



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP-140-50(2)/03

Warszawa, 10 września 2003 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- o finansach publicznych (druk nr 1828).

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

Stanowisko Rządu RP w sprawie poselskiego projektu ustawy o finansach publicznych (druk sejmowy Nr. 1828)

Zgodnie z uzasadnieniem głównymi celami proponowanej ustawy jest faktyczna jawność oraz radykalna poprawa przejrzystości finansów publicznych, rygorystyczna kontrola wydatków publicznych oraz lepsze zarządzanie środkami publicznymi.

W projekcie proponuje się wprowadzenie zmian do zakresu pojęcia sektora finansów publicznych oraz zmiany organizacyjne w jednostkach działających w sektorze. Zmiany te polegają na likwidacji zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych oraz środków specjalnych, a równocześnie wprowadzają nowy rodzaj jednostek – pozabudżetowe instytucje publiczne.

Zgodnie z zawartą w art. 4 pkt 3 ustawy definicją są to „podmioty sektora finansów publicznych, których plany finansowe nie są włączane do budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego”, a jednocześnie w art. 7 ust. 2 fakultatywnie upoważnia się Radę Ministrów do włączenia do projektu ustawy budżetowej planów finansowych „wszystkich lub niektórych pozabudżetowych instytucji publicznych”.

Jeśli zestawzić te dwie dyspozycje ustawy trudno oprzeć się poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy pozabudżetowa instytucja publiczna, której plan finansowy jest włączony do projektu budżetu nadal jest taką instytucją, czy też ulega przekształceniu w nowy rodzaj jednostki budżetowej?

Interesująca jest koncepcja tworzenia przy jednostkach budżetowych „rachunku dochodów własnych”, które byłyby zasilane dochodami ze sprzedaży, wynajmu lub dzierżawienia mienia oddanego jednostce budżetowej w zarząd, ze sprzedaży usług świadczonych jako uboczna działalność jednostki budżetowej. Na rachunku dochodów własnych może być gromadzone do 30% dochodów z wyżej wymienionych tytułów. To próba zachęcania jednostek budżetowych do większego zainteresowania pozyskiwaniem dochodów, co jest powrotem do stanu, jaki istniał przed 1998 r., kiedy to jednostki budżetowe prowadziły działalność gospodarczą w ramach środków specjalnych. O tym, które środki specjalne, istniejące na mocy ustaw, zostaną przekształcone w rachunki dochodów własnych ma decydować Rada Ministrów. Powstanie zatem nieprawidłowa sytuacja, w której Rada Ministrów zyska możliwość korekty decyzji ustawowych.

Zauważenia wymaga, że w uzasadnieniu do projektu ustawy jest mowa o możliwości przekształcenia środków specjalnych – na mocy ustawy – w państwowy fundusz celowy; w tekście projektu taka możliwość nie jest przewidziana.

Inne rozwiązania instytucjonalne, których wprowadzenie proponują Autorzy projektu, to:

- utworzenie i prowadzenie rejestrów jednostek sektora finansów publicznych, będącego częścią Krajowego Rejestru Sądowego oraz jednostek samorządu terytorialnego (ten rejestr ma prowadzić Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji); Czy zatem jednostka samorządu terytorialnego powinna być wpisana do obu rejestrów?;

- utworzenie Urzędu Generalnego Inspektora Finansów Publicznych, którego zadaniem jest ocena rzetelności sprawozdań sporządzanych przez Radę Ministrów, ocena funkcjonowania kontroli wewnętrznej, badanie sprawozdań finansowych samorządu województw oraz gmin liczących nie mniej niż 300 tys. mieszkańców.

Generalny Inspektor Finansów Publicznych zwiększa zatem liczbę organów kontrolujących finanse publiczne i częściowo wkracza w obecne kompetencje Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych.

Zdaniem Rządu wprowadzenie w życie propozycji zmian organizacyjnych zawartych w projekcie ustawy wymaga czasu, dodatkowych nakładów finansowych oraz uwzględnienia już istniejących mechanizmów kontrolnych (audytu wewnętrznego), których istnienie nie zostało dostrzeżone przez Autorów projektu.

W wyjątkowo skomplikowanej obecnie sytuacji finansów publicznych, gdy Rząd wprowadza nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i równoległe rozpoczyna się proces absorpcji funduszy unijnych wprowadzenie zmian w organizacji jednostek sektora finansów publicznych nie jest wskazane. Podobnie, nie jest wskazane, aby w warunkach ograniczania środków na finansowanie zadań publicznych tworzyć nowe rozwiązania instytucjonalne (rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych, rejestry jednostek sektora finansów publicznych).

Eksperti zagraniczni zwracają uwagę, że istniejący system kontroli działania jednostek sektora finansów publicznych jest już nadmiernie rozbudowany i wskazują na potrzebę jego koncentracji i koordynacji działań kontrolnych, dlatego też Rząd uważa, że zbędne jest tworzenie Urzędu Generalnego Inspektora Finansów Publicznych. To negatywne stanowisko Rządu zyskuje dodatkową argumentację, gdy weźmie się pod uwagę ewolucje metody kontroli wykonania budżetu państwa, jaka dokonuje się w Najwyższej Izbie Kontroli. Nowe zasady kontroli zastosowane przez NIK zyskały również wysoką, prawie jednogłówną ocenę Parlamentu.

W zakresie długu publicznego w projekcie ustawy brak jest, zawartych w obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych, procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Zrezygnowano też z obowiązku przygotowania przez Ministra Finansów trzyletniej strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Rezygnacja z ww. punktów jest sprzeczna z celami, których realizacja ma zostać osiągnięta poprzez projekt ustawy (stabilność i przejrzystość finansów publicznych, silniejsza kontrola wydatkowania środków publicznych). Poziom długu publicznego stanowi jeden z podstawowych parametrów wpływających na stabilność makroekonomiczną gospodarki oraz budżetu państwa i ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansów publicznych, co jest jednym z głównych celów przedstawianego projektu.

Autorzy projektu rezygnację z procedur ostrożnościowych i sanacyjnych uzasadniają tym, że obecne regulacje w tym zakresie w stosunku do Skarbu Państwa nie tworzą faktycznych zabezpieczeń przed nadmiernym przyrostem długu publicznego, natomiast w stosunku do jednostek sektora samorządu terytorialnego są one nadmiernie rygorystyczne.

Minister Finansów odpowiedzialny (na podstawie art. 90 projektu ustawy) za przestrzeganie określonej w Konstytucji relacji długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB ma możliwość bezpośredniego oddziaływania tylko na dług Skarbu Państwa. Zapisy obowiązujące

ustawy udostępniają Ministrowi Finansów i Radzie Ministrów instrumenty, które pozwalają na ograniczenie tempa przyrostu zadłużenia budżetu państwa w sytuacji przekroczenia przez dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji poziomu 50%, 55% a następnie 60% w stosunku do PKB.

Przedstawiona przez Autorów ustawy propozycja (art. 128 ust. 3) przygotowania przez Radę Ministrów programu przedsięwzięć ograniczających deficyt budżetu państwa w sytuacji, gdy prognoza długu publicznego przekroczy 50% PKB w drugim roku od przedstawianego projektu ustawy budżetowej, stanowi w praktyce likwidację wszelkich ograniczeń niebezpiecznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa.

Brak uregulowań dotyczących obowiązku przygotowywania przez Ministra Finansów strategii zarządzania długiem w horyzoncie trzyletnim jest również sprzeczny z deklarowaną przez Autorów ustawy intencją zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Strategia prezentuje bowiem cele zarządzającego długiem, zmiany w zakresie długu publicznego w minionym roku oraz prognozy dotyczące poziomu długu, kosztów jego obsługi i poziomu ryzyka związanego z jego wielkością i strukturą. Stanowi to istotny element dialogu z uczestnikami rynku finansowego.

Oczywiście strategia może być sporządzana bez wymogu ustawowego, jednak będzie miała wówczas niższą rangę, niż obecnie.

Rząd podziela pogląd Autorów projektu, że ograniczenia w zakresie zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego są obecnie bardzo restrykcyjne i zgadza się z argumentami z uzasadnienia projektu ustawy, że inne implikacje dla finansów jednostki samorządu terytorialnego ma sytuacja gdy zadłużenie stanowiące 60% planowanych dochodów zapada w roku następnym, a inne jeżeli jest to dług długoterminowy. Regulacje obecnie obowiązującej ustawy uniemożliwiają jednak zaciąganie tylko długu krótkoterminowego. Ograniczenie poziomu długu do 60% planowanych rocznych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego istniejące w obowiązującej ustawie, powiązane jest z limitem na roczne płatności z tytułu kredytów, pożyczek, kosztów obsługi (dyskonto, odsetki) oraz przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (do 15% dochodów). Łącznie limity te wpływają zarówno na poziom jak i strukturę zadłużenia (rozkład czasowy spłat tego zadłużenia).

Dyskusyjne jest przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy w art. 176. Przedstawiony wskaźnik pozwala na zaciąganie zobowiązań jednostkom, które w ostatnich trzech latach dokonały znaczących wydatków majątkowych. Biorąc pod uwagę fakt, że środki na inwestycje (wydatki majątkowe) często pochodziły z zaciąganych kredytów lub emisji obligacji, rozwiązanie takie może stanowić zachętę do ekspansywnej polityki inwestycyjnej finansowanej z dalszego przyrostu zadłużenia. Brak górnego ograniczenia odnośnie do poziomu zadłużenia dla jednostek spełniających warunki określone w przepisie art. 176 ust. 2 stwarza zagrożenie destabilizacji ich finansów w kolejnych latach jako efektu nadmiernego zadłużenia.

Jednocześnie jednostki samorządu, które chciałyby pozyskać środki na przyszłe inwestycje, a w minionych latach nie prowadziły ekspansywnej polityki inwestycyjnej mają narzucone ograniczenie znacznie silniejsze niż wynikające z obecnie obowiązującej ustawy.

Sprawowanie bieżącej kontroli nad tempem przyrostu długu publicznego i jego wielkością ma ogromne znaczenie dla wyboru właściwej ścieżki polityki budżetowej w

horyzoncie kilkuletnim. Po pierwsze, wielkość tego długu rzutuje na wydatki, a także kreuje oceny eksperckie dotyczące wiarygodności kraju na krajowym i międzynarodowym rynku finansowym.

Rząd stoi na stanowisku, że obecnie niezbędne jest rygorystyczne sprawowanie kontroli nad kształtowaniem się długu publicznego i utrzymywanie obecnie istniejących mechanizmów oddziaływania na wielkość długu i tempo jego przyrostu. Dlatego też Rząd opowiada się za utrzymaniem obecnie istniejących w tym zakresie rozwiązań.

Trzecią ważną różnicą między Rządem, a proponowaną przez Autorów projektu ustawy propozycją jest podejście do rozstrzygnięć dotyczących ujmowania w budżecie państwa danych o bezzwrotnych środkach otrzymywanych z zagranicy, w tym zwłaszcza środkach pochodzących z funduszy Unii Europejskiej. Autorzy projektu proponują, aby te środki tworzyły budżet specjalny. Zdaniem Rządu takie rozwiązanie będzie możliwe za kilka lat, gdy doprowadzone do końca zostaną i zweryfikowane praktycznie zasady wzajemnych rozliczeń. Obecnie dążąc do maksymalnej absorpcji dostępnych środków należy w tej dziedzinie stosować ustawowo dopuszczalne, elastyczne formy finansowania.

Takie rozwiązania zostały zaprojektowane w przedkładanej Parlamentowi nowej wersji ustawy o finansach publicznych. Dodać należy, że proponowane w projekcie ustawy zapisy dotyczące środków bezzwrotnych pochodzących ze źródeł zagranicznych nie uwzględniają wszystkich mechanizmów i warunków, które zostały zapewnione w nowelizacji ustawy o finansach publicznych, uchwalonej w dniu 17 lipca 2002 r., a które stanowiły warunek zamknięcia negocjacji w rozdziale 21– Polityka regionalna. Propozycja umieszczenia zarówno środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej, jak i np. środków funduszy celowych w budżetach specjalnych, a więc stosowanie do bardzo różnych środków tych samych zasad gospodarowania jest niewłaściwe, ponieważ ze środków pomocowych są/będą realizowane bardzo różne programy, o różnej specyfice, co powoduje konieczność zapewnienia przepisów o określonym stopniu ogólności i możliwości elastycznego ich stosowania.

Propozycja umieszczenia środków bezzwrotnych pochodzących ze źródeł zagranicznych w budżecie specjalnym wydaje się nie odbiegać –co do zasady – od aktualnie obowiązującego systemu, w którym środki te ujmowane są w ustawie budżetowej, w załączniku. Nie wydaje się przy tym zasadne, aby proponowany system skutkował lepszą kontrolą ich wydatkowania, na co położono nacisk w uzasadnieniu do projektu.

Istniejący system gospodarowania środkami bezzwrotnymi pochodzącymi z Unii Europejskiej był wielokrotnie audytowany przez służby Komisji Europejskiej. Stanowi podstawowy element zarządzania tymi środkami w ramach obecnie przygotowywanego systemu zdecentralizowanego zarządzania programami Phare i ISPA, którego ostateczne przyjęcie przez Komisję Europejską umożliwi dalsze otrzymywanie środków pomocowych. Całkowita zmiana rozwiązań systemowych doprowadziłaby w efekcie do braku możliwości wdrożenia tego systemu przed akcesją, co skutkowałoby wstrzymaniem pomocy.

Przepisy dotyczące dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie "dyscypliny budżetowej", zawarte w projekcie są niezwykle ogólne, częściowo przeniesione z obowiązującej ustawy o finansach publicznych i uchylonej ustawy – Prawo budżetowe. Zakres uregulowania tej materii należy uznać jako niewystarczający.

Zawierają odniesienia do Kodeksu wykroczeń oraz do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, zawierającego procedurę karną, a tracącego ostatecznie moc z końcem bieżącego roku.

Postępowanie represyjne (zmierzające do poddania obywatela określonej sankcji) powinno – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – zapewniać gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP. Zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych/budżetowej, gwarantujące prawa i wolności osób poddanych tej odpowiedzialności, powinny znaleźć ustawowe odzwierciedlenie. Dotyczy to takich podstawowych standardów demokratycznego państwa prawa jak zasada: domniemania niewinności, prawa do obrony, jawności i dwuinstancyjności postępowania, niezawisłości i niezależności organu orzekającego czy kontroli sądowej w toku postępowania odwoławczego.

Projekt – w tym zakresie - w ogóle nie spełnia powyższych kryteriów, a w znacznej części jego uregulowania są zbyt szczałkowe, aby takie gwarancje mogły pełnić.

Proponowane w projekcie szkicowe regulacje ustawowe co do odpowiedzialności za naruszenie "dyscypliny budżetowej" pomijają całkowicie doświadczenia zebrane pod rządami ustawy o finansach publicznych, proponując w wielu kwestiach powrót do dawnych uregulowań, oznaczający de facto regres w efektywności (skuteczności) egzekwowania odpowiedzialności osób naruszających dyscyplinę.

Doświadczenia zdobyte w toku stosowania dotychczasowych przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znalazły swój wyraz w postaci projektu nowej ustawy o dyscyplinie finansów publicznych. Ustawa będzie kompleksowo regulowała problematykę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawarte w niej będą wszelkie charakterystyczne dla tego rodzaju postępowań instytucje, w tym gwarancje wypływające z zasad konstytucyjnych, tj. domniemania niewinności, prawa do obrony, jawności i dwuinstancyjności postępowania, niezawisłości organów orzekających i kontroli sądowej wydanych rozstrzygnięć. Projekt ustawy o dyscyplinie zostanie niebawem skierowany do Sejmu RP.

Wydaje się również, że mankamentem projektu ustawy jest rozproszenie regulacji dotyczących budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy te zostały zamieszczone w różnych miejscach projektu, co czyni projekt trudno czytelnym i utrudnia właściwe rozumienie proponowanych rozwiązań.

Rząd stoi na stanowisku, że mimo sformułowanych wyżej uwag i zastrzeżeń projekt poselski jest cennym wkładem do dyskusji nad docelowymi rozwiązaniami zasad gospodarowania środkami publicznymi, gdy osiągnięty zostanie pożądaný stopień stabilizacji finansów publicznych.