP proponuje wprowadzenie wielu korzystnych modyfikacji, ale nasuwają się też zastrzeżenia. Nie chodzi o to, że słowo „przejrzystość” poza tytułem rozdziału nie pojawia się w żadnych z wyliczonych w ustawie werbalnych deklaracji, lecz od stosowania rozwiązań rzeczywiście przejrzystości zapewniających, zwłaszcza w odniesieniu do pozycji wynikowych: deficytu zarówno całych finansów publicznych, jak i budżetu państwa oraz poziomu i zmian pasywów (czyli długu publicznego) i aktywów. Tego dotyczą zasadnicze zastrzeżenia:

4.1. Deformację deficytu zarówno budżetu państwa, jak i całego sektora spowoduje przyjęcie propozycji – zawartej w art. 6, ust. 2 i art. 211 – by ubytek składek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych związany z przekazaniem części składki do otwartych funduszy emerytalnych kompensowany był nie – jak dotychczas – dotacją budżetową, lecz „by był rozliczany w ciężar rozchodów budżetu państwa”. Oznaczałoby to sztuczne zmniejszenie deficytu, który zgodnie z art. 7 ust. 1 zdefiniowany jest jako ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi. Wprawdzie w projekcie UoFP, podobnie jak w starej ustawie, nie ma definicji wydatków publicznych (co jest zresztą niewątpliwym błędem!), ale trzeba przyjąć – zgodnie z powszechną na świecie praktyką – że wydatkami są płatności definitywne, zaś płatności nie definitywne, zwrotne to rozchody nie mające charakteru wydatków. Niewątpliwie środki przekazane do FUS na skompensowanie ubytku składek to płatności definitywne, bezzwrotne, a więc powinny być traktowane jako wydatki publiczne. Dlatego też proponowane w projekcie UoFP rozwiązanie jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych.

4.2. Sprzeczne z zasadą przejrzystości a także jawności finansów publicznych jest pominięcie w ustawie sprawy wspomnianych już aktywów finansowych sektora finansów publicznych. Zarówno stan aktywów finansowych, jak operacje z nimi związane nie są w pełni jawne. W szczególności nie są podawane do wiadomości publicznej informacje o nieodpłatnym przekazywaniu akcji i udziałów kapitałowych stanowiących własność Skarbu Państwa, choć takie nieodpłatne przekazywanie oznacza faktycznie substytucję dotacji budżetowej. Co więcej takie przekazywanie akcji czy udziałów dokonywane jest bez aprobaty Sejmu i poza jego

wiedzą, co oznacza ograniczenie parlamentarnej kontroli finansów publicznych: zastępowanie dotacji budżetowych przekazywanymi akcjami to nic innego jak sztuczne zaniżanie deficytu. W związku z tym należałoby postulować:

a) wprowadzenie zasady, że nieodpłatne przekazywanie aktywów finansowych przez podmioty sektora finansów publicznych, a w szczególności Skarb Państwa może następować tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (uchwale) budżetowej i tylko w zakresie określonym w tym upoważnieniu;

b) powiększanie deficytu budżetu państwa bądź budżetu samorządowego o wartość przekazywanych nieodpłatnie aktywów finansowych;

c) wprowadzenie obowiązku podawania do wiadomości publicznej w trybie przewidzianym w art. 12 danych o stanie aktywów finansowych (z podziałem na 3 grupy określone w ESA 95) i zmianach, jakie zaszły w ciągu roku dla całego sektora oraz Skarbu Państwa;

d) wprowadzenie w dokumentach dotyczących finansów publicznych – w szczególności w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z jej wykonania – obowiązku uwzględniania danych o aktywach finansowych (analogicznie jak danych o długu publicznym; wymaga to odpowiednich zmian w art. 117, 119 i 149 projektu UoFP).

5. Sprawy długu publicznego są uregulowane w projekcie UoFP prawidłowo, nasuwają się jednak 3 drobne uwagi:

5.1. Używane w projekcie (np. w art. 9 i 10 oraz w całym dziale II) określenie „państwowy dług publiczny” jest w gruncie rzeczy tautologią, słowo „państwowy” jest całkowicie zbędne. Zauważyć trzeba, że państwowy dług publiczny obejmuje też zadłużenie samorządów, o którym nie można mówić, że jest „państwowe”.

5.2. w art. 9, ust. 1 państwowy dług publiczny definiuje się jako nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora. Definicja ta jest błędna w odniesieniu do eliminacji przepływów finansowych, bo dług jest kategorią ekonomiczną w wymiarze zasobu, zaś przepływy finansowe kategorią w wymiarze strumienia; prawidłowo powinno być: „po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora”.

5.3. Podana w tymże art. 9 ust. 2 definicja długu Skarbu Państwa jest absolutną tautologią („przez dług... rozumie się zadłużenie”!), ale ważniejsza jest sprawa, czy dług Skarbu Państwa jest częścią państwowego długu publicznego. W art. 4 Skarb Państwa nie jest wymieniony wśród podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych, a więc jego zadłużenie zgodnie z definicją państwowego długu publicznego podaną w art. 9, ust. 1 nie wchodzi w skład tego długu. Można oczywiście domniemywać, że mimo pominięcia w art. 4 Skarb Państwa jest podmiotem sektora finansów publicznych, ale marna z legislacyjnego punktu widzenia byłaby ustawa, która z góry zakładałaby konieczność takiego domniemania, lepiej wpisać do art. 4 Skarb Państwa.

6. Bardzo ważną kategorią w zakresie finansów publicznych są potrzeby pożyczkowe i ich finansowanie. Projekt UoFP poświęca tej problematyce art. 8 oraz art. 66 – 73. Nasuwa się tu kilka zastrzeżeń:

6.1. Definicja potrzeb pożyczkowych podana w art. 8 nie jest trafna. Mówi ona, że „przez potrzeby pożyczkowe ... rozumie się środki finansowe”, choć oczywiste jest, że potrzeby to nie środki. Prawidłowa definicja powinna brzmieć: przez potrzeby pożyczkowe rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do itd.

6.2. Nie jest jasne, kto jest podmiotem odczuwającym potrzeby pożyczkowe. W projekcie UoFP używa się systematycznie określenia „potrzeby pożyczkowe budżetu państwa”, ale wątpliwości budzi poprawność takiego sformułowania. Bardziej właściwe byłoby określenie

„potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa”, bo to Skarb Państwa – jak wynika z art. 66, 67, 69, 70 zaciąga pożyczki na finansowanie potrzeb pożyczkowych. W art. 69 użyte jest *nota bene* (jeden raz tylko w całym projekcie ustawy) określenie „potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa”.

6.3. Nie jest logiczne ograniczenie kategorii potrzeb pożyczkowych do potrzeb związanych z budżetem państwa. Potrzeby pożyczkowe występują w skali całego sektora finansów publicznych i odnoszące się do nich dane powinny być publikowane w podstawowych dokumentach dotyczących finansów publicznych, w szczególności w ustawie budżetowej (ściślej w jej uzasadnieniu) oraz sprawozdaniu z jej wykonania. Można się zgodzić, że szacowanie *ex ante* potrzeb pożyczkowych całego sektora w ustawie budżetowej byłoby zbyt trudne (ze względu na braki informacji o sytuacji w budżetach samorządowych), ale w pełni realne jest określenie przewidywanych potrzeb pożyczkowych podsektorów rządowego i ubezpieczeń społecznych. Ograniczenie się do potrzeb pożyczkowych w zakresie samego budżetu państwa jest mylące i sprzyja praktyce sztucznego obniżania deficytu budżetu państwa w drodze przeliczenia go na inne podmioty tych podsektorów, zwłaszcza fundusze celowe. Deficyty funduszy celowych powstające w wyniku zaniżania należnych dotacji (w warunkach sztywności wydatków) muszą być finansowane, a więc kreują potrzeby pożyczkowe, ale jak to się odbywa, umyka przy dotychczasowej praktyce ujmowania potrzeb pożyczkowych uwadze zarówno Sejmu, jak i opinii publicznej.

7. W bardzo dziwny sposób w art. 24, ust. 1 projektu UoFP zdefiniowany jest fundusz celowy jako „Fundusz ustawowo powołany przed dniem 1 stycznia 1999 r. ...”. Zapis ten przyjęty z dotychczasowej ustawy (art. 22) był, jak można domniemywać, pierwotnie pomyślany jako bariera mająca powstrzymać tworzenie nowych funduszy celowych. Tak się jednak nie stało i po 1 stycznia powstawały fundusze, których (druga część definicji funduszy celowych) „przychody pochodzą z dochodów publicznych a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań”; przykładem jest choćby utworzony w tym roku Narodowy Fundusz Zdrowia. Powstaje pytanie, czym są te nowe fundusze: funduszami niecelowymi?!? Data utworzenia funduszu nie stanowi kryterium, dla podziału funduszy na dwa rodzaje, zwłaszcza że podział taki wywołuje konsekwencje prawne. Na przykład: zgodnie z art. 117, ust 2 ustawa budżetowa zawiera plany finansowe państwowych funduszy celowych, natomiast planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia zawierać nie musi, a to oznacza poważną lukę w całościowej prezentacji finansów publicznych i tym samym naruszenie zasady ich jawności i przejrzystości.

8. Sprawa całościowej prezentacji finansów publicznych nie dotyczy tylko uwzględnienia NFZ, lecz ma znaczenia znacznie szersze. Wykracza także poza zakres problematyki jawności i przejrzystości finansów publicznych, stanowi bowiem podstawę dla oceny sytuacji w zakresie finansów publicznych i niezwykle ważną przesłankę przy podejmowaniu decyzji ich dotyczących, a zwłaszcza decyzji najważniejszej, jaką stanowi uchwalenie przez Sejm ustawy budżetowej. Sejm nie może w sposób świadomy i odpowiedzialny uchwalić ustawy budżetowej, jeżeli nie jest w pełni zorientowany, jak kształtuje się sytuacja finansów publicznych w ujęciu całościowym, w szczególności nie może ustosunkować się do wielkości deficytu budżetu państwa, jeśli nie wie, jak przekłada się on na łączny deficyt całego sektora finansów publicznych. Znaczenie makroekonomiczne ma bowiem tylko łączny deficyt całego sektora a nie deficyt budżetu państwa, ale deficyt budżetu państwa jest ważnym, o ile nie najważniejszym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się łącznego deficytu całego sektora. Tymczasem w art. 117 i 119 projektu (stanowiące nieznacznie zmienione powtórzenie art. 86 i 87 starej ustawy) nie ma mowy o dołączeniu do przedkładanego Sejmowi projektu ustawy budżetowej takiej całościowej prezentacji stanu finansów publicznych. Sprawa jest o tyle dziwna, że w dotychczasowej praktyce w uzasadnieniu ustawy budżetowej – mimo, iż nie wyma-

gał tego art. 87 starej ustawy – taka prezentacja zawsze się znajdowała. Dlatego też należałoby postulować, by do art. 119 określającego, co zawierać powinno uzasadnienie ustawy budżetowej dodać nowy punkt 7) „bilans sektora finansów publicznych z uwzględnieniem i uzasadnieniem łącznego deficytu całego sektora za rok poprzedzający, którego dotyczy ustawa budżetowa oraz rok objęty ustawą”.

9. W art. 119 należałoby także dodać w punkcie 2 nowy podpunkt „kształtowanie się oszczędności krajowych” (sprawa jest bardzo ważna dla prawidłowego oszacowania finansowania potrzeb pożyczkowych), natomiast można zrezygnować z podpunktu d) mówiącego o założeniach dotyczących obrotów bieżących, skoro w podpunkcie c) wymaga się by w uzasadnieniu ustawy budżetowej znalazły się założenia dotyczące bilansu płatniczego; jak wiadomo bilans płatniczy składa się z rachunku obrotów bieżących i rachunku obrotów finansowych i kapitałowych i dlatego podpunkt d) jest zbędny.