



**Biuro Informacji
i Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-51

Maj 2006

Jerzy Osiatyński

**Opinia w sprawie proponowanych zmian
w ustawie o finansach publicznych**

Dział Informacji i Ekspertyz

**Seria:
*Opinie i Ekspertyzy***

Materiał przygotowany przez Dział Informacji i Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw
sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2006

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 694–24–32, fax 694–24–28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694–25–20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694–20–59, fax 694–20–49

Opinia
w sprawie proponowanych zmian w ustawie o finansach publicznych*

1. Cel proponowanych zmian jest słuszny. W skonsolidowanym sektorze finansów publicznych (dalej SSFP) różne jego segmenty poza budżetem państwa są kontrolowane z różną skutecznością, co niekiedy prowadzi do marnotrawstwa środków. Projekt dotyczy głównie:
 - a) włączenia pewnych podsegmentów sektora finansów publicznych (SFP) do segmentu budżetu państwa (zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, a także część agencji rządowych obecnie nie ujmowanych w budżecie państwa);
 - b) likwidacji funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) i włączenia ich dochodów i wydatków bezpośrednio do budżetów odpowiednich JST;
 - c) nowego unormowania problemu zaciągania zobowiązań przez jednostki budżetowe i zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa lub JST, które ma wymagać uprzedniej zgody odpowiednio ministra finansów lub zarządu JST;
 - d) wprowadzenia rejestru jednostek SFP oraz zmian w zakresie sprawozdawczości budżetu państwa i całego SSFP oraz obowiązków informacyjnych rządu w zakresie finansów publicznych;
 - e) kolejnej zmiany definicji zagranicznych środków bezzwrotnych, pochodzących przede wszystkim z pomocy Unii Europejskiej;
 - f) zmiany zakresu kompetencji między rządem i parlamentem w zakresie stanowienia budżetu.

Niektóre z tych zmian są absolutnie słuszne, szkoda, że już dawno nie zostały wprowadzone, ale opór przed ich wprowadzeniem nie brał się z niczego i zapewne, także tym razem, nie będzie łatwy do przełamania. Intencja niektórych zmian nie jest dla mnie jasna, inne wydają się wątpliwe.

- Same tylko przegrupowania poszczególnych podsegmentów SSFP wewnątrz tego sektora nie doprowadzą do innego wyniku (tj. deficytu) SSFP niż obecnie, a w każdym razie nie doprowadzą do tego tylko przez zmianę ich ujęcia.
- Włączenie zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych do rachunków dochodów i wydatków jednostek budżetowych wcale nie musi prowadzić do redukcji wydatków i ich racjonalizacji.
- To samo dotyczy włączenia funduszy celowych JST do ich budżetów.
- W każdym razie finansowe skutki zmian wystąpią dopiero w perspektywie co najmniej kilku lat, będą znacznie mniejsze niż 7–8 mld zł na przestrzeni najbliższych dwóch lat, co sugerowano w mediach po konferencji prasowej pani minister Zyty Gilowskiej.

* Niniejsze uwagi odnoszą się do propozycji przedstawionych przez panią minister Zytę Gilowską na konferencji prasowej w dn. 7 kwietnia 2006 r. i w towarzyszących materiałach informacyjnych dostępnych w witrynie internetowej Ministerstwa Finansów.

2. **Zakłady budżetowe** to przedszkola, żłobki, zakłady komunikacji miejskiej itp. Swoją działalność prowadzą na podstawie rocznych planów finansowych. Zostały one wyodrębnione z jednostek budżetowych w dwóch celach. Po pierwsze, dla wymuszenia poprawy efektywności prowadzonej przez jednostki budżetowe działalności „niepublicznej”, tj. różnych form działalności gospodarczej lub usługowej. Stąd wymóg pokrywania kosztów z uzyskiwanych przychodów (tak, aby wspomnianych usług nie dostarczać bez „twardego ograniczenia budżetowego”, deficyty przerzucając na rachunki jednostek budżetowych). Stąd też wymóg dzielenia się ewentualnymi nadwyżkami z tej działalności – na w pół publicznej, na w pół komercyjnej – z budżetem państwa, ale w inny sposób niż *via* podatki. Po drugie, aby nie zmieniając stanu zatrudnienia ogółem móc pokazać, że w administracji państwowej, centralnej i samorządowej, zmniejszono zatrudnienie i przez to koszty – czyli osiągnięto marzenia każdego doktrynalnego żądania redukcji udziału państwa w gospodarce. Zgodnie z ustawą budżetową na 2006 r. (zał. 4) łączne przychody państwowych zakładów budżetowych mają wynieść 442,2 mln zł, ich wydatki 441,7 mln zł, a dotacja z budżetu państwa to niespełna 54 mln zł (przeznaczone głównie na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji).

Gospodarstwa pomocnicze są to organizacyjnie i finansowo wyodrębnione z jednostki budżetowej części jej podstawowej działalności lub działalności ubocznej. Koszty swojej działalności pokrywają z uzyskiwanych przychodów własnych z tym zastrzeżeniem, że do przychodów własnych gospodarstw pomocniczych nie zalicza się dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych podobnych umów dotyczących składników majątkowych Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarstwo pomocnicze może otrzymywać z budżetu dotacje przedmiotowe. Także gospodarstwa pomocnicze prowadzą swoją działalność na podstawie rocznych planów finansowych. Formę organizacyjną gospodarstw pomocniczych mają na przykład służby porządkowe w ministerstwach i urzędach centralnych, ekipy remontowe, sprzątające, ochrona gmachów itp. W 2006 r. ustawa budżetowa zakłada przychody państwowych gospodarstw pomocniczych w wysokości blisko 1,5 mld zł, wydatki nieco ponad 1,4 mld zł i dotację w wysokości 2,4 mln zł.

Z braku innych informacji dla jednostek pozabudżetowych JST posłużę się danymi zawartymi w uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2006 r. (zob. tablica dot. dochodów i wydatków SFP w 2006 r.). Przychody ogółem jednostek pozabudżetowych JST (tj. zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych razem) mają wynieść blisko 12 mld zł, a ich wydatki blisko 12,1 mld zł.

W sumie przeprowadzona operacja dotyczyć będzie – po stronie wydatków – niespełna 1,9 mld zł w państwowych jednostkach pozabudżetowych i 12,1 mld zł w takich jednostkach samorządów; razem około 14 mld zł. Jeżeli jednak była jakaś racjonalna przesłanka przemawiająca za wydzieleniem owej działalności na w pół komercyjnej prowadzonej przez jednostki budżetowe, **a zarazem celem zmian proponowanych przez panią minister Zytę Gilowską nie jest likwidacja treści tej działalności**, tj. np. zaprzestanie prowadzenia żłobków, przedszkoli czy zakładów komunikacji miejskiej przez samorządowe i państwowe jednostki budżetowe, ani usług obecnie wykonywanych przez gospodarstwa pomocnicze, to w rezultacie tych zmian oczekiwałbym w najbliższym roku czy dwóch ledwie śladowych oszczędności, a nie mogę wykluczyć raczej skutków przeciwnych niż zamierzone.

Ponadto powstaje pytanie, czy rząd ma prawo – w ramach kompetencji ogólnej, przyznawanej przez konstytucję samorządom, w tym na pierwszym miejscu gminom – decydować o tym, czy tworzenie przez JST ich jednostek gospodarki pozabudżetowej jest z punktu widzenia finansów JST korzystne, czy nie. Może się więc ostatecznie okazać, że zmiany będzie można przeforsować tylko w stosunku do gospodarki pozabudżetowej

państwowych jednostek budżetowych – w sumie po stronie wydatków są niespełna 2 mld zł. Jakie oszczędności można na tym osiągnąć, jakim kosztem i czy nie jest rozumniejsze robienie tego – w takim zakresie, w jakim nie przyniesie uszczerbku dla usług, które zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze obecnie świadczą – bez medialnego szumu i rozbudzania nadmiernych oczekiwań.

Rzecz ciekawa, propozycje pani minister skupiają się na tych formach państwowej gospodarki pozabudżetowej, które obracają stosunkowo nieznacznymi środkami, natomiast dyskretnie pomijają dawne środki celowe, obecnie w znakomitej większości przekształcone w rachunki dochodów własnych i w 13 nowych państwowych funduszach celowych (nazywanych motywacyjnymi). Jednak przychody środków specjalnych w 2004 r. wyniosły blisko 6 mld zł, ich wydatki – 5,1 mld zł, w tym 1,5 mld zł wpłaty z budżetu państwa. Tymczasem nowelizacja ustawy o finansach publicznych z końca 2004 r. miała charakter raczej fasadowy, czemu zresztą nie należy specjalnie się dziwić, kiedy zwróci się uwagę na beneficjentów tych regulacji i sprzeczności interesów, które za tymi zapisami stoją.

Chociaż bowiem istnienie środków specjalnych godziło w zasady jednolitości, przejrzystości i jawności finansów publicznych, były one wykorzystywane głównie na różne, pozasystemowe podwyżki płac, nagrody i premie specjalne – to samo w gruncie rzeczy przeznaczenie mają obecne rachunki specjalne i fundusze motywacyjne. Nic więc dziwnego, że nawet w Ministerstwie Finansów i w Najwyższej Izbie Kontroli, tj. w dwóch instytucjach jak żadne inne zainteresowanych przestrzeganiem zasad finansów publicznych i – co więcej – powołanych do pilnowania ich przestrzegania, tak jak dawniej istniały środki specjalne, tak pod rządami nowej ustawy o finansach publicznych powstały odpowiednie rachunki dochodów własnych i fundusze motywacyjne. Kiedy jednak nie udaje się osiągnąć kompromisu w dziedzinie kształtowania środków na wynagrodzenia w poszczególnych działach administracji państwowej, a różnicowanie wynagrodzeń zgodnie ze skalą trudności i odpowiedzialności napotyka opory, których przewyciężenie okazuje się praktycznie trudne, a politycznie nie do wykonania, zróżnicowanie takie dokonuje się poprzez już to środki specjalne, już to rachunki dochodów własnych i fundusze motywacyjne. Autorka omawianych zmian najwyraźniej jest świadoma tych ograniczeń i nie zamierza tego stanu zmieniać.

3. Nie mniejsze wątpliwości budzi propozycja likwidacji funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego. Prawdą jest, że po wyeliminowaniu transferów wewnętrznych, w skonsolidowanym sektorze finansów publicznych na kwotę wydatków całego sektora planowaną w 2006 r. na 453 mld zł wydatki netto (tj. po uwzględnieniu transferów wewnętrznych) państwowych funduszy celowych mają wynieść 143,1 mld zł, wydatki funduszy celowych JST – 1,9 mld zł, a wydatki budżetów JST – 106,9 mld zł, podczas gdy wydatki netto budżetu państwa tylko 113,6 mld zł.

Trwałą cechą sektora finansów publicznych w ostatnich kilkunastu latach są w polskim systemie budżetowym największe wewnętrzne transfery z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych. Przeznaczone niemal całkowicie na finansowanie świadczeń socjalnych, są one zasilane transferami z budżetu państwa i budżetów JST. Taki sposób finansowania świadczeń społecznych ma swoje uzasadnienie historyczne i merytoryczne, nad czym nie ma się co rozwodzić. Jednak najważniejszym uzasadnieniem jest zapewnienie bezpieczeństwa wypłaty należnych świadczeń w perspektywie wieloletniej, także wtedy, kiedy zmiany warunków demograficznych i/lub poziomu aktywności zawodowej ludności nie zapewniają funduszom ubezpieczeń społecznych dochodów pozwalających na pokrycie ich zobowiązań.

Z porównania wydatków netto państwowych funduszy celowych i wydatków funduszy celowych JST w 2006 r. (przypomnijmy – 143,1 mld zł oraz 1,9 mld zł; podobne proporcje dotyczą lat ubiegłych), a także biorąc pod uwagę transfery z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych (38,7 miliarda zł w 2006 r.) i do funduszy celowych JST (24,1 miliona zł wg uzasadnienia ustawy budżetowej na 2006 r.), wnioski są oczywiste.

- Jeżeli naprawdę uważa się, że konieczne jest ograniczenie wydatków budżetu państwa w relacji do PKB i tym uzasadnia się konieczność reformy finansów publicznych, to oszczędności trzeba szukać w ograniczaniu wydatków socjalnych, w pierwszym rzędzie tych, które są dokonywane przez państwowe fundusze celowe. Bowiem spośród ok. 70% wydatków sztywnych w relacji do całości wydatków budżetu państwa (tj. takich, których poniesienie obwarowane jest zobowiązaniami ustawowymi i/lub z tytułu obsługi długu publicznego) po pierwsze, JST muszą otrzymywać środki konieczne do realizacji przekazanych im zadań, a także na rozwój gospodarczy i realizację projektów współfinansowanych z budżetu UE (środki te mogą być przekazywane tak w formie bezpośrednich subwencji i dotacji, jak i przez zwiększenie dochodów własnych JST przez oddanie im części dochodów budżetu państwa). Po drugie, dług publiczny trzeba obsługiwać (choć nie należy lekceważyć oszczędności, które Polska w ostatnich kilku latach osiągnęła przez umiejętną politykę zarządzania tym długiem). Po trzecie wreszcie, przestrzeń dla redukcji pozostałych kategorii wydatków sztywnych jest też bardzo ograniczona.¹
- Trudno oczekiwać, aby manipulowanie przy mikroskopijnych wielkościach transferów z budżetu państwa do funduszy celowych JST, czy próby likwidacji tych funduszy przez włączenie ich przychodów i wydatków do budżetów JST (nawet jeżeli formalnie okazałoby się to możliwe i ekonomicznie słuszne), które razem wydadzą w 2006 r. niespełna 2 mld zł, może przynieść oszczędności znaczące dla wyniku skonsolidowanego sektora finansów publicznych.²

4. Spośród pozostałych propozycji zmian w ustawie o finansach publicznych na poparcie zasługuje nowe unormowanie problemu zaciągania zobowiązań przez jednostki budżetowe i zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa przez JST przez przejście od kontroli *ex post* do kontroli *ex ante*. Wiąże się to z koniecznością uzyskiwania kontrasygnaty Ministerstwa Finansów lub zarządu JST w przypadku zaciągania zobowiązań przez odpowiednio – państwowe i samorządowe jednostki budżetowe oraz z uznaniem za nieważne z mocy prawa zaciąganie wszelkich zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa lub

¹ W związku z tym powstaje pytanie, czy budżetowego ciężaru wypłat świadczeń społecznych nie należałoby zredukować raczej przez obniżenie tempa ich wzrostu w relacji do dynamiki płac, niż przez „mrożenie” absolutnej wielkości świadczeń, tak aby w okresie kilkuletnim zmniejszyć relację przeciętnego świadczenia do przeciętnej płacy. W każdym jednak razie – jeżeli opowiada się za koniecznością redukcji wydatków budżetowych i reformą finansów publicznych, to trzeba mieć odwagę przyznać – uczciwie, a więc jeszcze w toku kampanii wyborczej – że po dojściu do władzy emerytury i renty zostaną obniżone, jeśli nie w kategoriach absolutnych to co najmniej w relacji do płac. Ale, że nikt z polityków opowiadających się za redukcją wydatków na świadczenia społeczne nie ma odwagi tego wprost powiedzieć, czy w ogóle temat ten postawić do publicznej dyskusji, to uczciwie jest zaprzestać „austriackiego gadania” o reformie finansów publicznych i zająć się tylko ich kosmetycznymi zmianami, tak jak *de facto* robi to pani minister (choć niepotrzebnie i z niebezpiecznymi konsekwencjami próbuje udrapować tę kosmetykę w szaty „przełomowej reformy”). Żmudna praca nie przynosi poklasku medialnego, ale na długą metę może przynieść owoce godne uwagi.

² Pani minister Gilowska nie zapowiada, że te wydatki zabroni JST ponosić, zapowiada natomiast, że rząd zadecyduje, czy samorządy mogą tworzyć ze swoich środków fundusze celowe (np. dla zapewnienia realizacji swoich wieloletnich zobowiązań lub zamierzeń), czy nie. Można mieć wątpliwości, czy ta ingerencja w kompetencje samorządów obroni się przed TK.

JST bez wymaganego upoważnienia. Dotychczasowe rozwiązania tych spraw okazały się zupełnie nieskuteczne. Jednak z drugiej strony proponowane rozwiązania wymagają znacznie bliższej współpracy ministra finansów z premierem i pełnego wsparcia premiera dla dyscyplinujących posunięć ministra finansów, bowiem w przeciwnym razie każdy minister finansów będzie ulubioną „zwierzyną łowną” wszystkich pozostałych członków gabinetu, wojewodów itd.

Zmiany dotyczące sprawozdawczości są niejasne. W praktyce w omówieniach ustaw budżetowych z roku na rok kurczy się baza informacyjna, następują zmiany metodologii rachunków, które nie są objaśniane i dla których nie podaje się przeliczeń łańcuchowych, coraz skromniejsza jest informacja o planowanych wydatkach w przekroju zadaniowym (czy dlatego, że MF szykuje przejście do metodologii budżetu zadaniowego?!), więc coraz trudniej samodzielnie ocenić realizm założeń makroekonomicznych leżących u podstaw prognoz dochodów i wydatków. Od czasu, kiedy projekt budżetu i jego uzasadnienie, sprawozdanie z wykonania budżetu w minionym roku i podobne dokumenty są dostępne na stronach internetowych MF i Sejmu, problem dotyczy nie tyle dostępności tych informacji, ile ich jakości i ich aktualizacji (nie wykluczam, że jeszcze do dziś na stronach internetowych MF „wisi” uchwalony budżet na 2006 r., w którym nie poprawiono załączników (natomiast poprawna wersja jest dostępna w witrynie internetowej Sejmu). Także i w tym przypadku – wydaje mi się – bardziej potrzebny jest codzienny znój niż spektakularne zapowiedzi zwiększenia zakresu informacji podawanej P.T. publiczności przez MF (skądinąd coraz bardziej byle jakiej) .

5. I wreszcie ostatnie kwestia, która dotyczy ograniczenia możliwości dokonywania przez parlament zmian w projekcie budżetu państwa. Według obecnych przepisów parlament nie może zwiększyć deficytu budżetu państwa. Według projektowanych zapisów parlament nie mógłby tego zrobić (ani nie mógłby zmniejszyć nadwyżki), zaś zwiększenie dochodów mogłoby nastąpić tylko w przypadku wskazania nowego **źródła** dochodów (podkreślenie rządu). Niewątpliwie propozycja ta jest reakcją na podwyższanie wpływów podatkowych w toku prac nad budżetem w parlamencie, celem sfinansowania dodatkowych wydatków nieprzewidzianych w ogóle lub przewidzianych, ale w nie satysfakcjonującej wnioskodawców wysokości – bez zwracania należytej uwagi na realizm tych dodatkowych dochodów. W praktyce jednak zapis ten może prowadzić do raczej fasadowego udziału parlamentu w tworzeniu budżetu.

Wyobraźmy sobie, że w toku analizy założeń makroekonomicznych w parlamencie okazałoby się, że przyjęte przez rząd w pracach nad projektem budżetu założenia co do dynamiki PKB i inflacji zostały niedoszacowane, prowadząc w ten sposób do niedoszacowania różnych wpływów podatkowych. Urealnienie tych wpływów na etapie prac nad budżetem w Sejmie nie byłoby jednak możliwe, gdyż nie dotyczyłoby wskazania nowych źródeł dochodów a jedynie urealnienia strumieni dochodów płynących ze źródeł już określonych w projekcie budżetu. Czy na pewno o to chodzi autorom tych projektów?

Tak w II, jak i w III Rzeczypospolitej stale obecne są spory dotyczące zakresu kompetencji władzy wykonawczej *vis à vis* kompetencji władzy ustawodawczej w decydowaniu o kształcie budżetu, jego zupełności, możliwości dokonywania rewizji już uchwalonego budżetu i przeniesień między poszczególnymi przedziałkami klasyfikacji budżetowej itd. Począwszy od noweli Konstytucji RP z 1926 r., a kończąc na obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. następowało stale wzmacnianie roli władzy wykonawczej kosztem parlamentu w sprawach związanych z uchwalaniem i wykonywaniem budżetu państwa. Procedury wykonywania budżetu zawsze też były oszczędnie formułowane i zapewniały ministrowi finansów kontrolę nad tym wykonaniem. Jednak konstytucja gwarantuje władzy ustawodawczej szerokie uprawnienia

dotyczące ostatecznego kształtu budżetu i kontroli jego wykonywania. Projektowana nowelizacja ustawy o finansach publicznych tych rozwiązań nie powinna podważać.

Jerzy Osiatyński

Komorów, 15 kwietnia 2006 r.