

Opinia
o projekcie ustawy
o finansach publicznych

(Druk nr 342)

Ustawa o finansach publicznych, której projekt zawarto w druku nr 342, ma zastąpić funkcjonujące obecnie prawo budżetowe, dostosowując system funkcjonowania finansów publicznych do obecnych warunków gospodarczych, co oznacza w szczególności konieczność:

- 1) poprawy efektywności funkcjonowania sektora publicznego i wzmocnienia kontroli nad gospodarką środkami publicznymi,
- 2) dostosowania prawa finansów publicznych do przepisów nowej Konstytucji,
- 2) dostosowania systemu finansów publicznych do wieloszczeblowego systemu samorządu terytorialnego,
- 3) dostosowania polskiego prawa finansowego do wymogów stawianych Polsce w toku procesu integracji ze strukturami europejskimi,
- 4) uporządkowania systemu prawnych podstaw finansów publicznych, mało już czytelnego po licznych nowelizacjach Prawa budżetowe-go i innych ustaw.

Takie też zadania postawili przed sobą Autorzy omawianego projektu, a w każdym razie takie cele sformułowane zostały - wprost lub pośrednio - w uzasadnieniu projektu ustawy.

Czy cele udało się zrealizować?

W moim przekonaniu - nie. W dalszej części mojej opinii postaram się wykazać, że zaproponowane w projekcie ustawy o finansach publicznych nie realizują wymienionych powyżej celów, w wielu punktach powtarzają rozwiązania (a mówiąc dokładniej - słabości) obecnego systemu, wreszcie - pozostawiają bez rozwiązania wiele problemów, stanowiących dziś najpoważniejsze przeszkody na drodze do przekształcenia polskiego systemu finansów publicznych w system nowoczesny i sprawny.

Poważne zastrzeżenia budzi zgodność proponowanych regulacji z nową Konstytucją. Nie czyniąc tego problemu zasadniczym tematem mojej opinii, zwróciłem jednak w kilku miejscach na ewidentne niezgodności projektu i Konstytucji, zasygnalizowałem też brak w projekcie przepisów, które są niezbędne dla dostosowania prawnych podstaw finansów publicznych do wymogów Konstytucji. Uważam, że w toku prac nad projektem ustawy o finansach publicznych problem ten powinien stać się przedmiotem dogłębnej analizy przeprowadzonej przez specjalistów z dziedziny prawa finansowego i przez konstytucjonalistów.

Nisko oceniam też poziom legislacyjny ustawy, dostrzegając w opracowaniu tekstu projektu wiele niestaranności. Świadczy o tym choćby liczba zamieszczonych w dalszej części mojej opinii uwag szczegółowych, z których więcej niż połowa dotyczy nie merytorycznej oceny proponowanych rozwiązań, a właśnie błędów i niedokładności legislacyjnych i redakcyjnych. Szczególnie razi brak terminologicznej ścisłości (*dochody budżetu państwa* jako synonim dochodów Skarbu Państwa objętych budżetem państwa, używanie bez definicji pojęć

jednostki sektora publicznego i podmioty sektora publicznego, wymienne stosowanie pojęć budżet państwa i ustawa budżetowa, brak ścisłej definicji dotacji itp.), prowadząca niejednokrotnie do istotnych nieporozumień.

Za najpoważniejszą wadę projektu uważam jednak to, iż w wielu kwestiach, których rozwiązanie należy dziś uznać za pilne i niezbędne dla uporządkowania finansów publicznych, projekt albo nie proponuje żadnych rozwiązań, albo powieli rozwiązania już istniejące i powszechnie krytykowane (słusznie).

Za najważniejsze problemy tego uważam:

1) **nadmierne rozproszenie sektora publicznego** i wyłączenie z zakresu objętego budżetem państwa wielu instytucji państwowych mających ewidentnie charakter instytucji publicznych, lecz pozostających praktycznie poza parlamentarną i społeczną kontrolą - projekt ustawy jest w tej kwestii powtórzeniem obecnie istniejących zasad - fundusze celowe i gospodarka pozabudżetowa są prezentowane w ustawie budżetowej, ale pozostają poza obrębem właściwego budżetu państwa, państwowe instytucje publiczne nie mające statusu funduszy celowych (wszelkiego typu agencje i fundusze) pozostają poza zakresem ustawy budżetowej i podlegają znacznie słabszej kontroli finansowej i merytorycznej;

2) **brak dyscypliny zaciągania zobowiązań** podlegających spłacie ze środków publicznych - mimo negatywnych doświadczeń ostatnich lat (powinniśmy przyznać się do tego, że proces zaciągania zobowiązań wymknął się spod kontroli organów odpowiedzialnych za wykonywanie budżetu państwa, co zresztą w znacznej mierze jest efektem braku energicznej reakcji tych organów na nagminne łamanie dyscypliny budżetowej) nie zdecydowano się w projekcie na wprowadzenie ostrzejszej kontroli procesu zaciągania zobowiązań, wprowadzając jedynie dodatkowe - i według mnie mało skuteczne - mechanizmy kontroli wydatków; wprowadzenie tzw. kontroli wydatków *ex ante*, stosowane w Europie od lat dwudziestych, wydaje się jedynym sposobem na powstrzymanie nielegalnego zaciągania długu publicznego przez kierowników poszczególnych jednostek sektora publicznego;

3) **brak tzw. zewnętrznego audytu budżetu państwa** - w projekcie utrzymano dotychczasowe procedury zamknięcia roku budżetowego; tymczasem w Polsce konieczne jest z jednej strony powołanie odrębnej instytucji wyspecjalizowanej w audytorskim badaniu rachunków państwowych (jest to pojęcie szersze niż kasowe sprawozdanie z wykonania budżetu państwa), z drugiej - ustanowienie takiego mechanizmu badania sprawozdań finansowych sektora publicznego, który będzie oznaczał faktyczne wzmocnienie kontroli nad finansami publicznymi;

4) **brak faktycznej jawności finansów publicznych** - zawarte w projekcie propozycje dotyczące instrumentów zapewnienia jawności są daleko niedostateczne - proponuje się nadal ścisłą reglamentację informacji o finansach publicznych, utożsamiając jawność finansów publicznych z nałożeniem na dysponentów środków budżetowych pewnych obowiązków informacyjnych; tymczasem prawdziwa jawność finansów publicznych powinna się opierać na dwóch fundamentach:

- takiej konstrukcji budżetu państwa i budżetów samorządowych, która pozwala na uwidocznienie w tych planach finansowych możliwie wszystkich dochodów i wydatków podmiotów publicznych,
- zapewnienia swobodnego dostępu do wszystkich nie mających charakteru tajemnicy państwowej, służbowej lub skarbowej danych o finansach publicznych; ograniczeniami dla tej reguły winny być tylko względy związane z ochroną danych osobowych, ochroną interesów firm komercyjnych oraz względami bezpieczeństwa państwa -

na tak daleko idące rozwiązania niestety nie zdecydowano się;

- 5) **brak mechanizmów planowania wieloletniego** - w projekcie przewidziano co prawda instytucję programów wieloletnich, lecz przy ich opisie obowiązywała w wyraźny sposób reguła “Programy wieloletnie - tak, wiążące gwarancje Skarbu Państwa - nie” - w efekcie podjęcie programu wieloletniego nie tworzy żadnych zobowiązań Skarbu Państwa, lub - inaczej mówiąc - nie zmniejsza stopnia niepewności co do sposobu finansowania programu w kolejnych latach;
- 6) **podporządkowanie komisji orzekających administracji** - obowiązujący obecnie system funkcjonowania komisji orzekających, sprowadzający się do tego, że rzecznicy dyscypliny budżetowej (“oskarżyciele”) i składy orzekające wywodzą się z administracji, jest oczywistym przeżytkiem, w projekcie zdecydowano się jednak na jego utrzymanie; tymczasem rozwiązanie takie nie zapewnia ani rzetelności postępowania, ani nie przyczynia się do wzrostu autorytetu komisji orzekających.

Charakterystyczną cechą projektu jest ustanowienie licznych nowych instrumentów, mających zapewnić makroekonomiczną racjonalność i efektywność funkcjonowania sektora publicznego. Wystarczy tylko wyliczyć takie nowe propozycje jak:

- harmonogram realizacji dochodów i wydatków budżetowych,
- strategia oddziaływania na państwowy dług publiczny,
- strategia zarządzania długiem,
- program sanacyjny,
- analiza celowości dokonania wydatków.

Żaden z powyższych programów (dokumentów) nie ma przy tym formy, umożliwiającej mu nadanie mu charakteru normy prawnej - oceny tej nie zmieni fakt, że strategie: oddziaływania na dług publiczny i zarządzania długiem mają stanowić załączniki do ustawy budżetowej. W takiej propozycji rozwiązania problemu - przyznaję, że trudnego do rozwiązania - ekonomicznej racjonalności funkcjonowania Sejmu i administracji rządowej, dopatruję się naiwnej niestety wiary w to, że uchwalając lub tylko prezentując mające z mocy nowej ustawy “urzędową ważność” programy sanacji i racjonalizacji sektora publicznego, można obejść żmudne procedury uzyskiwania społecznego poparcia dla trudnych decyzji ekonomicznych.

Wdrożenie wymienionych powyżej instrumentów do systemu finansów publicznych oznaczałoby w moim odczuciu powielenie starego problemu relacji między założeniami polityki społeczno-gospodarczej z jednej strony, a budżetem i ustawami, których celem była realizacja założeń z drugiej.

Odrębnym problemem jest sposób potraktowania w projekcie finansów sektora samorządowego. Zaznaczając, że pełna ocena samorządowych wątków projektu ustawy o finansach publicznych będzie możliwa dopiero po skonkretyzowaniu projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, chcę jednak zauważyć, że w projekcie nazbyt często wyraźnie widać tendencję do zapewnienia Skarbowi Państwa uprzywilejowanej pozycji wobec samorządu terytorialnego. Miejscami prowadzi to do elementów wręcz humorystycznych, bo tylko tak można ocenić propozycję poddania nawet najmniejszych gmin procedurom mającym zapewnić, że dług publiczny nie przekroczy granic określonych przez Konstytucję i nasze zobowiązania międzynarodowe, gdy jednocześnie wiemy, że efektem braku należytego nadzoru nad gospodarką środkami publicznymi w sektorze państwowym było powstanie dodatkowego, nieplanowanego długu publicznego, którego rozmiary odpowiadają dochodom budżetu średniej gminy za okres ok. 300 lat i gdy projektodawcy nowej ustawy zdecydowanie mało energicznie podchodzą do rozwiązania tego problemu.

W mojej opinii nie odnoszę się do przepisów zmieniających inne ustawy. Sposób, w jaki zmiany te zostały zaprezentowane w projekcie i jego uzasadnieniu uniemożliwia ich ocenę w czasie przyznanym mi na opracowanie tej opinii. Pobieźna analiza tych przepisów skłania jednak do stwierdzenia że:

- 1) jest prawie pewne, że zakres zmian w innych ustawach, nie-zbęd-nych do wdrożenia nowych zasad funkcjonowania finansów publicznych jest znacznie szerszy od tego, który został ujęty w pro-jekcie,
- 2) Autorzy projektu winni przedstawić dokładne uzasadnienie poszczególnych przepisów nowelizujących.

Podsumowując ogólną część mojej opinii stwierdzam, że moim zdaniem:

- 1) rozwiązania zaproponowane w projekcie nazbyt mało różnią się od rozwiązań obecnie funkcjonujących, by można było uznać, że wdrożenie proponowanej ustawy w znaczący sposób przyczyni się do usunięcia rozpoznanych już słabości naszego systemu budżetowego,
- 2) dyskusja nad poszczególnymi rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie winna być bezwzględnie poprzedzona analizą zasadniczej linii i założeń projektu i ich oceną z punktu widzenia:
 - zgodności z Konstytucją,
 - zgodności z zasadniczymi kierunkami reformy Państwa,
 - wpływu na poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego,
- 3) projekt został przygotowany w wyraźnym pośpiechu i mało starannie, czego efektem są liczne błędy i niedokładności w poszczególnych przepisach projektu,
- 4) bardzo lapidarne uzasadnienie projektu utrudnia w wielu przypadkach rozpoznanie intencji Autorów projektu, co w przypadku tego projektu jest, z przyczyn omówionych w poprzednim punkcie, szczególnie dotkliwe.

Najważniejsze szczegółowe uwagi do projektu są następujące:

1. Określony w art. 1 zakres przedmiotowy ustawy nie jest zgodny z dyspozycjami wynikającymi z treści art. 216 i 219 Konstytucji. Przy takim sformułowaniu art. 1 niezbędne będzie w szczególności uregulowanie w odrębnej ustawie kwestii:
 - zasad i trybu wykonywania ustawy budżetowej (nie tylko budżetu) - art. 219 ust. 2 Konstytucji,
 - emisji papierów wartościowych przez państwowe osoby prawne - art. 216 ust. 2 Konstytucji,a przede wszystkim - sposobu obliczania wartości państwowego długu publicznego, bez której to regulacji zawarte w projekcie normy dotyczące państwowego długu publicznego stają się bezprzedmiotowe.
2. Użyte w art. 1 pkt 7 (a później jeszcze w art. 6, w definicji finansów publicznych) pojęcie *operacji finansowych* dokonywanych przez sektor finansów publicznych nie zostało w projekcie zdefiniowane, a nie jest ono bynajmniej na tyle jednoznaczne, by takiej definicji nie wymagało.
3. Z treści art. 2 ust. 2 wynika, że inne niż podatki lokalne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wynika z przepisów szczególnych nie są daninami publicznymi, a w konsekwencji nie są również ani dochodami publicznymi, ani środkami publicznymi.

4. W art. 2 ust. 3 pkt 2 za pozostałe dochody publiczne uznano tylko dochody ze sprzedaży towarów i usług - czy nie mają być dochodami publicznymi wpływy ze sprzedaży wyrobów wytwarzanych w sektorze publicznym?
5. W art. 2 ust. 4 wprowadzono pojęcie *organów finansowanych z danin publicznych*. Czy oznacza to chęć podziału organów (nb. nie wiadomo czyich) na te, które finansowane są z danin publicznych i te, finansowane z pozostałych dochodów publicznych? Łamałoby to całą koncepcję jednolitego budżetu. Ponadto w przepisie tym nie określono **czyje** dochody uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów zalicza się do dochodów publicznych. W połączeniu ze sformułowaniem art. 5 ust. 2 pkt 5 tworzy to sytuację, w której nie da się na podstawie projektowanych przepisów ustalić pod-mio-to-wego zakresu sektora publicznego.
6. W art. 3 ust. 2 pkt 2 winno chyba być *środki z otrzymanych pożyczek i przychodów*.
7. Użyte w art. 3 ust. 2 pkt 3 pojęcie *przychody z innych transakcji finansowych* nie jest jasne i nie zostało zdefiniowane w projekcie - dla jawności i przejrzystości finansów publicznych byłoby ważne, by ustawa o finansach publicznych jednoznacznie określiła zakres operacji (a przez to - źródeł dochodów) sektora publicznego.
8. Błędem logicznym jest użycie w art. 3 ust. 2 pkt 4 pojęcia *środków publicznych*, właśnie w tym momencie definiowanego.
9. Nie można traktować - jak to uczyniono w art. 4 ust. 2 - *nadwyżki z lat poprzednich* jako źródła finansowania wydatków publicznych. W świetle poprzedniego artykułu środki tworzące nadwyżkę są już środkami publicznymi!
10. W art. 5 ust. 1 ponownie użyto sformułowania *organy finansowane z danin publicznych* - problemy stąd wynikające omówiłem w pkt 5.
11. W art. 5 ust. 2 pkt 1 użyto - bez definicji pojęcia *organy władzy publicznej*. Z kontekstu wynika, że organami władzy publicznej nie są ani organy administracji rządowej, ani organy samorządu terytorialnego. W jakim celu wprowadzono taką klasyfikację organów?
12. Z treści art. 5 ust. 2 wynika, że **jednostki samorządu terytorialnego** nie stanowią części sektora finansów publicznych. Nie można przecież utożsamiać gminy lub powiatu z ich organami stanowiącymi i wykonawczymi. Rozstrzygnięcie, czy wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego z zakresu sektora finansów publicznych nastąpiło świadomie, czy też wynika z błędnego sformułowania treści przepisu (co założyłem w dalszej części opinii), ma kluczowe znaczenie dla oceny całości regulacji.
13. Sformułowanie art. 5 ust. 2 pkt 5 zawiera błąd logiczny. Załóżmy bowiem, że na mocy tworzącej ją ustawy państwowej osobie prawnej A przyznano pewne dochody i dochody te w pełni finansują koszty jej działalności. Czy należy ją zaliczyć do sektora publicznego? Wydaje się, że obie odpowiedzi będą prawidłowe - jeśli bowiem założymy, że A nie zalicza się do sektora publicznego, to jej dochody nie będą środkami publicznymi i nie popadamy w sprzeczność. Tak więc projekt nie rozstrzyga, czy państwowe osoby prawne (spełniające warunki określone w pierwszej części przepisu art. 5 ust. 2 pkt 5, nie otrzymujące dotacji z budżetu państwa są, czy też nie, podmiotami sektora publicznego.
14. W art. 6 zakres operacji zaliczanych do finansów publicznych zdefiniowano bardzo nieprecyzyjnie. Wynika to zarówno z faktu, iż treść ust. 2 stanowi tylko przykładowe, a nie wyczerpujące wyliczenie operacji finansowych zaliczanych do finansów publicznych, jak

- i stąd, że pojęcia *zarządzania środkami publicznymi*, a przede wszystkim *zarządzania długiem publicznym* ani nie zostały w projekcie określone (zdefiniowane), ani też nie odesłano do innych aktów, w których definicje te są lub będą zamieszczone.
15. W art. 8 użyto pojęcia *długu Skarbu Państwa*, bez dodatkowych określeń. Albo jest to niedopatrzenie, albo wprowadzenie nowej kategorii. Nb. w treści ustawy pojawia się również - np. w art. 6 - pojęcie *długu publicznego* - mamy więc aż 4 bardzo podobne określenia, wymagające bardzo precyzyjnego rozgraniczenia.
 16. Z treści art. 10 ust. 1 pkt 4 wynika, że nie stanowią państwowego długu publicznego zobowiązania jednostek budżetowych podjęte nawet z naruszeniem prawa, lecz nie będące jeszcze zobowiązaniami wymagalnymi. Takiej konstrukcji nie da się pogodzić z wymogiem jawności finansów publicznych.
 17. W art. 10 ust. 1 pkt 6 użyto określenia *niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji*. Zobowiązanie z tytułu poręczeń i gwarancji powstaje w momencie, gdy dłużnik nie spełni świadczenia wobec wierzyciela i obowiązek spełnienia tego świadczenia przejdzie na poręczyciela, a nie w momencie jego udzielenia. Oznacza to, że do zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zaliczamy do państwowego długu publicznego tylko w okresie pomiędzy powstaniem zobowiązania (dłużnik nie spełnił świadczenia), a momentem, w którym poręczyciel powinien spełnić świadczenie. Po tym momencie zobowiązanie poręczyciela staje się wymagalne i na mocy art. 10 ust. 1 pkt 6 przestaje zaliczać się do długu publicznego.
 18. Przepis art. 11 ust. 5 wydaje się być sprzeczny z art. 216 ust. 5, zgodnie z którym sposób obliczania państwowego długu publicznego określa ustawa.
 19. W art. 12 ust. 1 użyto określenia o *maksymalnej przejrzystości* finansów publicznych. Analizując dalsze przepisy ustawy można łatwo wykazać, że proponowane regulacje nie prowadzą do *maksymalnej przejrzystości*, a przepis ten może stać się podstawą do kwestionowania praktycznie każdego przepisu wykonawczego do ustawy. Z jakiego względu nie zdecydowano się na to, by jednocześnie żądać (co byłoby moim zdaniem bardziej uzasadnione) *maksymalnej jawności* finansów publicznych?
 20. Wprowadzając w art. 12 ust. 2 pkt 3 obowiązek publikowania pewnych dokumentów dotyczących finansów publicznych nie wskazano (np. w lit. a i c) organów, na które obowiązek ten nałożono - fakt, że w lit. e obowiązek taki nałożono bezpośrednio na Ministra Finansów może sugerować, że dokumenty, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 3 lit. a i c, publikuje inny organ.
 21. W art. 12 ust. 2 pkt 3 lit. c nakazano coroczne podawanie do publicznej wiadomości sprawozdań dotyczących *finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych*. Przepis ten jest niejasny i budzi wiele pytań. W szczególności wyjaśnienia wymagają następujące kwestie:
 - 1) Czy przepis ten dotyczy odrębnie każdej jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego, środka specjalnego i innych jednostek sektora publicznego?
 - 2) Czy sformułowanie *sprawozdania dotyczące finansów oznacza* sprawozdania budżetowe i finansowe, czy też zakres tego pojęcia jest inny?
 - 3) W jakiej formie i w jakich terminach sprawozdania mają być podawane do publicznej wiadomości?
 - 4) Kto i w jakim trybie określi wymagany zakres publikowanych informacji?

22. Przepis art. 12 ust. 2 powinien zawierać jasne stwierdzenie, że publicznie dostępne są wszelkie dokumenty i materiały dotyczące finansów publicznych, nie objęte tajemnicą państwową. Przy obecnym sformułowaniu tego przepisu stopień jawności finansów publicznych określać będzie w praktyce administracja.
23. Określone w art. 12 ust. 4 środki zapewnienia przejrzystości finansów publicznych są więcej niż skromne. Tak zresztą skonstruowany jest projekt - podstawą zapewnienia przejrzystości finansów publicznych powinno być objęcie procedurą budżetową możliwie wielu podmiotów sektora publicznego, czego omawiany projekt niestety nie zapewnia.
24. Nie znajduje potwierdzenia w dalszej części projektu sformułowana w art. 12 ust. 4 pkt 2 zasada stosowania przez wszystkie podmioty sektora publicznego jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości - por. np. art. 15 ust. 2 pkt 2.
25. W art. 14 ust. 5 sformułowano nakaz dostosowania klasyfikacji dochodów i wydatków sektora publicznego do zasad Europejskiej Klasyfikacji Działalności. Przepis ten budzi następujące wątpliwości:
- 1) w Polsce obowiązuje obecnie oparty na EKD system Polskiej Klasyfikacji Działalności i do niej powinna być dostosowana klasyfikacja dochodów i wydatków publicznych,
 - 2) wymogu dostosowania klasyfikacji do EKD (lub PKD) nie da się pogodzić z jednoczesnym funkcjonowaniem klasyfikacji opartej na zasadach i schematach zawartych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.
- Nawiasem mówiąc, projekt ustawy jest konstruowany tak, jak gdyby Autorzy projektu zakładali uchylenie tej ustawy - świadczą o tym np. stosowane nazwy organów administracji rządowej.
26. W art. 15 ust. 1 po raz pierwszy użyto pojęcia *jednostki sektora publicznego*. Ani to pojęcie, ani stosowane dalej *podmioty sektora publicznego*, nie zostały w projekcie zdefiniowane, co więcej, trudno znaleźć zasadę, według której oba te pojęcia są w dalszej części projektu używane.
27. Treść art. 15 ust. 2 pkt 2 jest sprzeczna z zasadą sformułowaną w art. 12 ust. 4 pkt 2. Wyjaśnienia wymaga też to, czy intencją Autorów projektu było istotnie przyjęcie, że inne niż wymienione w omawianym przepisie jednostki sektora publicznego prowadzą rachunkowość ściśle według zasad ustawy o rachunkowości, bez możliwości ustalenia dla nich zasad szczególnych.
28. Niezrozumiałe jest stwierdzenie (art. 15 ust. 4 pkt 1), iż szczególne zasady rachunkowości, których wprowadzenie umożliwił przepis art. 15 ust. 2 pkt 2, mogą dotyczyć wykonania budżetu - czy chodzi o ewidencję wykonania budżetu, czy też o rozszerzenie pojęcia *wykonywanie budżetu* o dodatkowe operacje związane z prowadzeniem rachunkowości według szczególnych zasad?
29. Zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 można ustanowić szczególne zasady rachunkowości dotyczące majątku trwałego Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dlaczego przepisu tego nie rozciągnięto na inne podmioty sektora publicznego?
30. Niezrozumiała jest konstrukcja art. 16 ust. 1. Najpierw wprowadzono pojęcie *sprawozdania z wykonania finansów publicznych* (nigdzie dalej nie używane), następnie nazwano je sprawozdaniami budżetowymi, w oczywisty sposób zawężając ich zakres (por. definicję finansów publicznych w art. 6), by w końcu przeciwstawić sprawozdania

budżetowe sprawozdaniom finansowym (por. art. 18), których treść mieści się na pewno w pojęciu *sprawozdania z wykonania finansów publicznych*.

31. Odesłanie w art. 16 ust. 2 pkt 5 jest błędne, gdyż art. 15 ust. 4 pkt 4 nie określa żadnych rodzajów sprawozdań.
32. Nie jest jasne powiązanie treści art. 17 z innymi przepisami dotyczącymi sprawozdań budżetowych i ich publikowania.
33. Nie wiadomo kto - i w jakim trybie - będzie określał, co należy rozumieć przez *znaczącą kwotę* zaległości podatkowych, o której mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4. Nie wiadomo też dlaczego za-niechanie poboru podatku traktowane jest inaczej niż jego umorzenie. Chciałbym też zwrócić uwagę na fakt, iż moim zdaniem przepisy art. 17 ust. 2 pkt 4 i 5 naruszają zasady tajemnicy skarbowej, określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.
34. Treść przepisu art. 19 ust. 1 nie odpowiada obecnej praktyce. Większość ustaw podatkowych nie określa *sposobu gromadzenia środków* z poszczególnych tytułów. Wprowadzając taki przepis do projektu, należałoby więc dokonać odpowiednich zmian w ustawach ustanawiających poszczególne dochody publiczne.
35. Zastrzeżenia budzi sformułowanie i sens normy art. 19 ust. 2, gdyż:
 - 1) sformułowanie *nie powinny być* sugeruje, że dozwolone są wyjątki od sformułowanej zasady - jeśli tak, to kto ma prawo o tym decydować?
 - 2) przepis ten stoi w sprzeczności z przepisami projektu dotyczącymi np. środków specjalnych, darowizn osób fizycznych, samoopodatkowania (jeśli w świetle Konstytucji jest ono nadal dopuszczalne).

Zamieszczenie w wykazie wyjątków od reguły sformułowanej w art. 19 ust. 2 (w art. 19 ust. 3) punktu 3, dopuszczającego i sankcjonującego tworzenie, na drodze ustawowej wyjątków innych niż określone w tym wykazie, ostatecznie odbiera jakąkolwiek praktyczną wartość deklaracji z ust. 2.

36. Nie jest też jasny sens art. 20. Nie wiadomo przede wszystkim, czy określenie *rozdysonowanie* środków publicznych odnoszone jest do procesu planowania, czy też wydatkowania środków publicznych, a to oznacza, że nieznanym jest adresat tej normy. Po drugie, sama - skądinąd słuszna - zasada niedokonywania niecelowych wydatków, sformułowana jest mało kategorycznie ("*powinno być poprzedzone..*", "*powinien powstrzymać się..*") i w dodatku nie obłożona żadną sankcją, że jej praktyczna wartość sprowadza się do zera. Trudno wyobrazić sobie (jakichkolwiek wskazówek w tej mierze nie znajdziemy w projekcie) jak w praktyce miałyby być realizowana i egzekwowana zasada stanowiąca treść art. 20.
37. Niezrozumiała jest też treść przepisu art. 37 ust. 3. Nawet wtedy, gdy organ administracji publicznej zleci wykonanie zadania jednostce spoza sektora publicznego, wydatku dokona jednostka sektora publicznego - przekazując wybranemu wykonawcy dotację lub opłatę za wykonaną usługę.
38. Z treści art. 23 ust. 5 wynika, że wydatki na kolejny etap programu wieloletniego wolno **planować** po przeprowadzeniu analizy i oceny efektów uzyskanych w etapach poprzednich. Sformułowanie takie wyklucza możliwość ciągłej realizacji programu.
39. Literalne odczytanie treści art. 24 ust. 1 prowadzi do wniosku, że rezerwę ogólną budżetu wolno wykorzystywać tylko na zwiększenie wydatków na zadania, których finansowanie ujęto w ustawie budżetowej.

40. Przepisy dotyczące harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), zawarte w art. 24 ust. 1 - 7 miały - jak się wydaje - zdyscyplinować wykonywanie budżetu. Praktyczne znaczenie proponowanej procedury będzie jednak znikome, gdyż:

- 1) sam harmonogram jest dokumentem (planem, prognozą), którego wartość jako normy prawnej jest żadna, co oznacza, że w istocie nie wiąże on nikogo,
- 2) jest mało prawdopodobne, by w sytuacji, w której dla zestawienia harmonogramu wymagana była zgoda wszystkich dysponentów części budżetowych, kiedykolwiek udało się taki harmonogram stworzyć,
- 3) sformułowanie art. 24 ust. 5 jednoznacznie rozstrzyga, że stosowanie się do harmonogramu nie jest obligatoryjne.

Zasadniczą wadą proponowanego mechanizmu jest zaś to, że - tak jak dotychczas - punkt ciężkości położono na kontrolę wydatków, a nie na kontrolę zaciągania zobowiązań. Innymi słowy, nadal proponuje się, by kontrolować wykonanie budżetu państwa w fazie, w której fakty decydujące o tym, jaki będzie poziom wydatków i zadłużenia Skarbu Państwa już zapadły.

Warto też zwrócić uwagę na pominięty w projekcie problem ewentualnej kolizji normy art. 24 ust. 5 z normą art. 95 pkt 1.

41. Nie jest zrozumiała treść przepisu art. 24 ust. 6. Czy sformułowanie „jednorazowy wydatek” sugeruje, że z taką właśnie dokładnością ma być zestawiany harmonogram, czy też idzie po prostu o to, że na dokonanie w danym okresie wydatków przewyższających kwotę wydatków ujętych zbiorczo w harmonogramie, wymaga zgody Ministra Finansów?
42. Nie do przyjęcia wydaje się treść art. 24 ust. 8. Nie można w ten sposób przydzielać kompetencji „do uczynienia czegokolwiek, co dysponent części lub zarząd np. gminy uzna za stosowne.
43. Konstytucja nie przewiduje wydawania aktów prawnych „w porozumieniu”, jak to zaproponowano w art. 26 ust. 2.
44. O jakich *odrębnych przepisach* i o jakich *innych organach* mowa jest w art. 27 ust. 3 pkt 1?
45. W art. 27 ust. 7 zabrakło zastrzeżenia, że nie podlegają odprowadzeniu do budżetu pobrane dochody, które są kierowane na rachunki gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych.
46. Sformułowanie w art. 29 ust. 1 jest nieprecyzyjne - z jednostki można wyodrębnić część jednostki, a nie część jej działalności.
47. W art. 30 utrzymano zasadę, na mocy której mocą ustawy można dowolne dochody publiczne uczynić źródłem dochodów środka specjalnego. Jest to oczywiście ograniczenie przejrzystości sektora publicznego.
48. Nie jest jasne o jakich wynagrodzeniach mowa w art. 30 ust. 5 pkt 1, skoro środek specjalny nie jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną i nie może zatrudniać pracowników. Czy zatem wynagrodzenia są wypłacane ze środków specjalnych? Jeśli taki jest zamysł - z którym zresztą nie zgadzałbym się - trzeba wyraźnie napisać, że ze środków specjalnych wolno - z pominięciem przepisów o zwiększaniu wydatków na wynagrodzenia - wypłacać dodatkowe wynagrodzenia pracownikom jednostek budżetowych. Uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznej powinno być - i to tym

bardziej, że Autorzy projektu deklarują, iż jawność i przejrzystość finansów publicznych jest jednym z ich głównych celów - okazją do zniesienia istniejącego dziś podziału na dwie kategorie urzędników państwowych - tych z dostępem do środków specjalnych finansujących dodatkowe wynagrodzenia i pozostałych, nie mających takiego dostępu. Jeżeli uważa się, że pewne grupy pracowników państwowych powinny być opłacane lepiej niż inne, to należy to przeprowadzić różnicując podstawowe stawki wynagrodzeń, a nie konserwując rozwiązania dezintegrujące i zaciemniające finanse publiczne.

49. W art. 31 zwracają uwagę dwie kwestie:

- 1) pominięcie upoważnienie do określenia zasad gospodarki środkami publicznymi przekazywanymi na rachunki środków specjalnych,
- 2) treść pkt 5 - dlaczego właśnie te resorty zostały wskazane jako te, dla których konieczne jest uwzględnienie ich specyficznego charakteru? - jeśli zamysłem było uznanie specyfiki wojska, służb podległych MSWiA i placówek zagranicznych (przepis art. 31 pkt 5 wyraźnie przypomina obecny art. 70 Prawa budżetowego) to z jednej strony lepiej było bezpośrednio wskazać jednostki zagraniczne niż podawać niepełny zresztą wykaz dysponentów części budżetowych posiadających podległe placówki za granicą, z drugiej zaś - trudno zrozumieć dlaczego krajowe placówki podległe MSZ czy Ministerstwu Gospodarki miałyby działać na innych zasadach niż jednostki podległe innym resortom.

50. Z treści art. 32 ust. 1 wynika, że od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy o finansach publicznych nie będą mogły być tworzone nowe fundusze celowe. Jednocześnie w ust. 2 dopuszczono istnienie funduszy komunalnych, w tym - funduszy powiatowych, których obecnie z oczywistych przyczyn nie ma. Jest to niekonsekwencja - z jednej strony uważamy, że fundusze celowe nie powinny być tworzone, z drugiej - dajemy sygnał do szybkiego tworzenia funduszy powiatowych, a prawdopodobnie również gminnych i wojewódzkich. Lepszym rozwiązaniem byłoby ustalenie, że na szczeblu gminy i powiatu fundusze celowe nie będzie, gdyby jednak chciano dopuścić do tworzenia takich funduszy, to:

- 1) nie jest celowe namawianie do pośpiechu legislacyjnego, w związku z tym z ust. 1 należałoby usunąć wyrazy *“przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”*,
- 2) należałoby wyraźnie rozstrzygnąć, czy ustawą można utworzyć fundusz celowy działający w jednej jednostce samorządu terytorialnego (lub w wybranych jednostkach), czy też ustawa może jedynie utworzyć identyczne fundusze celowe we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego danego szczebla - oba rozwiązania są zresztą złe.

Na marginesie dodam, że ustawiona w ust. 1 zaporą, mającą unieвозмоwić tworzenie nowych funduszy, jest wyjątkowa łatwa do obejścia.

51. W treści art. 32 ust. 2 należało zaznaczyć, że prawo zaciągania kredytów i pożyczek mają tylko fundusze posiadające osobowość prawną.

52. W art. 32 ust. 7 zawarto delegację do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Czy wynika stąd, że zasady gospodarki finansowej funduszy samorządowych będą musiały być określone ze wszystkimi szczegółami w ustawach tworzących te fundusze?

53. W art. 33 nakazano państwowym osobom prawnym zaliczanym do sektora publicznego przekazywanie swoich planów przychodów i rozchodów. Przepis ten nasuwa kilka wątpliwości:

- 1) czy dotyczy on również państwowych funduszy celowych posiadających osobowość prawną? - jeśli tak, to fundusze te zostały zobowiązane do tego, by w terminie 14 dni od uchwalenia ustawy budżetowej przedstawić jej treść Ministrowi Finansów!
 - 2) z projektu nie wynika, w jakim celu Minister Finansów otrzymuje plany przychodów i rozchodów - w ustawie nie znajdujemy odniesienia do żadnych działań Ministra Finansów związanych z funkcjonowaniem państwowych osób prawnych.
54. Art. 36 nakazuje Ministrowi opracowanie *strategii oddziaływania na państwowy dług publiczny* oraz *strategii zarządzania długiem publicznym Skarbu Państwa*. Oba dokumenty robią wrażenie kolejnych mutacji założeń polityki społeczno-gospodarczych - nie ma ona charakteru normy prawnej (traktowanie jej jako załącznika do ustawy budżetowej nic tu nie zmieni). Projekt nie zawiera żadnych przepisów odnoszących się do ewentualnego wdrażania i egzekwowania założeń strategii, co powoduje, że może ona mieć tylko charakter deklaracji intencji, a włączenie jej do ustawy budżetowej na pewno nie spowoduje samo z siebie zachowania makroekonomicznej racjonalności prowadzonej przez rząd polityki gospodarczej. Wynika to co najmniej z dwóch powodów:
- 1) realne skutki może dopiero wywołać przekształcenie założeń strategii w inicjatywy legislacyjne i dokonanie odpowiednich zmian systemowych,
 - 2) jeśli strategia oddziaływania na dług i zarządzania długiem ma być załącznikiem do ustawy budżetowej, to o jej ostatecznym kształcie nie zdecyduje ani Minister Finansów, ani Rada Ministrów, lecz Sejm.
55. Treść przepisu art. 37 budzi zasadniczy sprzeciw. Główne zarzuty przedstawiają się następująco:
- 1) treść art. 37 wyraźnie sugeruje, że najpoważniejszym zagrożeniem dla zachowania wymaganego poziomu długu publicznego jest polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego - czyżby była to zapowiedź ustalenia dla jednostek samorządu terytorialnego dochodów zbyt małych w stosunku do przydzielonych im zadań?
 - 2) z chwilą, gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 50%, nastąpi wyraźne zahamowanie procesów inwestycyjnych w gminach - nie potrafię zrozumieć, dlaczego gmina, której dochody stanowią np. 0,01% PKB (taka jest skala budżetu kilkudziesięciotysięcznego miasta) i która może przeznaczać na inwestycje 25 czy 30% budżetu, miałaby być zmuszona do rezygnacji z kredytowania swych inwestycji ponad limit stanowiący ok. 8- 10% jej budżetu; to samo - w znacznie większym stopniu dotyczy sytuacji, gdy dług publiczny przekracza 55% PKB.
56. O sposobie traktowania samorządu terytorialnego świadczy też subtelne rozróżnienie wprowadzone w przepisie art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. d, dotyczącego sytuacji, gdy dług publiczny przekroczył 60% PKB; wymaga się wówczas by budżety jednostek samorządu terytorialnego zostały uchwalone bez deficytu, natomiast w odniesieniu do budżetu państwa wymaga się jedynie zrównoważenia dochodów i wydatków w projekcie, lecz już nie w uchwalonym budżecie. Jest to kolejna próba przerwania na jednostki samorządu terytorialnego trudności z utrzymaniem wymaganego poziomu długu. Sugero-wał-bym, by w toku prac nad projektem ustawy przeprowadzić wnikliwą analizę skutków, jakie dla samorządu terytorialnego miałyby tak znaczące ograniczenie możliwości finansowania swych inwestycji środkami pochodzącymi z kredytów, pożyczek i emisji obligacji.

57. Czysto deklaracyjny charakter ma też opisany w art. 37 i 38 program sanacyjny, przedstawiany obligatoryjnie przez rząd w sytuacji, gdy wielkość państwowego długu publicznego zbliża się do granicznego poziomu 60% PKB. Z jego treści, określonej w art. 38, wynika, że program sanacyjny nie ma - dla nikogo - mocy wiążącej i jest jedynie formą zawiadomienia Sejmu o trudnościach z długiem publicznym. Charakterystyczne dla całego projektu jest to, że nakazując rządowi przedstawienie programu przedsięwzięć mających na celu obniżenie relacji "dług/PKB" nie wymaga się od rządu wystąpienia z inicjatywami legislacyjnymi zmierzającymi do nadania mocy prawnej propozycjom zawartym w programie, nie wprowadza się też żadnych ograniczeń w wykonywaniu budżetu.
58. Art. 40 jest zbędny - prawo emitowania komunalnych papierów wartościowych wynika z innych ustaw.
59. Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, opisane w art. 43, wymagają szczegółowego uzasadnienia. W uzasadnieniu kwestii tej nie poświęcono ani jednego zdania. Trudno jednak zrozumieć dlaczego niedopuszczalne miałyby być np. wyemitowanie przez miasto obligacji o terminie wykupu trzyletnim, sprzedawanych z dyskontem wynoszącym 15%. Zauważmy, że obligacja taka nie spełniałaby aż dwóch spośród trzech warunków wymienionych w art. 43.
60. W art. 46 ust. 3 pojawiło się ponownie sformułowanie o upoważnieniu Ministra Finansów do *przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem*". Wydaje się, że zakres kompetencji Ministra Finansów powinien tu być określony w sposób bardziej precyzyjny.
61. Przyznanie Ministrowi Finansów (w art. 47 pkt 2) prawa do zarządzania *aktywami finansowymi Skarbu Państwa* wymaga dokładnego określenia którymi aktywami finansowymi może zarządzać Minister Finansów i określenia relacji między tym przepisem, a ustawowymi zadaniami i kompetencjami Ministra Skarbu Państwa. Być może celowe byłoby również zdefiniowanie - na potrzeby rozważanej ustawy - samego pojęcia aktywów finansowych Skarbu Państwa.
62. Również w art. 47 pkt 2 użyto określenia *inne środki publiczne wyodrębnione w związku z zarządzaniem długiem publicznym Skarbu Państwa*. Nie jest ono nigdzie w projekcie zdefiniowane, a co więcej, z deklarowanych celów nowej ustawy można byłoby spodziewać się, że takich środków (jak się należy domyślać - nie objętych ewidencją budżetową - w przeciwnym razie ich odrębne wyliczenie jest zbędne) w ogóle nie będzie.
63. W art. 48 ust. 4 stwierdzono, iż *Skarb Państwa odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych przez siebie papierów wartościowych*. Jaki jest cel zamieszczenia tego przepisu i jakie ma on konsekwencje dla podmiotów będących wierzycielami Skarbu Państwa z tytułów innych niż bony i obligacje skarbowe?
64. Z całej treści art. 49 wynika w istocie rzeczy wyłącznie tyle, że nie istnieją ograniczenia co do terminu wykupu emitowanych przez Skarb Państwa papierów wartościowych.
65. Czy przepis art. 51 ust. 2 oznacza, iż Minister Finansów może scedować na osoby trzecie określenie warunków emisji skarbowych papierów wartościowych?
66. Dlaczego przepis art. 57 ma dotyczyć wyłącznie pożyczek i kredytów zaciąganych przez Skarb Państwa, a nie również pożyczek i kredytów zaciąganych przez inne podmioty sektora publicznego?
67. W art. 58 ust. 1 pkt 2 dopuszczono finansowanie kredytami i pożyczkami zaciąganyymi przez Skarb Państwa zakupów towarów i usług (na marginesie - dlaczego w projekcie

- używa się konsekwentnie pojęcia *towary*, a nie *wyroby*) oraz wydatki majątkowe nie objęte budżetem. O jakie zakupy i wydatki majątkowe tu chodzi? Przepis ten jest w jawny sposób sprzeczny z treścią art. 24 ust. 1.
68. Na to, by przepis art. 58 ust. 2 był poprawny, konieczne jest dokonanie nowelizacji ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.
69. Art. 59 jest zbędny - udzielenie kredytu nie podlega przepisom ustawy o zamówieniach publicznych.
70. Sformułowanie art. 60 ust. 1 jest błędne - ustawa budżetowa zawiera nie tylko budżet (plan dochodów i wydatków z załącznikami), lecz również inne przepisy.
71. W art. 60 ust. 5 dopuszczono możliwość włączenia do ustawy budżetowej planów finansowych *innych jednostek podsektora rządu*. Nie wyjaśniono jednak, jakie konsekwencje ma to dla danej jednostki, ani wpływu takiego włączenia na dochody, wydatki i wynik budżetu państwa.
72. W art. 61 pkt 15 należy dodać "*należne Skarbowi Państwa*".
73. W art. 64 ust. 1 pominięto możliwość pokrycia deficytu budżetu państwa środkami ze spłat pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa.
74. Przepisy art. 67 ust. 1 i 2 zawierają sprzeczność - w ust. 1 mowa jest o częściach tworzonych dla organów państwa, władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądów i trybunałów, lecz w ust. 2 stwierdza się, że dysponentami części mogą być tylko organy administracji rządowej. Błąd ten powtarza się jeszcze później kilkakrotnie.
75. W art. 67 ust. 3 winno być: *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, gdyż tylko w takiej formie subwencje są określone w Konstytucji.
76. Klasyfikacja wydatków w art. 69 ust. 1 wymaga korekty, gdyż obecnie dotacje inwestycyjne są zaliczane zarówno do pkt 3 (dotacje), jak i do pkt 6 (wydatki majątkowe). Proponowałbym jednocześnie rozważenie, czy wydatki na sfinansowanie kosztów wykonania zadań, które administracja rządowa (i inne organy państwowe) zlecają do wykonania innym jednostkom, powinny być traktowane jak dotacje, czy jak wydatki na finansowanie bieżących zadań własnych. Stosowana dotychczas konwencja podziału wydatków ma dwie wady:
- 1) powoduje, że kategoria *dotacji* czystą interpretację - nie są to jedynie środki publiczne przeznaczone na wsparcie (dofinansowanie) podmiotów wykonujących swoje zadania,
 - 2) utrudnia ocenę efektywności funkcjonowania podmiotów sektora publicznego - gdy rosną dotacje, a maleją wydatki na zadania bieżące nie wiemy, czy wzrost dotacji ma swe źródło w niższych kosztach wykonania zadań administracji publicznej, czy też jest wynikiem przerzucenia części kosztów jednostek sektora publicznego do pozycji *dotacje*, z których finansowane jest, niekoniecznie taniej, wykonywanie tych samych zadań.
77. Przepis art. 70 uważam za czysto symboliczny i w związku z tym zbędny. Gdyby jednak miał on być utrzymany, nakaz poprzedzenia udzielenia dotacji analizą i oceną skutków dotowania powinien odnosić się do wszystkich kategorii udzielanych dotacji.
78. Przepisu art. 74 ust. 3 nie rozumiem. Byłoby wskazane, by Autorzy projektu wskazali choćby hipotetyczne sytuacje, w których nie-możliwe będzie ujęcie jednostki w wykazie jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe.

79. Przepis art. 74 ust. 4 wymaga chyba dokładniejszego określenia sposobu podawania uzupełniającego wykazu do publicznej wiadomości.
80. W art. 77 ust. 1 niezbędne jest choćby nie do końca precyzyjne określenie sposobu rozumienia przez Autorów pojęcia *infra-struk-tu-ra* - w przeciwnym razie przepis ten jest zbędny, gdyż nie będzie w żadnym stopniu ograniczał zakresu zadań inwestycyjnych, które mogą być wspierane dotacjami inwestycyjnymi.
81. Przepis art. 77 ust. 4 jest - moim zdaniem - kolejnym przykładem wprowadzania w projekcie rozwiązań pozornych. Ustalanie dotacji na wszystkie lata realizacji inwestycji może być traktowane jako wprowadzenie do planowania budżetowego elementów planowania wielo-letniego, jednak wyraźne stwierdzenie, że liczby dotyczące okresu po roku budżetowym określają *przewidywaną wysokość* tych dotacji oznacza, iż nadal inwestor rozpoczynający inwestycję korzystającą z dotacji budżetowej nie ma żadnej pewności co do tego, czy otrzyma dotacje w kolejnych latach w przypadku, gdy inwestycja będzie przebiegała zgodnie z początkowymi założeniami. Sytuacja jest w istocie rzeczy paradoksalna - z jednej strony dotacja powinna być udzielana tylko wtedy, gdy inwestor potrafi wskazać - uwzględniając dotacje z budżetu państwa - źródła sfinansowania inwestycji. Z drugiej strony - udzielając dotacji na pierwszy rok realizacji nie dajemy żadnych gwarancji utrzymania dotacji (ujętych w akceptowanym przez nas planie sfinansowania inwestycji) w kolejnych latach. Konsekwencją nakazywałaby uznać, że inwestor nie wskazał pewnych źródeł finansowania i nie powinien otrzymać dotacji. Konkluzją jest stwierdzenie, że do udzielenia dotacji kwalifikuje się tylko inwestor, który może zrealizować inwestycje bez dotacji, lub z dotacją w pierwszym roku realizacji inwestycji.
82. Podobne wątpliwości dotyczą regulacji dotyczącej programów wieloletnich, zawartej w art. 82. Dwa zasadnicze zastrzeżenia wobec sposobu ujęcia proponowanych zasad wykonywania programów wieloletnich są następujące:
- 1) sformułowane w art. 82 ust. 3 kryteria dopuszczalności programu wieloletniego są wybitnie uznaniowe i trudne do oceny,
 - 2) program wieloletni, w którego konstrukcji nie zawarto choćby najslabszych gwarancji finansowych nie jest programem wieloletnim choćby z tego względu, że zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków nadal musi przebiegać w cyklu rocznym, odmierzonym kolejnymi ustawami budżetowymi.
83. W art. 83 konieczne jest dokładniejsze określenie zarówno charakteru zadań, których przepis ten dotyczy, jak i zakresu uprawnień przyznawanych tu Radzie Ministrów - w przeciwnym razie przepis ten pozostanie całkowicie niezrozumiały, a z formalnego punktu widzenia - również niezgodny z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji.
84. W art. 84 ust. 2 pkt 3 stwierdza się, że w założeniach projektu budżetu relacja deficytu do PKB nie powinna przekroczyć analogicznej wielkości z roku poprzedniego. Norma taka nie ma uzasadnienia, co łatwo pokazać analizując przypadki, w których budżet państwa co kilka lat będzie wykazywał nadwyżkę budżetową.
85. W art. 84 ust. 2 pkt 10 parametr *0,1% prognozowanych na rok budżetowy dochodów budżetu państwa* wydaje się oczywistą pomyłką.
86. Co najmniej niejasna jest intencja przepisu art. 84 ust. 2 pkt 4. Czy istotnie można zestawić w wykaz obiektywne czynniki wpływające na realizację założeń budżetu? Dlaczego nie nakazano omówienia tych czynników, a jedynie ich wyliczenie?

87. Jeśli nie nastąpi zmiana art. 67 ust. 2 przepis art. 84 ust. 5 ten będzie błędny, gdyż w świetle art. 67 nie mogą istnieć *inni dysponenti części budżetowych*.
88. Konstrukcja gramatyczna przepisu art. 84 ust. 6 jest niepoprawna.
89. Za błąd uważam utrzymanie instytucji *Kierunków prywatyzacji majątku Skarbu Państwa*, przewidziane w art. 87 ust. 1 pkt 11. Przez kilka lat nie udało się wypracować takiego sposobu prezentacji kierunków prywatyzacji, by miały one charakter normy ustawowej.
90. W przepisie art. 86 ust. 2 nałożono na dysponentów części obowiązków przekazywania żądanych informacji komisjom sejmowym. Czy celowo pominięto komisje senackie?
91. W art. 86 ust. 6 zamiast wyrazów “*nie zostanie uchwalona ustawa budżetowa*” winno być “*nie wejdzie w życie ustawa budżetowa*”.
92. Przepis art. 87 ust. 2 sformułowany jest niejasno. Określenie “*do ustawy budżetowej włącza się środki...*” może oznaczać zarówno to, że środki pomocowe i wydatki nimi finansowane są ujęte w “normalnym” budżecie państwa, jak i to, że plan pomocy zagranicznej i wydatków z nią związanych stanowi odrębny plan finansowy, stanowiący fragment ustawy budżetowej, lecz nie fragment budżetu państwa. Lepsze byłoby oczywiście pierwsze z wymienionych rozwiązań.
93. Przepis art. 87 ust. 3 jest nazbyt skomplikowany terminologicznie. Zgodnie z tym przepisem:
Limit wydatków budżetu państwa (art. 87 ust. 3) =
wydatki budżetu państwa (art. 87 ust. 1 pkt 2) + + wydatki finansowane pomocą zagraniczną (art. 87 ust. 2)
94. Czy użyte w art. 87 ust. 7 określenie *rodzaje działalności* oznacza po prostu działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej?
95. Przepis art. 88 uważam za zbędny. Strategia oddziaływania na dług publiczny nie może (a w każdym razie nie powinna) być normą ustawową. Tworzymy w ten sposób jeszcze jeden załącznik, którego rola i znaczenie będą takie, jak *Kierunków prywatyzacji*.
96. W art. 93 ust. 4 możliwość zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uzależniono od zasięgnięcia opinii komisji sejmowej. Rozwiązanie to uważam za błędne, gdyż prowadzi ono do zatarcia podziału kompetencji między Sejmem i Radą Ministrów. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że opinia komisji nie jest wiążąca, a ostateczną decyzję Minister Finansów może podjąć wbrew opinii komisji.
97. Stwierdzenie (art. 94 ust. 2 pkt 2), że Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę poziomu deficytu nie odpowiada zasadom wykonywania budżetu państwa określonym w projekcie ustawy. Minister Finansów nie sprawuje kontroli, lecz ma w swoim ręku instrumenty do bezpośredniego kształtowania poziomu deficytu w ujęciu kasowym.
98. Art. 95, określający zasady gospodarki finansowej budżetu państwa nakazuje (w pkt 1), by realizacja zadań następowała w terminach określonych przepisami, nie zawiera jednak analogicznych zastrzeżeń co do terminu w pkt 3, odnoszącym się do wydatków budżetu państwa. Innymi słowy - zasadą jest terminowe wykonanie zadań, nie jest zasadą ich terminowe opłacenie.
99. Przepis art. 95 pkt 6 wymaga starannego uzasadnienia prawnego, uwzględniającego w szczególności takie aspekty jak zgodność tego przepisu z Kodeksem pracy i z przepisami określającymi zasady finansowania ubezpieczeń społecznych.

100. Wyjaśnienia wymaga kwestia, czy kierownicy jednostek budżetowych, dokonujący przeniesień wydatków w trybie określonym w art. 98 ust. 5, o odpowiednią zgodę zwracają się do Ministra Finansów bezpośrednio, czy też za pośrednictwem dysponenta części.
101. Mechanizm zaproponowany w art. 100 ust. 2 proponowałbym usunąć z projektu - uzasadnienie jest identyczne jak w przypadku przepisu art. 93 ust. 4. Na marginesie zauważmy, że w projekcie używa się zamiennie dwóch różnych nazw tej samej komisji sejmowej.
102. Z treścią art. 103 wiążą się dwa zastrzeżenia:
- 1) nie jest zrozumiałe dlaczego Rada Ministrów może wprowadzić tylko czasową blokadę wydatków budżetowych, podczas gdy Minister Finansów i dysponent części budżetowych mogą wprowadzać blokady trwałe,
 - 2) analogicznie jak w przypadku przepisów art. 93 ust. 4 i art. 100 ust. 2, proponowałbym rezygnację z wymogu uzyskania przed blokadą opinii komisji sejmowej.
- Odrębną kwestią jest celowość utrzymywania instytucji blokowania wydatków. Skoro ustawa budżetowa nie nakazuje wykorzystania pełnego planu wydatków, to analogiczny do blokowania efekt można osiągnąć nie uruchamiając formalnej procedury blokowania.
103. W art. 104 ust. 2 zezwolono na wykorzystanie w kolejnym roku budżetowym środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Dlaczego przepisu tego nie rozciągnięto na środki z darowizn przekazanych przez osoby krajowe?
104. Zaproponowany w art. 104 ust. 6 - 8 sposób realizacji i ewidencji wydatków "przechodzących" na kolejny rok budżetowy jest nienaturalny i skomplikowany. Najkrócej ujmując, sprowadza się on do tego, by nie dokonując wydatku (po to podjęto decyzję o niewygasaniu upoważnienia do wydatku) potraktować go jednak jako wydatek dokonany w tym roku, w którym został uchwalony, a nie w tym, w którym zostanie rzeczywiście zrealizowany. Łamie to zasadę kasowej ewidencji dochodów i wydatków budżetu państwa (trudno traktować jako faktyczny wydatek operację polegającą na przekazaniu środków z jednego rachunku Ministra Finansów na drugi), wprowadza nowy rodzaj rachunku budżetowego (enigmatycznie nazwany subkontem), nie ujęty w wykazie rachunków w art. 107 ust. 1, wreszcie - w oczywisty sposób zaciemnia obraz wykonania budżetu państwa. Nie bardzo wiadomo też po co w art. 104 ust. 6 nałóżono na Radę Ministrów obowiązek sporządzenia odrębnego planu finansowego (nietypowego, bo składającego się tylko z wydatków), skoro ustalenia tego planu wynikają w sposób bezpośredni i jednoznaczny z przyjętego wykazu niewygasających wydatków.
105. W wykazie rachunków bankowych budżetu państwa (art. 107 ust. 1) nie przewidziano rachunków wydatków dysponentów części budżetowych, których utworzenie dopuszczono w art. 105 ust. 3.
106. Co uzasadnia potrzebę zasięgnięcia opinii Prezesa NBP w sprawie lokowania środków budżetu państwa poza NBP. Uważam, że art. 108 ust. 2 powinien rozstrzygać jednoznacznie: albo lokowanie środków budżetu państwa w bankach komercyjnych jest dozwolone i Minister Finansów dokonuje tej operacji samodzielnie, albo jest lokaty środków budżetu państwa muszą być umiejscowione w NBP.
107. Treść art. 109 ust. 2 ("*Rada Ministrów przedstawia Sejmowi... sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...*") jest niezgodna z treścią art. 226 ust. 1 Konstytucji, nakazującym Radzie Ministrów przedłożenie Sejmowi "*sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej*".

wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa”. Zabrakło również odniesienia do przepisu art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji, mówiącego o uchwaleniu przez Radę Ministrów zamknięcia rachunków państwowych.

108. W wykazie elementów sprawozdania z wykonania budżetu państwa (nie wiadomo dlaczego opatrzonym klauzulą *“powinno zawierać”*), w art. 109 ust. 3 pkt 6 wymieniono *“informację o wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych”*. Dlaczego wybrano akurat tę informację, skoro z przepisów wielu innych ustaw wynikają podobne obowiązki informacyjne? Czy nie lepiej byłoby sformułować pkt 6 bardziej ogólnie, lub pokusić się o pełną inwentaryzację ustaw, w których nakazano umieszczenie odpowiednich informacji w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.
109. W jakim celu Rada Ministrów ma wydawać rozporządzenie (art. 109 ust. 5) określające formę dokumentu, który ma być sporządzony właśnie przez Radę Ministrów?
110. Art. 112, określający tryb postępowania z komunalnymi programami wieloletnimi zawiera istotny błąd logiczny - możliwość uchwalenia wieloletniego programu wieloletniego jest uzależniona od przyszłych zdarzeń - co wynika z konstrukcji *“Uchwała budżetowa może określać... limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, jeżeli.”*, po czym następuje lista warunków, z których dwa odnoszą się do przyszłości, a więc nie mogą być sprawdzone w chwili uchwalania programu.
111. Warto zauważyć, że przepis art. 112 pkt 3 stanowi próbę ustanowienia pewnej gwarancji (dość ograniczonej i niepełnej) stabilności finansowania programu wieloletniego. Dlaczego analogicznie-go przepisu nie umieszczono w artykule 82, poświęconym programom wieloletnim finansowanym z budżetu państwa?
112. Wykaz celów, na które mogą być przeznaczane wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego wydaje się wyczerpywać zakres wydatków niezbędnych do wykonania zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. Dlaczego zatem wykaz ten poprzedzono sformułowaniem *“w szczególności na realizację”*? Czy przepis ten nie jest cichym przyzwoleniem na wykorzystywanie środków jednostek samorządu terytorialnego na inne cele niż te, dla których ustanowiono dochody tych jednostek?
113. Sens przepisu art. 113 ust. 3 jest niejasny. W jakim celu ma być dokonywany *“podział wydatków jednostek samorządu terytorialnego”*?
114. W art. 114 ust. 2 pominięto możliwość pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego środkami ze spłat pożyczek udzielonych przez te jednostki.
115. Przepis art. 115 ust. 1 uważam za źle sformułowany - i to z kilku powodów, z których najważniejsze są następujące:
 - 1) jeśli przepis ten ma służyć jako ochrona przed nadmiernym zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, to nie wystarczy, by dotyczył on tylko roku, na który uchwalony jest budżet, lecz również - a nawet przede wszystkim - lat następnych; tylko wtedy spełnia on swą prewencyjną funkcję;
 - 2) z kilkuletnich doświadczeń i obserwacji funkcjonowania podobnego przepisu w obowiązującej dziś ustawie o finansowaniu gmin widać, że przepis ten jest nadmiernie rygorystyczny w odniesieniu do gmin o znaczącym potencjale inwestycyjnym, a jednocześnie nie stanowi dostatecznie skutecznej zapory chroniącej przed wpadnięciem w pułapkę zadłużenia, czy przeinwestowania, gmin o mniejszych możliwościach finansowych; z tego względu dziś nie ma już powodu,

- by dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego utrzymać identyczny poziom wskaźnika progowego;
- 3) wielkość wskaźnika progowego (w projekcie - 15%) powinna być powiązana z udziałem inwestycji w wydatkach jednostki samorządu terytorialnego; ustalenie wielkości tego wskaźnika dla powiatów i województw powinno być więc poprzedzone analizą przyszłych budżetów tych jednostek.
116. Przepis art. 116 wymaga uzasadnienia (pominiętego w uzasadnieniu dołączonym do projektu). Zasada ta może być niepotrzebnie zbyt rygorystyczna w odniesieniu do długoterminowych pożyczek udzielanych np. przez NFOŚiGW.
117. W art. 117 wątpliwości budzą następujące kwestie:
- 1) Dlaczego opinia RIO nie jest kierowana bezpośrednio do rady i zarządu jednostki samorządu terytorialnego, lecz publikowana - i to po uchwaleniu uchwały budżetowej?
 - 2) Jak przepisy dotyczące publikowania opinii RIO mają się do ich kompetencji nadzorczych?
 - 3) Czy obowiązek wypowiedzania się RIO w kwestii możliwości sfinansowania deficytu budżetowego nie powoduje przekroczenia określonej w Konstytucji granicy ingerencji organów nadzoru w funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego?
118. Proponuję skreślenie przepisu art. 126 ust. 3. Jest on niejasny i w oczywisty sposób narusza samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.
119. W art. 127 ust. 2 użyto określenia „*określa się także*”. Czy oznacza to, że dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych traktowane mają być jako kategoria nie mieszcząca się w dochodach, o których mowa w art. 127 ust. 1 pkt 1 - gdyby dochody z zezwoleń miały być tylko jednym z rodzajów dochodów, to wystarczyło na końcu przepisu art. 127 ust. 1 pkt 1 dodać wyrazy „*w tym dochody z tytułu wydawania zezwoleń...*”.
120. Regulacja zawarta w art. 129 ust. 3 i 4 jest całkowicie zbędna. Rozstrzygnięcie kwestii, jaka jednostka organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego ma być odpowiedzialna za przekazywanie dotacji powinno być pozostawione do rozstrzygnięcia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
121. W art. 129 ust. 6 należy dodać pkt 3 - „*3) terminy przekazywania dotacji i sposób ustalania kwot przekazywanych w poszczególnych terminach*”.
122. Odesłanie w art. 132 ust. 2 jest błędne - rozporządzenie z art. 129 ust. 5 nie określa kwestii wymienionych w art. 132.
123. Regulacja zawarta w art. 133 (niewygasające wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego) jest podobna w treści do art. 104, lecz mniej konsekwentna. Po co, na przykład, nakazano (w ust. 4) wyodrębnienie oddzielnego subkonta, skoro żaden przepis nie określa sposobu posługiwania się środkami z tego subkonta?
124. Po co w art. 136 ust. 1 ustala się sposób reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego, w dodatku tylko w odniesieniu do jednego rodzaju czynności prawnych? Jakie względy przemawiają za tym, by kwestie te nie mogły być pozostawione do decyzji organów jednostki samorządu terytorialnego?
125. W art. 136 ust. 2 wyjaśnienia wymagają trzy kwestie:

- 1) O jakim kierowniku mowa w tym przepisie? Poszczególne jednostki budżetowe nie mają skarbników, jednostka samo-rządu terytorialnego nie ma kierownika.
 - 2) Dlaczego skarbnik zawiadamia tylko organy gminy, a nie - jak to jest obecnie - również organ nadzoru?
 - 3) Kto decyduje o tym, czy zawiadomiona powinna być rada (organ stanowiący) czy zarząd?
126. Art. 137 jest sformułowany nieprecyzyjnie. Dokładniejszego określenia wymaga zwłaszcza zakres obsługi bankowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 137 ust. 1 - z treści ust. 2 wynika, że nie obejmuje ona w szczególności obsługi jednostek budżetowych. Przepis art. 137 ust. 2 jest ponadto sprzeczny z obowiązującą nadal ustawą o samorządzie terytorialnym, gwarantującą radzie gminy wybór banku prowadzącego obsługę bankową gminy, przy czym dotychczas powszechnie przyjmowano, że w zakresie tej obsługi wchodzi również prowadzenie rachunków jednostek budżetowych.
127. W art. 154 winna być uregulowana organizacja komisji orzekających w organach władzy państwowej i sądownictwa.
128. W art. 155, w którym określono sposób powoływania komisji orzekających, utrzymano zasady obowiązujące dotychczas. Nie zapewniają one równości stron w postępowaniu przed komisjami orzekającymi. Uważam, że niezbędne jest dokonanie dwóch istotnych zmian w trybie powoływania komisji orzekających:
- 1) powierzenie zadania powoływania komisji orzekającymi organowi niezależnemu od administracji rządowej,
 - 2) ustanowienie zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rządowej i innych organach władzy państwowej, a także członkostwa w kolegiach RIO, z uczestnictwem w komisjach orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dotychczasową nazwę - dyscyplina budżetowa - uważam, nawiasem mówiąc - za lepszą).
129. W art. 159 ust. 1 utrzymano nadzór Ministra Finansów nad komisjami orzekającymi. Uważam to również (podobnie jak przy art. 155). za istotny błąd. Nadal będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której Minister Finansów będzie sprawował nadzór (z możliwością uchylania orzeczeń) nad postępowaniami, w których jedną ze stron są rzecznicy dyscypliny budżetowej, a więc na ogół pracownicy administracji rządowej.
130. Przy obecnym zaawansowaniu procedury legislacyjnej utrzymanie proponowanego terminu wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych uważam za bardzo trudne. Zauważmy przy tym, że przy proponowanym terminie wejścia ustawy w życie w 1999 r. pojawią się problemy polegający na tym, że:
- 1) dopiero w 1999 r. zostaną wydane niezbędne akty wykonawcze,
 - 2) budżety na rok 1999 zostaną opracowane i uchwalone zgodnie z obowiązującym obecnie Prawem budżetowym, lecz będą wykonywane według zasad nowej ustawy o finansach publicznych.