

## **Opinia prawna o projekcie ustawy o finansach publicznych**

Dla prawidłowej oceny projektu ustawy o finansach publicznych należy odpowiedzieć na pytanie, czy spełnia on przyjęte założenia i cele, które ma zrealizować. Cele te zostały sformułowane w uzasadnieniu.

Pierwszym założeniem jest wykonanie postanowień Konstytucji RP, dotyczących zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz zarządzania państwowym długiem publicznym. Moim zdaniem projekt spełnia to założenie. Szczególnie szeroko projekt reguluje kwestie związane z państwowym długiem publicznym (art. 35-59).

Drugim założeniem jest zdefiniowanie zakresu sektora finansów publicznych. Z pozoru może się wydawać, że te teoretyczne definicje nie są niezbędne i jako takie mogłyby być pominięte. Skoro jednak Konstytucja RP posługuje się terminem "finanse publiczne" to termin ten i jego pochodne powinny być wyjaśnione w sposób prawnie wiążący. Właściwym do tego miejscem jest omawiany projekt ustawy.

Trzecim założeniem jest zwiększenie jawności i przejrzystości finansów publicznych. Projekt ustawy w zasadzie gwarantuje realizację tego założenia, przewidując liczne sposoby działań w tej dziedzinie.

Czwartym założeniem jest dostarczanie powszechnej informacji o finansach publicznych. Projekt nakłada w tym zakresie konkretne i liczne obowiązki na Ministra Finansów, samorząd terytorialny i jednostki budżetowe, które zapewniają informację o sytuacji finansowej państwa i samorządu, w tym także dotyczącą państwowego długu publicznego Skarbu Państwa oraz kwot udzielonych poręczeń i gwarancji.

Piątym założeniem jest zapewnienie wzrostu efektywności rozmieszczenia środków publicznych, a szóstym – zapewnienie wzrostu efektywności wykonawczej. O stopniu realizacji tych założeń, z natury rzeczy, będzie można powiedzieć po pewnym okresie praktyki. W projekcie ustawy zawarte są zasady, które powinny sprzyjać tym celom.

Siódmym założeniem jest wzmocnienie kontroli wydatków publicznych i dyscypliny finansowej. Projekt zastrzega zasady odpowiedzialności za naruszenie tej dyscypliny.

Na temat ósmego założenia (zgodność ze standardami krajów OECD) wypowiedział się Minister Ryszard Czarnecki.

I wreszcie w kwestii struktur organizacyjnych trzeba stwierdzić, że zostały one dopasowane do planowanej, nowej struktury państwa.

Podsumowując, można ogólnie stwierdzić, że projekt ustawy o finansach publicznych realizuje w zasadzie przyjęte założenia i z tego punktu widzenia nie może się spotkać z zarzutami.

Projektowana ustawa zastępuje w całości ustawę o prawie budżetowym z dnia 5 stycznia 1991 r. Ponadto zawiera część dotyczącą pojęć ogólnych, zasad gromadzenia dochodów publicznych, zasady jedności i przejrzystości finansów publicznych oraz obszerną część poświęconą długowi publicznemu. Te zagadnienia zostały po raz pierwszy ujęte w prawie w sposób rozwinięty i uporządkowany.

Za szczególnie cenne należy uznać w projekcie ustawy zasady dokonywania wydatków oraz rozwiązania dotyczące zasady jawności i przejrzystości.

Oszczędne i celowe wydatkowanie środków publicznych było, co prawda, postulowane w prawie budżetowym z 1991 r., tu jednak zostało omówione znacznie szerzej, z wprowadzeniem rygorystycznych metod postępowania. Mam tu na myśli m.in. art. 19 i następne. Można zaproponować zmianę w art. 26 ust. 1, polegającą na zastąpieniu opinii Ministra Finansów jego konieczną zgodą. Oznaczałoby to, że veto Ministra Finansów w stosunku do projektów aktów prawnych przedstawionych Radzie Ministrów, których skutkiem finansowym miałyby być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów podmiotów sektora finansów publicznych, w stosunku do wielkości wynikających z obowiązującego prawa, uniemożliwiłoby podjęcie decyzji przez Radę Ministrów. Zasada taka obowiązywała w pewnym okresie w Polsce międzywojennej.

Jest też rzeczą bardzo istotną, że autorzy projektu tak dużą wagę przywiązują do zasady jawności i przejrzystości. Mówią o tych zasadach nie tylko w sposób ogólny, lecz wskazują konkretne rozwiązania, które mają zapewnić ich realizację w praktyce (np. art. 12 ust. 2 i 4). Przewidziane w projekcie ustawy sposoby zapewnienia jawności finansów publicznych będą zapewne wystarczające. Gorzej jest z zapewnieniem realizacji zasady przejrzystości. Przewidziane dwa sposoby (art. 12 ust. 4) realizacji tej zasady są może wystarczające dla osób dysponujących wiedzą z zakresu rachunkowości, ale zdecydowanie niewystarczające dla większości społeczeństwa. Warto by się było zastanowić nad jeszcze innymi sposobami realizowania tej zasady, np. poprzez uproszczenie prezentowania danych finansowych. Trzeba mieć jednak świadomość, że zjawiska finansowe są na tyle skomplikowane, że trudno je podać w sposób przejrzysty, a równocześnie trzeba pamiętać, że jawność bez przejrzystości traci swój walor, a może nawet rację bytu.

Podobnie cenną i nową w naszym ustawodawstwie jest część projektu ustawy dotycząca państwowego długu publicznego (art. 35-59). Uregulowane tu są następujące zagadnienia: zasady zarządzania długiem publicznym, procedury ostrożnościowe i sanacyjne, ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zasady i tryb emisji papierów wartościowych i zaciągania kredytów i pożyczek przez Skarb Państwa. Bardzo ważnym, aczkolwiek trudnym do realizacji jest przyjęcie zasady związku wielkości deficytu budżetu państwa i budżetów samorządowych z wielkością państwowego długu publicznego. W krańcowym przypadku, gdy dług ten przekracza 60 % PKB, budżet państwa i budżety samorządowe nie mogą zawierać deficytu. Zasada ta, chociaż bardzo rygorystyczna, jest niezbędna w nowoczesnym zarządzaniu finansami publicznymi. Zmusza ona, jak słusznie przewiduje projekt, do opracowania programu sanacyjnego. Dodać trzeba, że trzyletnia strategia oddziaływania na dług sektora finansów publicznych oraz strategia zarządzania długiem publicznym Skarbu Państwa stanowią załączniki do ustawy budżetowej. Uważam, że jest to rozwiązanie trafne, będące jeszcze jednym przejawem realizacji zasady jawności finansów publicznych.

Trzeba koniecznie zwrócić uwagę na jeszcze inne, nowe zagadnienia w projektowanej ustawie, a mianowicie na wieloletnie programy inwestycyjne i trzyletnie programy budżetowe.

Inwestycje finansowane lub dofinansowywane z budżetu państwa, których okres realizacji przekracza 1 rok budżetowy, są ujmowane w wykazie, który stanowi załącznik do ustawy budżetowej. Ustawa ta określa limity wydatków na te inwestycje (art. 80 i 82 projektu ustawy).

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej należy podać założenia makroekonomiczne nie tylko na rok budżetowy, lecz także na kolejne dwa lata (art. 89 projektu ustawy).

Oba te rozwiązania są oczywiście bardzo trafne i byłoby rzeczą cenną, gdyby przyniosły korzyści w praktyce. Jednakże duże wątpliwości budzi, czy dadzą się z korzyścią zastosować w praktyce. Zmiany sytuacji ekonomicznej, trudne do przewidzenia fluktuacje w handlu zagranicznym, nie dające się ściśle określić rozmiary inwestycji obcego kapitału, nie dającą się ściśle określić liczba i rodzaj przedsiębiorstw zagranicznych, wchodzących na polski rynek, a wreszcie inflacja i wzrost cen mogą uczynić to planowanie, zwłaszcza jeśli chodzi o plany trzyletnie, wielkościami nierealnymi.