

Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 140
(IP-80 P)

Opinia w sprawie projektu ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342)

I. Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe w Polsce, a w tym przede wszystkim przekształcenia w strukturze własności, doprowadziły do wyodrębnienia finansów publicznych. Ten proces związany jest z powstaniem dychotomii zasobów pieniężnych podzielonych na publiczne i prywatne. Związek między nimi ma postać naczyń połączonych, co oznacza że wielkość jednych determinuje wielkość drugich.

W tych warunkach szczególnego znaczenia nabiera ustalenie cech wyróżniających obie kategorie. W odniesieniu do zasobów publicznych występuje dodatkowo konieczność ustalenia, względnie precyzyjnego, zasad gospodarki środkami pieniężnymi w tym obszarze. Jest to istotne gdyż stwarza podstawy do racjonalnego gospodarowania i kontroli społecznej środkami publicznymi.

Dotychczasowe uregulowania prawne odnosiły się do poszczególnych segmentów sektora publicznego. Najważniejszą rolę odgrywało tu prawo budżetowe, które ustalało reguły gospodarowania środkami gromadzonymi i rozdzielanymi przez państwo i samorząd lokalny.

Ponieważ nie wszystkie segmenty sektora publicznego podlegały temu prawu, dotyczy to w szczególności gospodarki finansowej środkami wydzielonymi w postaci funduszy, obraz i kontrola gromadzenia i wydatkowania środków publicznych była niepełna.

Nie pozwalało to na ocenę racjonalności gospodarowania środkami pieniężnymi w sektorze publicznym.

II. Uwagi ogólne

1. Projekt ustawy o finansach publicznych ma istotne znaczenie, gdyż w sposób kompleksowy reguluje gospodarkę finansową sektora publicznego. W związku z tym ustawa musi być obszerna (182 artykuły). Wymaga to ponadto niezwyklej precyzyjności aby nie było nieporozumień w jej stosowaniu i potrzeby nowelizacji.

2. Struktura projektu ustawy jest ośmioelementowa. Wyodrębniono siedem rozdziałów merytorycznych i jeden gdzie zawarte są zmiany w obowiązujących przepisach.

W rozdziale I - ujęto podstawowe definicje, w II - zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, w III - zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych i ich formy organizacyjno prawne, w IV - państwowy dług publiczny, w V - regulacje dotyczą ustawy budżetowej i budżetu państwa, w VI - budżetów samorządów terytorialnych i w VII - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przedstawiona konstrukcja jest logiczna i prezentuje w sposób przejrzysty założone idee. Ma jednak pewne luki.

W dotychczasowej praktyce, stosowanej od 1993 roku sporządzano bilans sektora publicznego. W tym bilansie wyodrębniono 5 segmentów: budżet państwa, budżety gmin, fun-

dusze celowe, państwową gospodarkę pozabudżetową i gminną gospodarkę pozabudżetową.

W projekcie opiniowanej ustawy wyodrębnia się dwa segmenty: budżet państwa i budżety samorządu terytorialnego.

W związku z tym mam następujące wątpliwości:

- czy będzie możliwa niezmieniona konstrukcja bilansu sektora publicznego głównie dla celów porównawczych,

- czy inkorporacja gospodarki pozabudżetowej do jednego z dwóch segmentów pozwoli na analizę i ocenę gospodarki środkami publicznymi jednostki zorganizowanej w takiej np. formie jak zakład budżetowy,

- czy uzasadniony jest brak segmentu finansów publicznych, w którym ujmuje się fundusze celowe. Jest to szczególnie ważne gdyż gospodarka dotychczas funkcjonującymi funduszami budziła wiele kontrowersji i w dużej mierze pozostawała poza ścisłą kontrolą społeczną.

1. W projekcie ustawy eksponuje się dwie zasady finansów publicznych: jawności i przejrzystości. Nie zwraca się natomiast uwagi na zasadę gospodarności, co w moim przekonaniu jest najważniejszym elementem racjonalnego dysponowania środkami publicznymi. Wprowadzenie zasady gospodarności pociąga za sobą potrzebę wskazania podstawowych narzędzi realizacji tj. zwrócenia uwagi na konieczność prowadzenia rachunku ekonomicznego w postaci przede wszystkim rachunku kosztów i analizy koszt-korzyść.

2. W formach organizacyjno-prawnych reguluje się szczegółowo gospodarkę finansową "tradycyjnych" podmiotów, które wchodziłyby w zakres gospodarki budżetowej. Natomiast niezwykle powściągliwie traktuje się inne jednostki państwowe będące osobami prawnymi oraz fundusze celowe.

3. Istotną rolę w projekcie ustawy odgrywa wyodrębnienie regulacji dotyczących długu publicznego. Jest to szczególnie ważne, iż wprowadza kategorię ekonomiczną jaką jest zarządzanie długiem publicznym, wraz z elementami go wspomagającymi i zasadami zaciągania zobowiązań.

4. Wprowadza się pojęcie operacji finansowych jako synonimu finansów publicznych.

- co jest ujęciem wzorowanym na francuskiej szkole finansów publicznych. Nie można jednak wspomnianych kategorii utożsamiać, operacje bowiem są narzędziem do realizacji polityki w tym przypadku finansowej.

5. W projekcie ustawy nie wyodrębniono miejsca poświęconego planowaniu środków publicznych. Stąd można się spodziewać, że nie przewiduje się projektowania środków na zadania a zastępuje się je planowaniem wydatków.

III. Uwagi szczegółowe

1. W projekcie nie definiuje się pojęcia "sektor publiczny", enumeratywnie tylko wymienia się jego części składowe (art. 5). Wydaje się potrzebne określenie tego sektora od strony funkcjonalnej.

2. Nie uzasadniona jest kolejność w której najpierw umieszcza się artykuły dotyczące dochodów publicznych i środków (art. 2 i 3) a potem ustala co to jest sektor publiczny (art. 5)

3. Nie jasne jest wyodrębnienie art. 2 skoro w art. 3 wymienia się dochody publiczne. Należałoby art. 2 i art. 3 połączyć.

4. W art. 7 jest stosowne miejsce aby wskazać na zasady budowy i konieczność sporządzenia bilansu sektora publicznego.

5. Zawarte w art. 8 pojęcie "potrzeby pożyczkowe" jest niejasne. Uznanie, że są to

środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa jest w moim przekonaniu niewystarczające bowiem “potrzeba” jest kategorią nie mającą postaci obligatoryjnej a deficyt musi być sfinansowany.

6. Art. 12 p. 2e zbędne jest słowo “przez”.

7. Art. 12 p. 3 jest ujęty zbyt szeroko w szczególności w stosunku do umów międzynarodowych. Otwiera to drogę do możliwości nadinterpretacji tego przepisu.

8. W art. 14 nie ma mowy o częściach ten element pojawia się dopiero w art. 16.

9. W art. 17 stwierdza się, że Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące finansów publicznych nie jest jednak podane gdzie to będzie miało miejsce.

10. W art. 20 jest mowa o analizie celowości dokonywania wydatków, co jest nieprecyzyjne, lepiej wprowadzić pojęcie rachunku ekonomicznego czy rachunku kosztów oraz analizy koszt-korzyść.

11. W art. 32 p. 7 przewiduje się, że zasady gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego reguluje ustawa powołująca fundusz oraz minister go nadzorujący. Powoduje to możliwość dowolności i wymaga większej precyzji.

12. W art. 60 zawarto stwierdzenie (p. 4/5) że ustawa budżetowa może zawierać plany przychodów i rozchodów innych jednostek podsektora rządowego. Zawarta w powyższym stwierdzeniu fakultatywność jest niczym nie uzasadniona.

13. Wymaga synchronizacji art. 62 i art. 69 klasyfikacja i przeznaczenie powinny być rozłączne.

14. W art. 69 p. 4/2 zawarto stwierdzenie “dofinansowanie działalności bieżącej wskazanego podmiotu ...”. W takim ujęciu nie wiadomo kto ma wskazywać ?

15. Art. 73 odnosi się do dotacji podmiotowych, a stwierdza się w nim, że dotacje mogą być udzielane m.in. dla przedsiębiorców. Zamienia się zatem podmiot z przedmiotem. Ponadto redakcja tego fragmentu ustawy pozostawia ogromną dowolność decyzji w regulowanym obszarze.

16. W art. 75 p. 2/3 wymienia się, że dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji mogą być udzielane dla przedsiębiorców. Nie wiadomo jednak o jakich przedsiębiorców chodzi ?

17. W art. 89 nie ma mowy o konieczności załączenia do projektu ustawy budżetowej bilansu sektora publicznego.

18. W art. 93 p. 2 jest stwierdzenie, że rezerwą celową na wzrost wynagrodzeń dysponuje Rada Ministrów. Nie wyobrażam sobie takiego zbiorowego dysponenta w szczególności w takiej sprawie, chyba że, określi się bliżej zasady podziału rezerwy.

19. W art. 153 wymienia się jako stronę w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych — rzecznika. Nie jest jednak wiadomo, kto ma go powoływać oraz jakie kwalifikacje ma posiadać.

20. Nie znajdują uzasadnienia dla umieszczenia w projekcie ustawy art. 178 skoro w art. 32 wprowadza się regulacje dotyczące tego elementu finansów publicznych.

IV. Konkluzje

1. Projektowana ustawa stanowi istotny krok do przodu, mający wkład w gospodarowanie środkami publicznymi.

2. Zaletą projektu jest próba uporządkowania gospodarki finansowej sektora publicznego w sposób kompleksowy — całościowy.

3. Projekt wprowadza część nowych rozwiązań, do których niewątpliwie trzeba zaliczyć możliwość finansowania programów wieloletnich.

4. Ustawa wprowadza regulacje zmierzające do uelastycznienia gospodarki środkami publicznymi. Zaliczam do nich możliwość przenoszenia wydatków między częściami i działami budżetu w sytuacjach wyjątkowych.

5. Ponieważ proponuje się aby pierwszy budżet opracowany na nowych zasadach wszedł w życie na rok 2000, istnieje możliwość wnikliwej oceny przedłożonego tekstu.