

Opinia o projekcie ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342)

I. Kwestie o charakterze fundamentalnym

1. Projekt jest próbą ustanowienia ustroju finansów publicznych obejmującego zakresem zarówno finanse państwa jak i finanse samorządowe. Jest to koncepcja inna niż lansowana przez samorządowców, aby ustrój finansów samorządowych regulowany był odrębną ustawą. Jestem zwolennikiem rozwiązania zaproponowanego przez rząd tzn., żeby podstawowe kwestie dotyczące funkcjonowania finansów publicznych (swego rodzaju konstytucja finansów publicznych) były uregulowane jednakowo dla finansów państwowych i finansów samorządowych. Przemawia za tym natura sektora publicznego, związki finansowe zachodzące pomiędzy finansami państwa a finansami samorządowymi. Wyrazem tego jest zapis wyróżniający w ramach sektora finansów publicznych podsektor rządowy i podsektor samorządowy (**art. 5 pkt. 4**). Zapis o tyle trafny, że zmierza on w kierunku zaniechania sztucznego przeciwstawiania sektora państwowego sektorowi samorządowemu.

2. Projekt jest - moim zdaniem - podstawą koncepcji nowoczesnego systemu finansów publicznych. Wyrazem tego jest nie uwzględnianie pojawiającej się w dyskusji nad reformą systemu finansów publicznych propozycji pełnej koncentracji środków publicznych w funduszach budżetowych (budżet państwa, województwa, powiatu, gminy). Uważam, że nowoczesny system finansów publicznych powinien uwzględniać różne formy organizacyjne gospodarowania środkami publicznymi, w tym pozabudżetowe fundusze celowe państwowe (publiczne) oraz różne agencje i agendy władz państwowych (publicznych). Są to formy, przy pomocy których lepiej realizowane są zadania publiczne niż wtedy gdy są ujmowane w budżecie. Takie są zresztą tendencje światowe. Optując więc zdecydowanie za takim modelem finansów publicznych, **dostrzegam niedostatek w projekcie ustawy, gdy chodzi o uregulowania odnośnie do agencji władz publicznych**. W tej dziedzinie oczekiwane są zmiany wobec wielu nieprawidłowości występujących w niektórych agencjach (co wynika np. z raportów NIK). Aktualny polski problem z tego typu instytucjami nie polega jednak na ich likwidacji, ale właśnie na opracowaniu dobrych uregulowań prawnych, tak aby gospodarka pieniędzmi publicznymi była poddana kontroli parlamentu i rządu, aby była jawna, co odpowiada duchowi opiniowanego projektu. W pełni popieram intencję projektodawców, aby dokonać przeglądu państwowych celowych do 31 grudnia 1999 r. (**art. 178**). **Zapis ten należy - moim zdaniem - rozszerzyć na agencje władz publicznych**.

3. **Projekt ustawy definiuje podstawowe pojęcia z zakresu finansów publicznych, jakkolwiek lista ta nie jest pełna**. Najbardziej dotkliwy jest **brak definicji długu publicznego Skarbu Państwa**, a delegacja zdefiniowania przez Ministra Finansów (**art. 10. pkt. 5**) tak ważnego pojęcia jest nieporozumieniem, tym bardziej że pojęcie to jest obecne w tekście ustawy i to w odniesieniu do spraw podstawowych.

4. Projekt ustawy wnosi wiele nowego, a nawet można śmiało powiedzieć, że jest radykalny w kwestiach **jawności i przejrzystości** finansów publicznych (klasyczne zasady budżetowe). Ten kierunek zmian oceniam jako wielce pozytywny, jest on warunkiem racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi osiąganey poprzez ujawnianie związków pomiędzy płaconymi podatkami (ciężarami publicznymi) a wydatkowaniem publicznych środków finansowych. Bez tych śmiałych rozwiązań, które powinny chronić finanse publiczne przed nieuzasadnioną presją na wydatki nie uda się pogodzić dwóch sprzecznych celów: a) stopniowego ograniczania fiskalizmu, b) realizowania wielkich ale zarazem kosztownych reform społecznych. Popierając w pełni ten kierunek zmian w finansach publicznych, zwracam uwagę na problemy mogące pojawić się w związku ze sprzecznościami z innymi przepisami. Jestem zdecydowanym zwolennikiem publikowania listy dłużników Skarbu Państwa (budżetu),

udzielanych dotacji, zwolnień i ulg podatkowych, ale powstaje pytanie, jak ten projekt ustawy ma się do zapisów o tajemnicy skarbowej zawarty w ordynacji podatkowej, tajemnicy handlowej zawartej w kodeksie handlowym, czy wreszcie ustawie zasadniczej.

5. Opowiadam się jednoznacznie za włączeniem zagranicznych bezzwrotnych środków pomocowych **do finansów publicznych** i poddaniu ich kontroli parlamentu oraz Ministerstwa Finansów, ale **nie poprzez włączenie tych środków do budżetu państwa**.

6. Projekt sankcjonuje **wieloletnie planowanie inwestycyjne**. Fakt ten jest niewątpliwie pozytywny, gdyż to ułatwi racjonalizację tej sfery finansów publicznych. Należy jednak wyrazić żal, że projektodawcy nie poszli dalej i nie wyodrębnili budżetu bieżącego i budżetu majątkowego, co pozwoliłoby powiązać ten ostatni budżet z operacjami wierzycielsko-dłużniczymi znajdującymi wyraz w długu publicznym.

7. Projekt wprowadza instytucje **programów wieloletnich (art. 82 i 87)**, które są ważną próbą zracjonalizowania wydatkowania środków publicznych. Znaczenia tych programów nie można przeceniać wobec różnych doświadczeń krajów zachodnich z wieloletnim planowaniem budżetowym, jednak ten kierunek poszukiwań lepszej alokacji pieniędzy publicznych należy bezwzględnie popierać.

8. Projekt sankcjonuje wydłużenie horyzontu budżetowego (**art. 84**) do trzech lat w odniesieniu nie tylko do wielkości budżetowych, ale także wielkości i wskaźników wpływających bezpośrednio na budżet. Pamiętając o ograniczonej przydatności prognoz w ogóle, trzeba jednak zauważyć, że proponowane rozwiązania mają ważne znaczenie psychologiczne dla podmiotów gospodarczych, gdyż pozwalają zidentyfikować przewidywania rządu co do głównych makroproporcji.

9. Projekt ustawy wprowadza tak potrzebne rozróżnienie pomiędzy dochodami i przychodami - z jednej strony, a wydatkami i rozchodami - zaś z drugiej strony, co pozwoli nadać zjawiskom i procesom zachodzącym w obszarze finansów publicznych cechy przejrzystości z punktu widzenia ekonomicznej treści tych zjawisk i procesów. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla określenia racjonalnych zasad gospodarowania pieniędzmi środkami publicznymi (**art. 21**).

10. Opiniowany projekt ustawy wprowadza bardzo ważną kategorię "potrzeby pożyczkowe budżetu państwa" (**art. 8**), co ułatwi rozpoznanie źródeł finansowania deficytu budżetowego i w ogóle ułatwi analizę bieżących stosunków wierzycielsko-dłużniczych rządu.

11. W projekcie znalazło się wreszcie pojęcie deficytu budżetowego, którym powszechnie się posługiwano, a który jest nieobecny w obowiązującym prawie budżetowym. Zamieszanie terminologiczne w związku z obowiązującym teraz formalnym pojęciem "niedoboru budżetowego" oraz posługiwaniem się powszechnie pojęciem deficytu budżetowego nie ułatwiało pracy np. parlamentarzystom.

12. Uregulowana zostanie wreszcie kwestia długu publicznego, chociaż proponowane rozstrzygnięcia tej materii budzą istotne wątpliwości. Podniosę je w części szczegółowej niniejszej oceny. Niemniej jednak już teraz muszę podkreślić rażącą sprzeczność pomiędzy definicją państwowego długu publicznego zawartą w **art. 10**, w którym do państwowego długu publicznego nie zalicza się słusznie **"...niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji"**. Tymczasem **art. 35** stanowi, że zarówno dług publiczny Skarbu Państwa jak i państwowy dług publiczny **powiększa się o kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przez podmioty sektora finansów publicznych**. Sprzeczność ta jest tym bardziej niebezpieczna, że to ta właśnie druga definicja globalnego długu publicznego ma być podstawą do wyliczenia globalnego długu publicznego odniesionego do PKB jako wymóg konstytucyjny 3/5 wartości rocznego PKB. **Nota bene: art. 216 Konstytucji nie utożsamia gwarancji i poręczeń finansowych z państwowym długiem publicznym, ale mówi o następstwach gwarancji i poręczeń finansowych dla wielkości długu publicznego**. Z zapisu konstytucyjnego wynika więc, że do państwowego długu publicznego trzeba doliczać tylko tę część zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji finansowych, które wywołują następstwo zwiększenia długu. Z całą jednak pewnością nie wszystkie, tylko wątpliwe zobowiązania. Z podejściem zawartym w projekcie ustawy nie można więc się zgodzić ani z punktu widzenia konstytucyjnego ani merytorycznego, to znaczy

jeżeli ma się na myśli treść ekonomiczną zjawisk. Niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wcale nie muszą przekształcić się w zobowiązania wymagalne. Projektowany zapis nie jest więc racjonalny z punktu widzenia polityki finansowej państwa, gdyż oznacza on albo ubezwłasnowolnienie rządu - w krótszych okresach - albo konieczność dokonania zmian w ustawach, w tym w ustawie zasadniczej. Wystarczającym zabezpieczeniem jest - moim zdaniem - stosowana obecnie reguła, że poziom wartości globalnych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, a więc i ich przyrost (zmiana) określa coroczna ustawa budżetowa. Problem z poręczeniami z gwarancjami Skarbu Państwa nie polega na włączaniu ich do długu publicznego lecz poddaniu racjonalizacji, co zresztą miało - moim zdaniem - miejsce przynajmniej od trzech lat. Poręczenia i gwarancje mogą być atrakcyjnym narzędziem polityki gospodarczej rządu, a obłożenie ich nadmiernymi restrykcjami jest, po prostu, błędne. Chodzi o rozumne posługiwanie się nimi.

13. Zupełnym nieporozumieniem są, jak sądzę, tak drastyczne ograniczenia fiskalne odnośnie deficytu budżetowego i długu publicznego zawarte w **art. 37**, zwłaszcza wobec przedstawionego powyżej sposobu liczenia długu publicznego. Do sprawy tej powrócę formułując poniżej uwagi detaliczne.

II. Uwagi szczegółowe

Art. 3. pkt. 2.1. Czy wszystkie środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej są środkami publicznymi? Jest to przepis nieprecyzyjny, chyba chodzi o środki zagraniczne publiczne.

Art. 5. pkt. 2. Z projektu ustawy nie wynika jasno, czy **szkoły wyższe będą** zakwalifikowane do jednostek sektora publicznego i traktowane będą tak jak np. jednostek więziennictwa, co byłoby błędem. Szkoły wyższe funkcjonują obecnie według specjalnego statusu finansowego, nie są więc jednostką budżetową, co pozwala im na bardziej elastyczną gospodarkę finansową. Jest to pewien przywilej, ważny wobec permanentnego niedofinansowania szkolnictwa wyższego, umożliwiający szkołom wyższym bardziej elastyczną gospodarkę finansową. **Przyjęcie takiego rozwiązania**, chociaż szkoły wyższe w projekcie ustawy nie wymienia się wprost, w którym szkołom wyższym nadano by status jednostek budżetowych **jest regresem** w tej dziedzinie, cofa system finansowania szkół wyższych o kilkadziesiąt lat wstecz. Poza tym jak pogodzić to rozstrzygnięcie z obecną sytuacją szkół wyższych, które posiadają osobowość prawną.

Art. 5 pkt. 5. Zapis nieprecyzyjny, o jaką część środków publicznych chodzi, gdy mowa o kryterium zaliczania jednostek organizacyjnych do sektora publicznego. Czy np. w przypadku niewielkiej sumy środków publicznych przeznaczanych na finansowanie działalności danej jednostki będzie ona zaliczana do sektora publicznego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Potrzebne byłoby - moim zdaniem - jakieś racjonalne rozróżnienie przy określeniu charakteru jednostek: publiczna - prywatna. Odrębną sprawą jest kontrolą wykorzystania środków publicznych przez np. prywatne podmioty.

Art. 8 i art. 9. Projekt wyróżnia dwa rodzaje długu publicznego: a) państwowy dług publiczny, b) dług publiczny Skarbu Państwa. Nie jest dla mnie jasne, **w jakiej relacji te dwa rodzaje długu pozostają do siebie**, na jakiej podstawie zostały wyodrębnione i czy w ogóle wyodrębnienie takie jest potrzebne. Czy to są dwa rodzaje długów, który z nich jest zakresowo szerszy itp. Być może rozwiązaniem byłoby wprowadzenie pojęcia **globalny dług publiczny**, który inkorporowałby wszystkie rodzaje długów publicznych istniejących w gospodarce. Dług państwowy - w obecnej w projekcie definicji - "zawłaszcza" długi władz samorządowych, co tworzy pewien problem w kontekście zapisu konstytucyjnego o długu państwowym i jego odniesieniu 3/5 w stosunku do PKB. Jeżeli wyodrębnienie takie jest potrzebne to konsekwencją tego powinno być wprowadzenie kategorii długu publicznego globalnego, ale rodzi to wiele problemów, zwłaszcza zewnętrznych przy ocenie naszego kraju w ramach procesu zjednoczeniowego z Unią Europejską.

Art. 12. pkt. 3. Zapis powinien być bardziej precyzyjny, gdyż "tajemnica państwa" stanowiła w przeszłości i może stanowić w przyszłości parawan dla różnych machinacji finansowych rządu, a więc może podważyć ideę jawności finansów publicznych.

Art. 17. pkt. 2.4 i 2.5. Zapisy o “**znaczących kwotach zaległości**” oraz “**największych zaległościach**” są nieprecyzyjne, arbitralność w tym zakresie może przekreślić słuszną ideę jawności. Należy przyrzeć się zaległościom jakie występowały w latach poprzednich oraz uściślić np. w ujęciu relatywnym, poziom zadłużenia wobec budżetu państwa osób prawnych, który będzie ujawniany opinii publicznej. W tym kontekście pytanie: co z zaległościami wobec budżetów samorządowych, a zwłaszcza budżetu gminy.

Art. 20 pkt. Zapis, że rozdysponowanie środków publicznych na finansowanie wyodrębnionych wydatków **powinno** być poprzedzone analizą celowości dokonania tych wydatków jest za słaby. Obowiązek takiej analizy powinien być zapisany w formie kategorycznej. Wyłania się jednak również nieostra rola dysponenta w przypadku gdy pojawi się szansa realizacji zadań publicznych ze środków niepublicznych. W szczególności o jakiego dysponenta chodzi. Jest wątpliwe aby dysponent poszukiwał innych środków mając do dyspozycji środki publiczne. Podobnie rzecz się ma z efektywnością, nie wiadomo jak mierzoną. Kryterium uczciwej konkurencji jest - moim zdaniem - zbyt ogólnikowe. Intencja ustawodawcy jest słuszną, ale w znacznej mierze niewykonalną.

Art. 34. Skoro ustawodawca ma ambicje - i słuszenie - uregulować zasady gospodarki finansowej wszystkich głównych elementów systemu finansów publicznych, to dłaczego pomija się w tym artykule **głównego księgowego funduszy celowych**. Dostrzegam tutaj brak konsekwencji.

Art. 37. Przyjęte reguły ostrożnościowe są - moim zdaniem - **nazbyt rygorystyczne**, tak w odniesieniu do państwa jak i jednostek samorządowych. W odniesieniu do państwa są one tym bardziej niezrozumiałe wobec zamieszania terminologicznego, jakie wniosła ustawa, związanego z definicjami długu publicznego państwowego, długu Skarbu Państwa, wliczaniem do wartości długu zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Gdyby rzecz traktować dosłownie to obecna (stan na 31.12.1997 r.) relacja państwowego długu publicznego (długu budżetu państwa) do PKB, która wynosiła 51,3% PKB, powiększona o wartość **potencjalnych** zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji, która wynosiła 5,1%, daje łącznie 56,4 %. Przyjmowanie tak drastycznych ograniczeń może zmusić do noweli ustawy.

Zapis **art. 37** jest jeszcze bardziej niekorzystny dla jednostek samorządu terytorialnego, gdyż praktycznie pozbawia je możliwości racjonalnego działania na rynku pożyczkowym w związku z finansowaniem zadań z zakresu infrastruktury. Wynika to z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego muszą kierować się corocznie ustalonymi relacjami deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa przy zaciąganiu pożyczek. Podejście takie jest sprzeczne z zasadą racjonalnego działania w sferze inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż wymaga ono dłuższego horyzontu czasowego. Trzeba ponadto zwrócić uwagę na możliwą wahliwość deficytu budżetu państwa z roku na rok, co spotęguje te negatywne skutki. **Tworzony jest zatem niebezpieczny dla finansów publicznych mechanizm przenoszenia (transmisji) stanu finansów państwa na stan finansów samorządowych.** Obserwacja zjawisk i procesów finansowych w wielu krajach i w dłuższych okresach wskazuje na pozytywne skutki pewnego **uniezależnienia** finansów państwowych od finansów samorządowych.

Art. 41. Pojawia się bałamutne pojęcie **niedoboru budżetowego**, od którego ustawodawca chce - jak już zauważyłem - słuszenie odejść. Pojęcie to może być akceptowane jako umowne dla odróżnienia przejściowego braku środków finansowych w roku budżetowym od sytuacji, w której budżet się nie równoważy, i której konsekwencją jest **deficyt budżetowy**, a co z góry przewiduje się w ustawie (uchwale budżetowej). **Jestem jednak zdecydowanym odejścia od terminu niedobór budżetowy**, gdyż dualizm terminologiczny w tej sferze utrudnia ocenę sytuacji finansowej, tak poszczególnych rodzajów budżetów jak i jednostek organizacyjnych systemu budżetowego. Jeśliby się upierać przy takim rozróżnieniu, to trzeba zdefiniować te terminy wcześniej. Uważam, że lepiej **używać wyłącznie terminu deficyt z ewentualnym dodaniem przymiotnika “przejściowy” “bieżący” itp.** Zapis niniejszego artykułu pozostaje też - moim zdaniem - w sprzeczności z zapisem w **art. 114.**

Art. 46. W kontekście zgłoszonych wcześniej zastrzeżeń uważam, że dla nadania przejrzystości stosunkom wierzycielsko-dłużniczym państwa w zarządzaniu długiem publicznym należy bezwzględnie zrezygnować z określenia dług publiczny Skarbu Państwa. Zapis o potrzebach pożyczkowych budżetu państwa jest trafny, natomiast pojęcie dług publiczny Skarbu Państwa powinien być zastąpiony pojęciem **dług publiczny państwa**. Trzeba pamiętać, że instytucja Skarbu Państwa jest wciąż nie ostra. Implikuje ona kompetencje Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów, tymczasem **Ministerstwo Finansów powinno zarządzać jedynie pieniężnymi elementami długu, a nie wdawać się w zarządzanie majątkiem pozostającym w gestii Ministerstwa Skarbu Państwa**.

Art. 60. pkt. 3. Idea włączenia do budżetu państwa bezzwrotnych środków finansowych pochodzących z pomocy zagranicznej jest, jak już podkreślałem, zbyt daleko idąca. Rozumiem intencję ustawodawcy, aby środki te nie były nadmiernie rozproszone i - niekiedy - zmarnotrawione. Jednakże objęcie ich rygorami budżetowymi może nazbyt ograniczać elastyczne gospodarowanie tymi środkami. Decyzje o wykorzystaniu tych środków i udział parlamentu, rządu, w tym Ministerstwa Finansów, w ich podejmowaniu można osiągnąć w inny sposób np. poprzez utworzenie odrębnego funduszu celowego, poddanego szczególnej kontroli parlamentu. Wychodzi temu na przeciw zapis **art. 97. pkt. 1. Inne rozwiązanie, za którym się opowiadam, niż zaproponowane w projekcie ustawy, tzn. wyłączenie tych środków z budżetu państwa wymagałoby zmian w szeregu artykułach traktujących środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej jako środki budżetowe**.

Art. 60. pkt. 5. Te inne jednostki powinny być ujawnione. W szczególności jest okazja aby w dokumentach budżetowych, chociaż nie w samej ustawie ujawniać **finanse agencji władz państwowych (publicznych), o ile korzystają one ze środków budżetowych**.

Art. 73. Nasuwa się pytanie, czy są konieczne tak szczegółowe zapisy dotyczące np. stawek dotacji do zadań w zakresie rolnictwa, podręczników szkolnych i akademickich itp. Jeżeli ustawa o finansach publicznych ma mieć charakter względnie trwały, to po co wprowadzać tak szczegółowe zapisy. Lepiej ogólnie określić, że przypadku dotacji przyznanych przez parlament, ich zasady ustala stosowny minister. Czy wspomniane rodzaje dotacji są dane na zawsze?

Art. 75. pkt. 2. 4. Brakuje określenia podmiotu przy inwestycjach związanych z badaniami naukowymi lub pracami badawczo-rozwojowymi.

Art. 87. pkt. 2. Zgodnie w wcześniejszymi uwagami krytycznymi należy jeszcze raz zastanowić się na celowości włączania zagranicznych środków pomocowych do budżetu państwa.

Art. 87. Opowiadam się zdecydowanie za włączeniem do dokumentów "około ustawowych" także informacji o agencjach władz publicznych.

Art. 94. pkt. 4. Zapis o okresowych ocenach powinien być uściślony.

Art. 101. pkt. 1. Zapis chyba nazbyt rygorystyczny, zwłaszcza, że dotyczy przychodów państwowego funduszu celowego. Literalnie rzecz traktując przychody państwowego funduszu celowego nie mogłyby być większe niż zaplanowano, co prowadzi do absurdu, gdyż na przychody te mają wpływ także czynniki egzogeniczne.

Art. 109. pkt. 3. W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa należy przede wszystkim kierować się **porównaniem wykonania dochodów z pierwotną ustawą budżetową**. W dotychczasowej praktyce sprawozdawczej występowała znaczna swoboda, czy wręcz dowolność w żonglowaniu porównaniami raz z ustawą, innym razem z **ustawą po zmianach dokonanych w grudniu**, w zależności od tego co było korzystniejsze dla rządu. **Z tą złą praktyką trzeba zerwać i to powinno znaleźć wyraz w zapisach w projektowanej ustawie**.

Art. 109. pkt. 6. Zapis ten jest konsekwencją wcześniejszych błędnych - moim zdaniem - zapisów odnośnie państwowego długu publicznego, długu publicznego Skarbu Państwa, zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń kredytowych. **Zapis ten powinien ulec zmianie**.

Art. 176 Zapis niejasny, gdy chodzi o przyszłość tej formy finansowania działalności publicznej. Co będzie po roku 2000 ?