

Uwagi do projektu ustawy o finansach publicznych

Projekt ustawy jest obszerny (182 artykuły) a mimo to pozostawia u czytelnika pewne uczucie niedosytu w kwestiach merytorycznych, istotnych z punktu widzenia spójności i skuteczności przepisów prawnych stanowiących treść omawianego projektu.

Jako niewątpliwy odnotować należy postęp w stosunku do obecnego stanu prawnego, dotyczącego finansów publicznych, które to pojęcie obejmuje nie tylko finanse państwa (jak to jest np. w stosownym rozdziale Konstytucji) lecz także finanse samorządu terytorialnego.

Miałam wprawdzie cokolwiek "utopijną" nadzieję, że nowa, od dawna oczekiwana ustawa o finansach publicznych "wchłonie" sprawy należące dotychczas do zasięgu przedmiotowego ustawy o prawie budżetowym oraz ustawy o finansowaniu gmin. Byłoby to rozwiązanie alternatywne w stosunku do przyjętej np. w Niemczech reguły oddzielenia prawa budżetowego (adresowanego do wszystkich płaszczyzn pionowego podziału publicznej gospodarki budżetowej a więc zarówno budżetów państwowych - federalnego i krajowych - jak też budżetów samorządowych) oraz prawa o wyrównywaniu finansowym ("Finanzausgleich"), w którym kompleksowo, w jednym akcie prawnym uregulowano wszystkie, określone zresztą "ramowo" w Konstytucji kwestie stosunków między państwem i samorządem terytorialnym. Te moje uwagi wykraczają oczywiście poza treść recenzowanego projektu, płyną one jednak z głębokiego przekonania o licznych wadach rozproszenia regulacji prawnych dotyczących tej samej w istocie materii pomiędzy różne, zbyt liczne ustawy (że przypomnę tu występujące przed kilkunastu laty konflikty powstające na tle braku spójności rozwiązań zawartych w prawie budżetowym i ówczesnej ustawie o radach narodowych i samorządzie terytorialnym a dotyczących właśnie zasad wyrównywania finansowego ...).

Rozumiem jednak, iż w zakresie dochodów jednostek samorządowych, tworzących nowy system (kształt) sektora publicznego jest wiele "znaków zapytania", związanych z odwlekaniami się w czasie samej reformy podziału terytorialnego kraju oraz wątpliwości, dotyczących pionowego podziału zadań publicznych, które przecież wyznaczają zapotrzebowanie na stosowne dochody budżetów poszczególnych szczebli.

Jeśli zatem uznano - co samo w sobie jest zresztą kwestią dyskusyjną - że równocześnie z ustawą o finansach publicznych trzeba wprowadzić na ścieżkę legislacyjną problematykę dochodów samorządu terytorialnego, to oczywiście bardziej pragmatycznym rozwiązaniem jest to, które zaprezentował rząd, tworząc zarazem szansę ewentualnej rychłej nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządowych; alternatywą, w przypadku regulacji kompleksowej, byłaby nowelizacja a tym samym częściowa dekompozycja generalnej ustawy o finansach publicznych wkrótce po jej uchwaleniu.

Należy oczywiście pamiętać, że takie paliatywne rozwiązania, skądinąd uzasadnione trudnymi warunkami okresu przejściowego, zmuszającymi do pośpiesznego konstruowania przepisów, petryfikują rozdzielenie materii prawnej dotyczącej finansów publicznych (tj. finansów państwa i samorządu terytorialnego) pomiędzy różne akty prawne.

Niewątpliwie pozytywną cechą omawianego projektu ustawy o finansach publicznych jest dążenie do stworzenia warunków sprzyjających uruchomieniu skutecznych mechanizmów kontroli finansów publicznych, zwłaszcza wydatków publicznych i długu publicznego. Niestety jednak i tu odczuwa się pewne rozczarowanie, spowodowane "niedookreśleniem" wspomnianych mechanizmów, zwłaszcza kontroli wstępnej wydatków publicznych, której brak rodzi liczne i coraz bardziej oczywiste skutki negatywne. Powtarzam: w kwestii kontroli realizacji budżetu a zwłaszcza przestrzegania dyscypliny racjonalnego rozdysponowywania środków budżetowych mam uczucie niedosytu; za granicą (we Francji, w Stanach Zjednoczonych A. P.) dysponenci środków publicznych, zaciągający zobowiązania w imieniu władzy wykonawczej, której parlament powierza realizację budżetu, podlegają odpowiednio zorganizowanej, profesjonalnej kontroli wstępnej, usytuowanej w resorcie finansów (w Stanach Zjednoczonych - Departament Skarbu). W literaturze przedmiotu znane są poglądy, iż nawet

jeśli taka kontrola działa praktycznie “wyrывkowo”, to już samo jej istnienie daje efekt profilaktyczny czy raczej prewencyjny w stosunku do wspomnianych wyżej dysponentów, którzy mają w perspektywie ewentualne konsekwencje swych nie zawsze do końca przemyślanych decyzji raczej unikają sytuacji prowadzących do zadłużania się instytucji sfery budżetowej.

Omawiany projekt ustawy o finansach publicznych podtrzymuje zasadę, że organem kontroli publicznej gospodarki finansowej na szczeblu samorządu terytorialnego jest właściwa miejscowo regionalna izba obrachunkowa. Oczywiście wolałabym wykorzystanie w Polsce doświadczeń niemieckich lub szwedzkich w tej kwestii, rozumiem jednak obawy i zagrożenia związane z ewentualnym powierzeniem obowiązku czuwania nad lokalną gospodarką budżetową organom rewizji finansowej osadzonym w wewnętrznych strukturach samorządu terytorialnego. Jeśli jednak zdecydowano się na wykorzystanie inspiracji płynącej z Francji, (regionalne izby obrachunkowe, powołane we Francji w połowie lat osiemdziesiątych), to lepiej byłoby zrobić to konsekwentnie i powiązać owe izby regionalne z Najwyższą Izbą Kontroli. Byłby to moim zdaniem krok w kierunku respektowania zasady rozdzielania władzy ustawodawczej i wykonawczej (biorąc pod uwagę usytuowanie NIK) - która to zasada jest skrupulatnie przestrzegana np. w Stanach Zjednoczonych A. P.

Zdaję sobie sprawę z tego, że większość moich refleksji dotyczy wątku kontroli finansów publicznych, czyli - jak się popularnie określa - czuwania nad tym, co dzieje się z pieniędzmi podatników. Myślę wszakże, że skala marnotrawstwa i niegospodarności uzasadnia do pewnego stopnia takie “obsesyjne” krążenie wokół tematu “kontrola”.

Z uznaniem dostrzegam w projekcie wyraz troski o zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu - zarówno państwa jak i samorządu terytorialnego.

Naturalnie można kwestionować niezwykle rozbudowany system środków “ostrożnościowych” (dotyczących też samorządu terytorialnego), mających chronić sektor publiczny przed “pułapką zadłużeniową”. Przypomnę, że prawnicy kwestionowali również “limitowanie” zadłużenia w Konstytucji. Jednak na gruncie analizy porównawczej rozwiązań stosowanych za granicą a także niektórych doświadczeń Polski międzywojennej (*vide* Centralna Komisja Oszczędnościowo - oddłużeniowa dla samorządu ...) w tym akurat przedmiocie zastrzeżeń nie zgłaszam, zgodnie z zasadą “dmuchania na zimne”.

Oceniając pozytywnie widoczną dbałość autorów projektu o jawność, dyscyplinę, kontrolę *ex post*, przywołuję ponownie niedostatek mechanizmów kontroli wstępnej a zwłaszcza nie poruszoną dotychczas w mojej opinii kwestię tzw. gospodarki pozabudżetowej i parabudżetowej, gdzie skala marnotrawstwa i niegospodarności a także wykroczeń przeciwko prawu osiągnęła granice, uzasadniające postulowaną już od dawna redukcję zakresu instytucji pozabudżetowych. Dostrzegam tu brak istotnego postępu a tymczasem możliwości kontroli tej rozbudowanej w skali nie spotykanej za granicą sfery gospodarki pozabudżetowej są zdecydowanie ograniczone i mało skuteczne.

Nie wiele też zdziałano w kwestii zapobiegania znanej w Polsce tendencji tworzenia nowych funduszków parabudżetowych. Nie dotyczy to oczywiście akceptowanych powszechnie i stosowanych za granicą funduszków ubezpieczenia społecznego, opartych na dochodach typu “podatku celowego” (składka) a także paru innych typów funduszu, również wiążących merytorycznie pokrewne dochody i wydatki publiczne (np. podatki “ekologiczne” i wydatki na ochronę środowiska).

Najgorsze są oczywiście fundusze dotowane “kwotowo” i z tego punktu widzenia należałoby moim zdaniem bardzo skrupulatnie zweryfikować swoistą “furtkę”, otwierającą drogę do tworzenia funduszków nie tylko państwowych lecz także gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Myślę, że trzeba bardziej surowo określić warunki tworzenia nowych funduszków, by zapobiec niekontrolowanemu procesowi “rozdrabniania” a więc i dekompozycji budżetu, przed którym to zjawiskiem często ostrzegają autorzy w zachodniej literaturze przedmiotu.

Sądzę, że warto rozważyć zastosowanie również w Polsce pewnych znanych w Europie Zachodniej reguł “samoograniczania się” parlamentu - jako ciała zbiorowego o ogromnym

znaczeniu politycznym, ale nieprofesjonalnego i podatnego na rozmaite wpływy, nie zawsze prowadzące do racjonalnych decyzji.

Proszę pozwolić mi powołać się w tym miejscu na opisaną przeze mnie na łamach czasopisma "Kontrola Państwowa" (jeszcze w roku 1991 !) kwestię swoistego konfliktu między "czynnikiem politycznym" i "czynnikiem profesjonalnym"; parlamenty wielu krajów ograniczyły świadomie (przeważnie w konstytucjach) własne uprawnienia dotyczące wstępnej kontroli rządowej projektów budżetu a uczyniły to dlatego, by zapobiec "poprawkom" skądinąd uzasadnionym potrzebami społecznymi (którym towarzyszą zwykle oczekiwania, roszczenia i naciski tzw. elektoratu) ale powodującym np. wzrostu deficytu i długu publicznego, zakłócenie stabilności polityki budżetowej, ograniczenie jej elastyczności i skuteczności etc.

Bardzo pozytywnie oceniam widoczny w omawianym projekcie postęp dotyczący tzw. wydłużenia horyzontu czasowego planowania budżetowego. Konieczność uzupełnienia rocznego planowania budżetowego o tzw. programowanie wieloletnie (w praktyce - raczej średnioterminowe) nie podlega moim zdaniem dyskusji; dowodzą tego m.in. doświadczenia państw takich, jak Stany Zjednoczone, gdzie postępowanie takie stosowane jest od prawie czterdziestu lat oraz Niemcy, gdzie program pięcioletni tworzy skuteczne mechanizmy koordynacji publicznej gospodarki budżetowej na wszystkich szczeblach pionowej struktury sektora publicznego.

Cieszę się zatem, iż w omawianym projekcie pojawiły się elementy prognozowania makroekonomicznego zarówno na szczeblu państwa jak też na tzw. szczeblach samorządowych. To ważny aczkolwiek jeszcze trochę nieśmiały (co zrozumiałe) krok do przodu. Wprowadzenie do projektu ustawy takich kategorii jak programy strategicznych działań organów władzy wykonawczej, prognoz dotyczących inwestycji publicznych, przewidywanego kształtowania się deficytów - zasługują na uznanie.

Mam tylko jedną uwagę, dotyczącą prac nad projektem budżetu (rocznego): może należałoby wyraźnie sformułować zasadę, że wstępne założenia do budżetu, kierowane do poszczególnych resortów, zawierać powinny nie tylko określenie trybu i terminów zgłoszeń resortowych do projektu budżetu, ale również merytoryczne informacje, wyznaczające chociażby orientacyjnie limity, w jakich wspomniane zgłoszenia resortowe powinny się mieścić. Gdyby taka dezagregacja programów "strategicznych", średnioterminowych była powiązana z procedurą sporządzania budżetu rocznego, można by mówić o wyraźnym przybliżeniu polskiego prawa budżetowego do standardów europejskich a nawet światowych.