

BEATA KUCIA-GUŚCIORA¹

Kontrola i programowanie państwowego długu publicznego z perspektywy kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki z zakresu prawa finansów publicznych. Przedmiotem analizy są wybrane kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych odnoszące się do państwowego długu publicznego. W pierwszej części opracowania autorka dąży do ustalenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz znaczenia realizowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych kompetencji kontrolnych w obszarze państwowego długu publicznego. Druga część pracy poświęcona została analizie kompetencji programistyczno-strategicznych. Autorka nie tylko dokonuje prezentacji i oceny Strategii zarządzania długiem publicznym w ostatnich latach, ale też podejmuje próbę ustalenia relacji między tym dokumentem a innymi dokumentami o charakterze programistycznym dotyczącymi finansów publicznych w Polsce. W konkluzji autorka potwierdza tezę o szerokich wręcz dyskrecyjnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Słowa kluczowe: minister finansów, państwowy dług publiczny, jednostki sektora finansów publicznych, strategia zarządzania długiem publicznym

¹ Dr hab. Beata Kucia-Guściora – Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; e-mail: beakuc@kul.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-6671-0334.

BEATA KUCIA-GUŚCIORA

Control and programming of sovereign debt viewed from the perspective of the competences of the minister competent to public financial matters

Abstract

This article deals with the issues of public finance law. The analysis focuses on the selected competences of the minister competent to public financial matters in relation to the sovereign debt. In the first part of this paper the author aims at determining the subjective and the objective scope as well as the significance of control competences regarding the sovereign debt which are implemented by the minister competent to public financial matters. The second part of the article is devoted to the analysis of the programming-strategic competences. The author not only presents and evaluates the Public debt management strategy in the recent years, but also attempts to determine the relationship between this document and other programming documents concerning public financial matters in Poland. In conclusion the author confirms the thesis of broad or even discretionary powers of the minister competent to public financial matters.

Keywords: minister of finance, sovereign debt, entities of public finance sector, public debt management strategy

Uwagi wstępne

Problematyka niniejszego artykułu odnosi się do oceny roli ministra właściwego do spraw finansów publicznych² w obszarze długu publicznego³. Odniesienie się do tej problematyki uzasadnione jest kilkoma czynnikami. Po pierwsze problematyka długu publicznego i zarządzania nim wpisuje się we współczesne ujęcie normatywne finansów publicznych. Po drugie jest to zagadnienie powszechnie kojarzone ze stanem finansów publicznych, a w związku z tym poddawane badaniom naukowym pod różnorodnym kątem, w tym nad jego ramami instytucjonalnymi. Po trzecie analiza normatywna potwierdza, że w tym obszarze minister właściwy do spraw finansów publicznych zajmuje pozycję szczególną. Wynika ona z przyznanych mu uprawnień i wyznaczonych obowiązków do wielowymiarowego działania zarówno w skali globalnej, jak i szczegółowych zadań, tak na płaszczyźnie stanowienia, jak stosowania prawa, a także w zróżnicowanej kategoryalnie aktywności: programistycznej, kreującej, wykonawczej, koordynacyjnej. W niniejszej pracy omówione zostały zagadnienia służące ustaleniu roli ministra właściwego do spraw finansów publicznych w odniesieniu do jego kompetencji kontrolnych i programistycznych. Pierwsza z nich to przyznanie ministrowi uprawnień do sprawowania kontroli nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania konstytucyjnego limitu zadłużenia⁴. Druga to obowiązek tego organu do opracowania czteroletniej Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny⁵.

² W niniejszym opracowaniu została zastosowana nazwa „minister właściwy do spraw finansów publicznych”, która *expressis verbis* nawiązuje do zakresu kompetencji przyznanych obecnie Ministrowi Rozwoju i Finansów rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1595).

³ Zob. szerzej na temat stanu badań w obszarze długu publicznego: Z. Ofiarski, *Dług publiczny w Polsce*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 253 i nast.

⁴ Art. 74 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) dalej: u.f.p.

⁵ Art. 75 u.f.p.

Kompetencje kontrolne

Ustawa o finansach publicznych (art. 74) w sposób ogólny przyznaje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych kompetencje w zakresie kontroli: „Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% rocznego produktu krajowego brutto”. Uwagę przykuwa fakt użycia w tekście przepisu pojęcia „kontrola” bez jego wyjaśnienia, co wobec zróżnicowanego wymiaru normatywnego funkcji kontroli może świadczyć o intencji przyjęcia najbardziej szerokiego – klasycznego ujęcia, oznaczającego sprawdzanie, badanie i ocenianie danego stanu, a także wskazywanie nieprawidłowości i ich przyczyn⁶. Znamienne jest także to, że – zdaje się – w sposób świadomy posłużono się we wskazanej ustawie terminem „kontrola”, a nie „nadzór”. W ramach tego ostatniego pojęcia mieści się bowiem oprócz sprawdzania i oceniania także władcza ingerencja w celu skorygowania działań w pożądanym kierunku. Analiza kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych w omawianym zakresie nie pozwala bowiem na stwierdzenie jego władczych kompetencji w związku z dokonywaną kontrolą.

Zakres stosowanej kontroli można wywieść z ogólnie powierzonego Ministrowi zadania. Podmiotowo kontrola ta odnosi się do sektora finansów publicznych, który nie jest odrębnym podmiotem w obszarze finansów publicznych, a obejmuje jednostki do niego zaliczone⁷. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że kontroli Ministra w omawianej płaszczyźnie podlegają wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Przedmiotowo kontrola obejmuje swym zakresem kwestię przestrzegania zasady konstytucyjnej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB⁸. Uprawniona jest już na wstępie rozważań konstatacja, że minister właściwy do spraw finansów publicznych uzyskał status podmiotu stojącego na straży przestrzegania konstytucyjnego limitu zadłużenia, a w związku z tym prawne konsekwencje tego stanu mogą być daleko idące.

Ustawa o finansach publicznych tak ogólnie sformułowaną kompetencję doprecyzowuje w kilku aspektach. Po pierwsze wskazuje, że kontrola ta dotyczy także stanu długu Skarbu Państwa⁹, pomimo tego, że Konstytucja granice poziomu zadłużenia odnosi do kategorii szerszej państwowego długu publicznego. Może to

⁶ Zob. W. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 23.

⁷ Zob. art. 9 u.f.p.

⁸ Zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) dalej: Konstytucja RP.

⁹ Art. 74 ust. 2 u.f.p.

świadczyć właśnie o dyrektywie wyodrębnionej kontroli w odniesieniu do długu Skarbu Państwa. Po drugie kontrola obejmująca całościowo państwowy dług publiczny i dług Skarbu Państwa realizowana jest w sposób szczególny poprzez sprawdzanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych odnoszących się do procedur ostrożnościowych i sanacyjnych¹⁰. Po trzecie Ministrowi w związku ze sprawowaną kontrolą przysługuje prawo do żądania od jednostek sektora finansów publicznych dodatkowych informacji o ich bieżącym i prognozowanym zadłużeniu oraz o strukturze tego zadłużenia. Po czwarte, jak sygnalizowano wyżej, minister właściwy do spraw finansów publicznych nie został wyposażony w uprawnienia władczego ingerowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a jedynie nałożony został na niego obowiązek informowania o nieprawidłowościach organy nadzoru nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych.

Jedynie sygnalnie warto odnieść się do ewolucji przepisów w omawianej materii. Zarówno ustawa o finansach publicznych z 1998 r.¹¹, jak i ustawa o finansach publicznych z 2005 r.¹² zawierały przepisy statuujące funkcję kontrolną ówczesnego Ministra Finansów w zakresie przestrzegania limitu zadłużenia. Regulacje te były jednak węższe aniżeli aktualnie obowiązujące, gdyż ograniczały się jedynie do dyrektywy nakazującej Ministrowi sprawowanie kontroli przestrzegania zasady maksymalnego dopuszczalnego poziomu państwowego długu publicznego w tym długu Skarbu Państwa. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę, że zakres podmiotowo-przedmiotowy państwowego długu publicznego obejmuje także dług Skarbu Państwa. Wydaje się więc, że wyeksponowanie uprawnień kontrolnych odrębnie względem długu Skarbu Państwa jest obecnie zabiegiem niemającym znaczenia merytorycznego, gdyż ustawa nie wskazuje w tym zakresie ani odrębnych kryteriów kontroli ani odrębnych instrumentów jej służących.

Przeciwnie, w związku ze sprawowaną kontrolą zarówno w płaszczyźnie państwowego długu publicznego, jak i długu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw finansów publicznych ma prawo do żądania od jednostek sektora finansów publicznych informacji. Informacje te mogą obejmować zarówno bieżące, jak i prognozowane zadłużenie, a także obraz struktury ich zadłużenia. Należy zwrócić uwagę na to, że przepisy nie różnicują instrumentów kontrolnych wobec jednostek zaliczanych do sektora, a także na to, że z prawem do żądania informacji przez

¹⁰ Zob. art. 74 ust. 3 w zw. z art. 86 u.f.p.

¹¹ Art. 37 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) dalej: u.f.p. z 1998 r.

¹² Art. 69 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), dalej: u.f.p. z 2005 r.

Ministra należy powiązać obowiązek udzielenia przedmiotowych informacji leżący po stronie wszystkich jednostek zaliczonych do sektora.

W obu przypadkach (zarówno długu publicznego, jak i długu Skarbu Państwa) w jednolity sposób w obecnym stanie prawnym nakaz kontroli limitu zadłużenia zawiera wytyczną sprawdzania realizacji obowiązków nałożonych u.f.p. w ramach procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (odwołanie do art. 86 u.f.p.). Analiza szczegółowa tych przepisów pozwala na postawienie kilku wniosków.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązki wynikające z art. 86 u.f.p. zogniskowane są głównie na Radzie Ministrów, ale także na jednostkach samorządu terytorialnego oraz jednostkach sektora finansów publicznych. Odnoszą się one do sytuacji, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa niż wskazane progi ostrożnościowe (55% i 60% PKB). Interpretacja przepisów ustawy o finansach publicznych pozwala na konstatację, że kontrola sprawowana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w analizowanym obszarze odnosi się w pierwszym rzędzie do Rady Ministrów w następujących kwestiach:

- ❑ uchwalenia na kolejny rok projektu ustawy budżetowej z ograniczeniami wskazanymi w u.f.p.¹³,
- ❑ dokonania przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,
- ❑ przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego mającego na celu obniżenie relacji państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa oraz niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do PKB,
- ❑ dokonania przeglądu obowiązujących przepisów w celu przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom dochodów budżetu państwa, w tym dotyczących stosowania stawek podatku od towarów i usług.

Natomiast w przypadku przekroczenia progu 60% zadłużenia kontrola ta dotyczy przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi programu sanacyjnego ma-

¹³ Art. 86 ust. 1 pkt 2 u.f.p. przewiduje ograniczenia co do kształtu projektu ustawy budżetowej w odniesieniu do deficytu, wzrostu wynagrodzeń, waloryzacji rent i emerytur, udzielania z budżetu pożyczek i gwarancji, oraz wzrostu wynagrodzeń w autonomicznych częściach budżetowych określonych w art. 139 ust. 2 u.f.p.

jącego na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60% najpóźniej w terminie miesiąca od dnia jej ogłoszenia¹⁴.

Uprawnienia kontrolne, których adresatem są jednostki samorządu terytorialnego, odnoszą się do strony wydatkowej ich budżetu¹⁵. Co się tyczy innych jednostek sektora finansów publicznych, analizowane regulacje odnoszą się do organów administracji rządowej w zakresie nowych zobowiązań, wysokości dotacji celowej dla PFRON oraz wszystkich jednostek sektora finansów publicznych w zakresie udzielania nowych poręczeń i gwarancji. W tym ostatnim przypadku w zakresie poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa chodzi tu o ich udzielanie przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz przez niektóre osoby prawne wskazane w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁶.

Jak wynika z powyższego, konstrukcja podmiotowego zasięgu kontroli Ministra Finansów jest szeroka. Szczególnie zastanawiająca jest kwestia kontroli wykonania obowiązków przez Radę Ministrów, której Minister Finansów i Rozwoju sam jest członkiem, realizuje jej politykę¹⁷ oraz ma obowiązek reprezentowania stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów¹⁸, a regulamin prac Rady Ministrów zakazuje publicznej krytyki rządu i innych członków Rady Ministrów¹⁹. Zauważyć należy, że uprawnienie do żądania informacji dodatkowych dotyczących zadłużenia od Rady Ministrów merytorycznie jako jej członek minister właściwy do spraw finansów publicznych musi wypełnić on sam, gdyż zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów w zakresie swojego działania jest on zob-

¹⁴ Zob. art. 86 ust. 1 u.f.p.

¹⁵ Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. c u.f.p. w sytuacji przekroczenia progu 55% wydatki określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków w EFTA. Gdy państwowy dług publiczny przekroczy konstytucyjny limit zadłużenia 60% wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu.

¹⁶ Zob. art. 1 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 1–4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1052 z późn. zm.), dalej ustawa o poręczeniach i gwarancjach.

¹⁷ Art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.) dalej ustawa o RM.

¹⁸ Art. 8 ustawy o RM.

¹⁹ § 8 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006) dalej: Regulamin pracy RM.

wiązany a jednocześnie odpowiedzialny za treść i realizację zadań rządu²⁰. W omawianym zakresie działania rządu mają zarówno charakter prawodawczy, jak i działań sancyjnych i kontrolnych.

Odnotać trzeba również to, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości realizacji obowiązków wynikających z art. 86 minister właściwy do spraw finansów publicznych informuje o nieprawidłowościach organy nadzoru nad działalnością jednostek sektora finansów publicznych. Rodzi się więc pytanie, czy ten obowiązek istnieje także względem Rady Ministrów²¹? Te spostrzeżenia mogą prowadzić do daleko idących wniosków co do statusu Ministra Finansów, można bowiem z analizy normatywnej wywieść, że ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przyznana została pozycja ekstraorganu.

W odniesieniu do innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, Minister Finansów uzyskał przedmiotowo kompetencje węższe aniżeli omówione wyżej odnoszące się do Rady Ministrów. W tym względzie także bardziej przekonujące jest uprawnienie do przekazywania informacji o nieprawidłowościach w realizacji obowiązków. Wobec jednostek samorządu terytorialnego z pewnością takim organem nadzoru są regionalne izby obrachunkowe²², zaś wobec innych jednostek sektora finansów publicznych katalog organów nadzoru jest szeroki. Przegląd podstawowych aktów prawnych regulujących kwestie statusu prawnego niektórych jednostek sektora finansów publicznych pozwala na konstatację, że przede wszystkim jako organy nadzoru są wskazani właściwi ministrowie²³. Dysponenci części budżetowych (czyli rów-

²⁰ Art. 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 543 z późn. zm.) dalej: ustawa o działach; w związku z art. 7 ustawy o RM.

²¹ Zgodnie z art. 9 pkt 1 u.f.p. organy władzy publicznej w tym administracji rządowej są zaliczone do sektora finansów publicznych.

²² Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.). Szerzej: K. Sawicka, *Dług jednostek samorządu terytorialnego jako przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. 1, Lublin 2005, s. 531–543.

²³ Tytułem przykładu należy wskazać, że nadzór nad agencjami wykonawczymi sprawują właściwi ministrowie wskazani w ustawach tworzących agencje wykonawcze: np. minister do spraw rozwoju wsi nad Agencją Nieruchomości Rolnych (zob. art. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 z późn. zm.), Minister Obrony Narodowej nad Wojskową Agencją Mieszkaniową (art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 z późn. zm.). Można wskazać także na ciekawą konstrukcję nadzoru w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, gdzie organem nadzoru jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a w zakresie gospodarki finansowej – minister do spraw finansów publicznych. Organy nadzoru wskazane są także w odniesieniu do państwowych i samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p., np. minister

niez ministrowie) są organami nadzoru wobec podległych im jednostek na gruncie u.f.p.²⁴. W toku realizacji ustawy budżetowej przysługują im uprawnienia do dokonywania blokowania wydatków, przeniesień wydatków w prawem dopuszczalnych granicach. Wydaje się, że generalnie takiego statusu nie można przyznać na gruncie u.f.p. Radzie Ministrów czy Ministrowi Finansów²⁵.

Niezależnie od powyższych wniosków szczegółowych należy uznać, że kompetencja przyznana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie kontroli przestrzegania przez sektor finansów publicznych konstytucyjnego limitu długu publicznego ma daleko idące skutki co do oceny jego statusu. Wskazane ustawowe determinanty kontroli sprawowanej przez Ministra Finansów świadczą o tym, że powierzono mu *de facto* zadanie ochrony finansów publicznych przed wzrostem państwowego długu publicznego. Z tymi kompetencjami koresponduje także uprawnienie do sprawowania ogólnej kontroli poziomu deficytu sektora finansów publicznych²⁶. Taką ocenę potwierdza także szereg innych kompetencji dotyczących sprawozdawczości budżetowej, realizacji zasady jawności finansów publicznych²⁷ czy roli, jaką odgrywa na różnych etapach procedury budżetowej. W związku z tym należy przyznać rację doktrynie, że upatruje realizację omawianej kontroli przez ten organ w podejmowaniu przez niego zróżnicowanych działań zarówno statystyczno-analitycznych, prognostycznych, legislacyjnych, jak i zarządzania państwowym długiem publicznym i długiem Skarbu Państwa²⁸.

Należy zwrócić ponadto uwagę na jeszcze jeden bardzo istotny aspekt powyższych działań Ministra Finansów. Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby Rada Ministrów dołączyła do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, że kwota państwowego

do spraw turystyki nad Polską Organizacją Turystyczną (art. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.), minister do spraw ochrony środowiska nad parkami narodowymi (art. 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), minister spraw zagranicznych nad Państwowym Instytutem Spraw Międzynarodowych (art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Dz.U. z 1996 r. Nr 156, poz. 777 z późn. zm.).

²⁴ Art. 175 u.f.p.

²⁵ Rada Ministrów, jak wskazywano w innym miejscu niniejszej publikacji, wyposażona została w kompetencje kierowania wykonywaniem budżetu państwa (art. 159 u.f.p.), a Ministrowi Finansów przyznano uprawnienie do sprawowania ogólnej kontroli (art. 174 u.f.p.). Por. K. Nizioł, *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013, s. 263.

²⁶ Zob. art. 174 pkt 4 u.f.p.

²⁷ Art. 38–38a u.f.p.

²⁸ Zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, wersja elektroniczna SIP LEX.

długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym²⁹.

Z powyższego można wywieść kilka wniosków. Po pierwsze z działań powierzonych Ministrowi Finansów „rozlicza się” nie sam Minister Finansów i Rozwoju przed Sejmem, a Rada Ministrów. Po drugie przestrzeganie limitu zadłużenia, czyli kompetencja ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowi merytorycznie jeden z elementów rzutujących na ocenę rocznej działalności rządu, czyli może mieć wpływ na kwestię absolutorium. Po trzecie skoro Rada Ministrów „dołącza” sprawozdanie dotyczące przestrzegania limitu zadłużenia, to oznacza, że nie ma ono samoistnego bytu prawnego, a jest przyjmowane w pewnej konwencji – najpierw przez Radę Ministrów, a następnie wraz z uzasadnieniem ustawy budżetowej przez NIK oraz Sejm. Zatem mimo szeroko ukształtowanych kompetencji Ministra Finansów i Rozwoju odpowiedzialność za jego działania w obszarze kontroli państwowego długu publicznego ponoszona jest przez Radę Ministrów.

Kompetencje programistyczne

Odrębnej uwadze należy poświęcić kwestie działań programistyczno-strategicznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych w obszarze długu publicznego. Ustawa o finansach publicznych nakłada na ministra obowiązek opracowania czteroletniej Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny³⁰. W polskim prawie finansowym instytucja strategii dotyczącej zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny została wprowadzona u.f.p. z 1998 r.³¹, następnie instytucja ta uregulowana była w u.f.p. z 2005 r.³². W powołanych aktach prawnych Strategia miała postać dokumentu opracowywanego na okres trzyletni obejmującego dwie zasadnicze części: strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz strategię oddziaływania na państwowy dług publiczny.

Z punktu widzenia formalnoprawnego w aktualnym stanie prawnym minister właściwy do spraw finansów publicznych został wyposażony w wyłączną kompetencję do opracowania czteroletniej Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny. Dokument ten Minister Finansów

²⁹ Art. 182 ust. 7 u.f.p.

³⁰ Zob. art. 75 u.f.p.

³¹ Art. 38 u.f.p. z 1998 r.

³² Art. 70 u.f.p. z 2005 r.

i Rozwoju zobowiązany jest przedstawić do zatwierdzenia Radzie Ministrów. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają, w jakim terminie Minister wypełnia powyższy obowiązek. Pośrednio można wywieść, że skoro Rada Ministrów jest zobowiązana przedłożyć Strategię Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej to graniczną datą, w jakiej procedura zatwierdzenia powinna się zamknąć, jest konstytucyjny termin na wykonanie inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej³³.

Z formalnego punktu widzenia nie jest do końca jasne, jak pod względem prawnym należy traktować Strategię. Wydaje się bowiem, że skoro wobec Strategii jest wymagany akt zatwierdzenia przez Radę Ministrów, to należałoby posiłkować się regulaminem pracy Rady Ministrów, w którym określone są zasady procedowania tego gremium w odniesieniu do różnych dokumentów. Przyjmując taką optykę, należałoby uznać, że w rozumieniu przepisów normujących tryb działania Rady Ministrów Strategia jest dokumentem rządowym mającym status „innego dokumentu”³⁴. Status ten z kolei skutkuje odmiennym trybem postępowania aniżeli ma to miejsce w odniesieniu do projektów aktów normatywnych³⁵. Tak też jest prezentowana w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów³⁶. W tej sytuacji po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego Rada Ministrów może przyjąć projekt bez zmian, dokonać zmian lub odrzucić projekt. Takie podejście rodzi jednak pewną wątpliwość natury prawnej. W regulaminie pracy Rady Ministrów w kontekście proceduralnym jest bowiem mowa o projekcie dokumentu. Natomiast z literalnego brzmienia przepisów ustawy o finansach publicznych nie wynika, że mamy tu do czynienia z projektem Strategii, czyli z takim dokumentem, którego

³³ Analiza dotychczas przyjętych Strategii wskazuje, że nie są one opatrzone datą dzienną, a jedynie wskazaniem miesiąca września zob. http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=86694a08-8624-46f7-8f11-c562d99d806e&groupId=766655 (dostęp: 10.12.2016). Por. *Ligne directrices pour la mise en oeuvre de contrôles de la dette publique. L'utilisation de sondages de corroboration dans le contrôles*, (brak autora – materiały INTOSAI) opubl. fr.issai.org/media/13640/issai_5440f.pdf (dostęp: 06.02.2014).

³⁴ Zob. § 19 ust. 2 Regulaminu pracy RM.

³⁵ Między innymi z § 27 i § 29 Regulaminu pracy RM wynika, że nie jest w tym wypadku wymagane przedłożenie uzasadnienia, zaś ocena skutków regulacji (OSR) nie jest sporządzana obligatoryjnie, ale na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Następnie ponieważ jej przedłożenie nie wiąże się bezpośrednio z podjęciem inicjatywy legislacyjnej przez Radę Ministrów, nie podlega ona uzgodnieniom pod względem prawnym przez Rządowe Centrum Legislacji (§ 35 Regulaminu pracy RM). Jako że Strategia nie ma charakteru aktu normatywnego, niewymagane są konsultacje publiczne, opinia Rady Legislacyjnej ani opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej (§ 37, 38, 42 Regulaminu prac RM).

³⁶ Zob. inne dokumenty opublikowane na <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/inne-dokumenty/297,Inne-dokumenty.html> (dostęp: 10.12.2016).

ostateczny kształt jest nadawany przez Radę Ministrów³⁷. Jeśli zatem, kierując się normatywnym ujęciem, przyjmując, że Strategia opracowana na poziomie Ministerstwa Finansów to dokument finalny, to oznacza, że o ostatecznym jego kształcie decyduje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Przepisy dotyczące trybu prac Rady Ministrów nie przewidują odrębnej procedury „zatwierdzania dokumentów”. Zwrócić uwagę należy na specyficzne rozwiązanie w odniesieniu do dokumentów rządowych o charakterze informacyjnym, co do których Rada Ministrów nie podejmuje rozstrzygnięć, wówczas sekretarz Rady Ministrów przedstawia je członkom Rady Ministrów jedynie do wiadomości³⁸. W tym miejscu, należy zaznaczyć, że trudno uznać, aby Strategia mogła być traktowana tylko jako dokument informacyjny³⁹. Niemniej rozwiązania normatywne odnoszące się do strony formalnoprawnej nie dają precyzyjnej odpowiedzi, jaki jest status Strategii i jaką rolę odgrywa tu Minister Finansów i Rozwoju. Praktyka wskazuje, że zatwierdzenie przez Radę Ministrów Strategii następuje bez jej zmian, co więcej realizacja obowiązku przedłożenia jej wraz z uzasadnieniem ustawy budżetowej następuje jeszcze przed jej formalnym zatwierdzeniem⁴⁰. Oznacza to, że ustawowy obowiązek jej zatwierdzenia przez Radę Ministrów ma charakter czysto formalny. Zwrócić uwagę należy jeszcze na jeden szczegół. Pomimo że to Rada Ministrów jest zobowiązana do przedłożenia Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej, to dokument ten graficznie jest prezentowany jako dokument Ministra Finansów (logo Ministerstwa Finansów), a nie Rady Ministrów⁴¹.

Inny aspekt, jaki warto rozważyć, to zakres przedmiotowy Strategii. Na wstępie uwagę zwraca niejednolicie stosowane nazewnictwo, które może świadczyć o „zawartości” Strategii. Ustawa o finansach publicznych dokument, o którym tutaj mowa, określa jako: Strategię „zarządzania długiem Skarbu Państwa” oraz „oddziaływania na państwowy dług publiczny”. Natomiast dokumenty opracowywane począwszy od 1999 r. Minister tytułuje „Strategia zarządzania długiem sektora

³⁷ Warto tu porównać ujęcie innego dokumentu o charakterze strategicznym, jakim jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Z art. 106 u.f.p. wynika, że Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt WPPF, ta zaś uchwała WPPF i ogłasza w Monitorze Polskim.

³⁸ § 90 ust. 3 Regulaminu prac RM.

³⁹ W opracowaniach zachodnich zwraca się uwagę, że dokumenty strategiczne w obszarze zarządzania długiem są niezbędne dla ochrony finansów państwa, istotną rolę przypisuje się także systemowi weryfikacji praktyki zarządzania długiem. Zob. szerzej: *La gestion de la dette publique et la vulnérabilité financière: rôle possibles des ISC. Commission de la dette publique de l'INTOSAI, février 2003*, opubl. fr.issai.org/media/13652/issai_5420.pdf (dostęp: 05.02.2014).

⁴⁰ Taka sytuacja miała miejsce m.in. w roku 2014.

⁴¹ Zob. np. Druki Sejmowe nr 1779, nr 775, nr 134 Sejmu VII kadencji.

finansów publicznych”. Nie jest to tylko problem stosowanej terminologii, choć wydaje się, że nie jest to właściwa praktyka, aby organ administracji rządowej autonomicznie zmieniał nazwę oficjalnego dokumentu⁴². Problem ten ma dużo głębszy wydźwięk. Należy stwierdzić jednoznacznie, że w świetle ustawy o finansach publicznych minister właściwy do spraw finansów publicznych nie ma kompetencji do zarządzania długiem sektora finansów publicznych, a jedynie długiem Skarbu Państwa⁴³. W odniesieniu do państwowego długu publicznego przepisy precyzują kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako oddziaływanie. Różnica semantyczna między oddziaływaniem a zarządzaniem jest znacząca⁴⁴. Szczególnie ma to znaczenie w przypadku jednostek sektora finansów publicznych autonomicznych w zaciąganiu zobowiązań, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wobec których Minister nie jest wyposażony w instrumenty zarządzania ich długiem⁴⁵. Analiza dokumentów pozwala na stwierdzenie, że w zasadzie Strategia nie zawiera instrumentów oddziaływania, co wprost wynika ze stwierdzenia, że „oddziaływanie na wielkość zadłużenia tych jednostek ma charakter pośredni”, czyli następuje poprzez realizację przepisów ustawy o finansach publicznych⁴⁶. Wniosek z tego, że Strategia ma w zasadzie charakter informacyjny, skoro odnosi się do obowiązujących przepisów. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zazwyczaj w Strategii w sposób bardzo powierzchowny i ogólnikowy jest mowa o propozycjach zmian⁴⁷. Trudno więc, biorąc pod uwagę powyższe, ocenić intencje ustawodawcy, co należy rozumieć przez oddziaływanie. W każdym razie jest to proces współzależny z kontrolą nad sektorem finansów publicznych i możliwością informowania o nieprawidłowościach organy nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych⁴⁸.

⁴² Podobnie P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 280.

⁴³ Świadczą o tym choćby następujące przepisy: art. 77, 78, 78a, 78d, u.f.p.

⁴⁴ P. Panfil rozumie sformułowanie „zarządzanie długiem” jako pewien skrót myślowy oznaczający zarządzanie poszczególnymi elementami długu. Oddziaływanie na dług publiczny natomiast to działania, które zmierzają do zmniejszenia globalnych rozmiarów zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych. Zob. P. Panfil, op. cit., s. 279.

⁴⁵ Szerzej K. Nizioł, op. cit., s. 293.

⁴⁶ W Strategiach na poszczególne lata wymieniane są zmiany w regulacjach prawnych dotyczące horyzontu czasowego Strategii. Tytułem przykładu w Strategii na lata 2014–2017 wskazano następujące zmiany: wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej, wprowadzenie indywidualnych limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁷ Zob. m.in. Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2017–2020 http://www.finance.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=86694a08-8624-46f7-8f11-c562d99d806e&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016); Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2016–2019 http://www.finance.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=45de48e4-ed89-474d-91af-d86ef5d71011&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016).

⁴⁸ Zob. art. 74 u.f.p.

Treść opracowywanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny determinowana jest przez ustawowe wskazanie elementów, jakie ów minister powinien uwzględnić przy opracowaniu tego dokumentu. Są nimi w szczególności:

- 1) uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- 2) analiza poziomu państwowego długu publicznego,
- 3) prognoza poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- 4) prognoza kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- 5) kształtowanie struktury zadłużenia,
- 6) prognoza i analiza niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa⁴⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że takie ujęcie świadczy o pewnej elastyczności, która pozwala na ostateczne ustalenie treści Strategii ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Odniesienie zarówno do normatywnego ujęcia powyższych dyrektyw, jak i do opracowanych Strategii pozwala na konstatację, że dokument ten ma w znacznym stopniu prognostyczny i kwantytatywny charakter. Obejmuje on swym zakresem szereg danych liczbowych prezentowanych w horyzoncie czasowym Strategii. Na podstawie opracowanych dotychczas Strategii można stwierdzić, że pod względem formalnym ich konstrukcja jest zbliżona, gdyż obejmuje co do zasady następujące zagadnienia: zobrazowanie zmian w zakresie wielkości i struktury długu publicznego, uwarunkowania Strategii, cele i zadania i ocenę ich realizacji, oddziaływanie na dług sektora finansów publicznych oraz przewidywane efekty realizacji Strategii. Mimo iż dokumenty te uwzględniają zmieniające się uwarunkowania makroekonomiczne, prawne, międzynarodowe, to horyzont czasowy (początkowo trzyletni, a po 2009 r. czteroletni) wymaga, aby corocznie opracowywana Strategia nawiązywała do poprzednich; w szczególności ma to znaczenie przy określaniu celu Strategii⁵⁰. Warto także

⁴⁹ Zob. art. 75 u.f.p.

⁵⁰ Zauważyć należy, że wszystkie dotąd przygotowane przez Ministra Finansów Strategie zakładają jako główny cel minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu ryzyka: refinansowania, kursowego, stopy procentowej, płynności budżetu państwa oraz pozostałych rodzajów ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego i operacyjnego, a także rozkładu kosztów obsługi długu w czasie. Cel ten jest rozumiany w dwóch aspektach doboru instrumentów oraz zwiększania efektywności rynku Skarbowych Papierów Wartościowych. Podejście do realizacji celu minimalizacji kosztów obsługi długu nie ulega zmianie w stosunku do Strategii z lat poprzednich. W Strategii wskazuje się, że takie ujęcie daje możliwość elastycznego kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru

odnotować, że Strategia nie zawiera opisu planu detalicznych działań, co jest uzasadniane w tekście samej Strategii koniecznością elastycznego podejścia do problemu zarządzania długiem, które w efekcie musi być rezultatem oceny sytuacji rynkowej (poziomu popytu, stóp procentowych i kształtu krzywej dochodowości na poszczególnych rynkach oraz oczekiwanych poziomów kursów walutowych) i wynikać z porównania kosztów pozyskiwania środków w długim horyzoncie, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przyjętych za akceptowalne poziomów ryzyka⁵¹. Strategia więc z uwagi na swój prognostyczny charakter nie jest wiążąca, nie jest też aktem normatywnym. Nadto na podstawie analizy dotychczas opracowanych Strategii można stwierdzić, że oprócz szczegółowych danych kwantytatywnych oraz założeń prawnych i ekonomicznych dotyczących zarządzania długiem zawierają one także informacje i zestawienia, które mają wyłącznie charakter informacyjny, a nie strategiczny⁵². Te wszystkie cechy Strategii pozwalają na stwierdzenie, że pozostawiono ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych znaczne pole swobody w jej kształtowaniu. Zaznaczyć przy tym należy, że nie można rozumieć tego w sposób pejoratywny, swoboda ta umożliwia podejście elastyczne konieczne dla kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną.

Odrębną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, to relacja Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny z innymi dokumentami. Można tu bowiem zastanowić się, na ile Strategia jest dokumentem determinującym treść innych dokumentów, a w jakim stopniu musi być do nich przystosowana. Odpowiedź pozwoli na określenie zasięgu oddziaływania Ministra Finansów i Rozwoju.

Przedmiotowo można powiązać Strategię z kilkoma dokumentami: przede wszystkim uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej, a także Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WFPF), Programem Konwergencji, sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej, informacją o poręczeniach i gwarancjach udzielonych

rynku, waluty oraz typu instrumentów. Zob. szerzej Strategie opracowane w horyzoncie czasowym 2003–2017 opubl. <http://www.finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/publikacje/strategie-zarzadzania-dlugiem;jsessionid=730FE0A9CCD2F67CE7F4DCACDCB55460> (dostęp: 10.12.2016).

⁵¹ Zob. Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2017–2020, s. 21. http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=86694a08-8624-46f7-8f11-c562d99d806e&groupId=766655 (dostęp: 10.12.2016).

⁵² Należą do tych elementów czysto informacyjnych: słowniczek pojęć, wskazanie regulacji prawnych dotyczących długu publicznego w Polsce i UE, dane statystyczne dotyczące ocen zdolności kredytowej w państwach UE czy opis stosowanych w państwach europejskich modeli instytucjonalnych zarządzania długiem publicznym.

przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego oraz programem sanacyjnym⁵³.

Normatywnie ustawa o finansach publicznych wiąże Strategię z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej. Związek ten ma z jednej strony podstawy formalne, gdyż Strategia jest przedkładana przez Radę Ministrów Sejmowi wraz z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej, z drugiej zaś przedmiotowe, bowiem część uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej poświęcona jest omówieniu długu sektora finansów publicznych⁵⁴. Dodać należy, że w treści obu dokumentów znajdują się wzajemne odwołania. W Strategii podkreślana jest spójność przyjętych prognoz wielkości długu publicznego z założeniami polityki fiskalnej wskazanej w projekcie ustawy budżetowej⁵⁵. Natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej *expressis verbis* wskazuje się, że prognoza państwowego długu publicznego i jego relacji do PKB jest zgodna z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych⁵⁶. Co do relacji Strategii z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, trzeba wyjść od konstatacji, że WFPF stanowi podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej. Do końca 2013 r. WFPF obligatoryjnie zawierał odniesienie do prognozy państwowego długu publicznego⁵⁷. Chociaż w aktualnej wersji ustawa o finansach publicznych nie eksponuje takiego elementu, to zarówno obowiązująca, jak i wcześniejsze aktualizacje WFPF przewidują odniesienie do państwowego długu publicznego⁵⁸. Należy podkreślić, że

⁵³ Program sanacyjny, o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 3 oraz art. 87 u.f.p.

⁵⁴ Art. 142 pkt 6 *in fine* u.f.p.

⁵⁵ Zob. m.in.: Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2017–2020 http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=86694a08-8624-46f7-8f11-c562d99d806e&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016); Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2016–2019 http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=45de48e4-ed89-474d-91af-d86ef5d71011&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016).

⁵⁶ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Druk Sejmowy nr 916, Sejm VIII kadencji); Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Druk Sejmowy nr 146, Sejm VIII kadencji); Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Druk Sejmowy nr 2772, Sejm VII kadencji); Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Druk Sejmowy nr 1779, Sejm VII kadencji); Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. (Druk Sejmowy nr 755, Sejm VII kadencji).

⁵⁷ Zob. art. 104 u.f.p. w wersji obowiązującej do 1 stycznia 2014 r.

⁵⁸ Zob. uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019 (M.P. z 2016 r., poz. 454); uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018 (M.P. z 2015 r., poz. 389); uchwała Nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017 (M.P. z 2014 r., poz. 319); uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013–2016 (M.P. z 2013 r., poz. 503); uchwała Nr 71 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata

horyzont czasowy WPPF oraz Strategii jest czteroletni, zbieżność prognoz w obu dokumentach jest więc konieczna. Znamionną kwestią w aktualnym stanie prawnym (po 1 stycznia 2014 r.) jest obowiązek uwzględnienia w WPPF Programu Konwergencji⁵⁹. W Programie Konwergencji w zakresie państwowego długu publicznego znajduje się nawiązanie do Strategii. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania nie jest celowa dokładna analiza wskazanych wyżej dokumentów. Ważne jest natomiast, że podobnie jak Strategia także uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej oraz projekt Wieloletniego Planu Finansowego Państwa opracowywane są przez Ministra Finansów. Wszystkie te dokumenty podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Program Konwergencji zgodnie z przepisami unijnymi obejmuje średniookresowy cel budżetowy oraz ścieżkę dostosowawczą salda sektora instytucji rządowych i samorządowych prowadzącą do tego celu, wyrażone jako procent PKB, oczekiwany przebieg kształtowania się wskaźnika długu tego sektora, a w tym informacje na temat zgodności programu konwergencji z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej oraz krajowym programem reform⁶⁰. Informacje dotyczące kształtowania się salda sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu tego sektora oraz innych wskaźników są przedkładane w ujęciu rocznym i obejmują, oprócz roku bieżącego i ubiegłego, co najmniej trzy następne lata. Z proceduralnego punktu widzenia Program Konwergencji opracowywany jest także w Ministerstwie Finansów⁶¹, natomiast podlega przyjęciu przez Radę Ministrów. Unia Europejska wymaga także informacji o zatwierdzeniu Programu Konwergencji przez Parlament⁶².

Wydaje się, że można także wskazać pewien związek Strategii z informacją o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Informacja ta jest przedstawiana corocznie Sejmowi przez Radę Ministrów na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁶³. Terminem właści-

2012–2015 (M.P. z 2012 r., poz. 292); uchwała Nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014 (M.P. z 2011 r. Nr 29, poz. 324); uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 (M.P. z 2010 r. Nr 57, poz. 773).

⁵⁹ Zob. art. 104 u.f.p. w związku z art. 7–10 rozporządzenia Rady NR 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L z 1997 r. Nr 209, s. 1), dalej: rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

⁶⁰ Zob. art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

⁶¹ Zob. http://www.cpd.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/id/5560547 (dostęp: 10.12.2016).

⁶² Zob. art. 7 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

⁶³ Art. 46 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

wym do jej przedstawienia jest konstytucyjnie określona data wniesienia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za dany rok. Nie deprecjonując wskazanego ustawowo organu do przedłożenia Informacji o poręczeniach i gwarancjach, należy jednocześnie zauważyć, że to na ministrze właściwym do spraw finansów publicznych ciąży obowiązek prowadzenia ewidencji należności i zobowiązań: Skarbu Państwa – z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa; osób prawnych, wymienionych w ustawie o poręczeniach i gwarancjach z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz Banku Gospodarstwa Krajowego – z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych w ramach programów rządowych⁶⁴. Zatem pod względem merytorycznym jedynie minister właściwy do spraw finansów publicznych jest odpowiednim organem do przygotowania owej Informacji. Tymczasem Strategia zgodnie z ustawą o finansach publicznych powinna obejmować również prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Można zatem stwierdzić, że oba dokumenty powinny być ze sobą spójne, gdyż obejmują tożsame dane. Mimo że jeden z nich ma charakter raczej prognostyczny, a drugi sprawozdawczy. Gwarancją tej kompatybilności jest powierzenie kompetencji w powyższym zakresie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, gdyż jest on jedynym organem realnie wyposażonym w instrumenty do ich realizacji.

Przedłożenie Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej konstytucyjnie jest powierzone Radzie Ministrów. Do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej Rada Ministrów jest zobowiązana dołączyć dwa dokumenty. Pierwszym jest sprawozdanie dotyczące przestrzegania konstytucyjnego limitu zadłużenia. Drugim jest informacja dotycząca długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych. W drugim przypadku ustawa o finansach publicznych, precyzując wskazane wielkości, odwołuje się do obowiązków informacyjnych nałożonych na ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁶⁵. Przypomnieć przy tym należy, że podanie sprawozdania do publicznej wiadomości jest obowiązkiem tegoż ministra⁶⁶. Ponownie można wnioskować, że realizacja w omawianym obszarze długu publicznego obowiązków Rady Ministrów jest gwarantowana poprzez wykonanie obowiązków nałożonych uprzednio na Ministra Finansów i Rozwoju.

Sumując, można zauważyć pewną zależność odnoszącą się do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, bowiem prognostyczny dokument, jakim jest opracowywana przez niego Strategia zarządzania długiem, jest ściśle powiązana z innymi dokumentami (ich projektami) przygotowywanymi

⁶⁴ Zob. art. 45 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

⁶⁵ Zob. art. 142 ust. 7 pkt 2 w związku z art. 38 u.f.p.

⁶⁶ Art. 34 ust. 2 u.f.p.

przez ten organ. Stanowi także punkt odniesienia dla dokumentów o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym. Skupienie tych kompetencji w rękach Ministra Finansów i Rozwoju – jednego podmiotu – stanowi z jednej strony gwarancje ich kompatybilności, z drugiej zaś swoista autoryzacja wyżej wskazanych dokumentów przez Radę Ministrów i skupiona na tym organie odpowiedzialność przed Sejmem sprawiają, że minister ten *de facto*, wypełniając powierzone mu obowiązki, bezpośrednio odpowiada za ich realizację tylko przed Radą Ministrów. Dodać należy, że wskazane powyżej spostrzeżenia uprawniają także do konstatacji o bardzo szerokim polu oddziaływania ministra właściwego do spraw finansów publicznych w obszarze strategicznych, informacyjnych i sprawozdawczych kompetencji związanych z długiem publicznym. Podobne wnioski nasuwają się po dokonaniu analizy szczegółowych kompetencji związanych z pożyczkowymi potrzebami budżetu państwa.

Na koniec rozważań dotyczących Strategii warto się odnieść do relacji między tym dokumentem a dokumentem także zawierającym trzyletnią prognozę związaną z państwowym długiem publicznym, czyli programem sanacyjnym⁶⁷. Jego odrębne potraktowanie związane jest z odmiennym charakterem programu sanacyjnego i Strategii pomimo zbieżności merytorycznych. Program sanacyjny przygotowywany jest w sytuacji przekroczenia określonych w ustawie o finansach publicznych progów ostrożnościowych. Jak się podkreśla w literaturze, ma on charakter szczególny z uwagi na sytuację, w jakiej jest opracowywany, a jednocześnie jest następstwem nieskutecznej polityki długu publicznego⁶⁸. Merytorycznie, jak wskazano, program sanacyjny obejmuje trzyletnią strategię poprzedzoną analizą przyczyn i podjętych działań mających doprowadzić do ograniczenia wysokiego poziomu państwowego długu publicznego względem PKB łącznie z propozycjami rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze publicznym. Zakres programu sanacyjnego pokrywa się częściowo z corocznie przygotowywaną Strategią na okres czteroletni. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują ani formy, w jakiej ma być przygotowany program sanacyjny, ani nie wskazują, czy i ewentualnie jaką rolę miałby pełnić w tym procesie opracowywania programu sanacyjnego minister do spraw finansów publicznych. Prawnie zobowiązana do przedstawienia Sejmowi tego programu jest Rada Ministrów. Natomiast w ustawie pominięto kwestię dookreślenia procedury przygotowania projektu tego dokumentu. Należy negatywnie ocenić taki kształt regulacji, powołując się chociażby na dwa argumenty. Po pierwsze zarówno

⁶⁷ Art. 86 ust. 1 pkt 3 u.f.p. Treść programu sanacyjnego została określona w art. 87 u.f.p.

⁶⁸ Zob. K. Nizioł, *op. cit.*, s. 295.

we wszystkich istotnych projektach aktów prawnych, jak i dokumentach strategicznych taki tryb jest przewidziany. Po drugie, biorąc pod uwagę sytuację, w jakiej jest opracowywany i ważkość programu sanacyjnego dla naprawy finansów publicznych, ważne jest, aby szczegółowo były określone kompetencje organów za te działania odpowiedzialnych. W obecnym stanie prawnym należy domniemywać, że przedstawienie przyczyn i propozycji rozwiązań legislacyjnych, które umożliwią osiągnięcie celów programu sanacyjnego, *de facto* będzie leżało w gestii ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Podobnie, jeśli chodzi o trzyletnią prognozę. Wniosek taki jest uzasadniony ogólnymi zasadami funkcjonowania każdego członka Rady Ministrów, który jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów⁶⁹.

Wobec zgłoszonych wątpliwości uprawniona jest konstatacja, że program sanacyjny będzie⁷⁰ obejmował działania naprawcze faktycznie opracowane przez Ministra Finansów i Rozwoju⁷¹, ale autoryzowane przez Radę Ministrów, dotyczące w rzeczywistości nieskutecznego zarządzania długiem Skarbu Państwa i nieskutecznego oddziaływania na państwowy dług publiczny przez – właśnie Ministra Finansów⁷². Można więc zadać pytanie, na które odpowiedź będzie możliwa wówczas, gdy realnie program sanacyjny będzie przyjęty przez Radę Ministrów i przedłożony Sejmowi: czy konieczność opracowania tego dokumentu nie będzie stanowiła *de facto* podważenia rzetelności i skuteczności Strategii. Wydaje się, że ustawowe doprecyzowanie kompetencji lub przynajmniej wprowadzenie przepisów delegujących dla Rady Ministrów do dookreślenia szczegółowych zasad opracowania programu sanacyjnego w formie aktu wykonawczego do ustawy pozwoliłoby uniknąć domniemań prowadzących do systemowo antynomicznych wniosków.

⁶⁹ Taki obowiązek wynika zarówno z art. 7 ustawy o RM jak i art. 34 ustawy o działach.

⁷⁰ Dotychczas nie został w praktyce opracowany program sanacyjny, w związku z tym rozważania mają hipotetyczny charakter.

⁷¹ Podobnie: M. Tyniewicki, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2011, s. 295.

⁷² Wydaje się, że taka faktyczna sekwencja zdarzeń jest prawdopodobnie przyczyną braku wskazania wprost roli Ministra Finansów w omówionym procesie.

Uwagi podsumowujące

Sumując, można stwierdzić, że ogólne kompetencje dotyczące obszaru państwowego długu publicznego przyznane ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych realizowane są na płaszczyźnie prawotwórczej, kontrolnej oraz działań strategicznych⁷³. W efekcie tak szeroko skonstruowane kompetencje Ministra skutkują przekazaniem mu uprawnień do uszczegółowienia strony przedmiotowej państwowego długu publicznego i możliwości szerokiego oddziaływania podmiotowego, nadto ustalenia w sposób szczegółowy metodologii obliczania długu. Jak wskazywano wyżej, budzi to zastrzeżenia co do zakresu władztwa Ministra Finansów i Rozwoju w świetle zasad określonych w Konstytucji RP. Ustawowo minister właściwy do spraw finansów publicznych został predestynowany do stania na straży realizacji konstytucyjnego zakazu przekraczania limitu zadłużenia. W wymiarze ustrojowym jest to funkcja, która podkreśla prestiż Ministra Finansów i Rozwoju. Natomiast odrębną kwestią jest brak prawnego doprecyzowania instrumentów służących temu celowi. Ocena statusu Ministra Finansów i Rozwoju uzależniona jest od tego, w jaki sposób w praktyce organ ten będzie realizował omówione w artykule kompetencje. Odpowiedź musi być w tym miejscu dwutorowa: albo działania Ministra *de facto* będą miały charakter fasadowy, gdyż normatywnie nie został on wyposażony w instrumenty władcze, albo ogólnie sformułowane kompetencje będą podstawą do jego dyskrecjonalnych działań. Wreszcie kompetencje obejmujące działania związane z opracowaniem Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny ustawiają Ministra Finansów i Rozwoju jako głównego stratega, programistę w omawianym obszarze. Powiązanie kompetencji planistycznych odnoszących się także do innych dokumentów obejmujących problematykę długu publicznego potwierdza kluczową rolę ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Powyższe rozważania uprawniają do konkluzji natury ogólnej, że obecny kształt przepisów prawnych regulujących kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest płaszczyzną jego dyskrecjonalnych działań w obszarze długu publicznego. Z jednej strony może to budzić wątpliwości natury prawnej, z drugiej zaś wyposaża Ministra w niezbędne instrumenty prawne pozwalające – w tym newralgicznym obszarze finansów publicznych – na elastyczne i adekwatne do sytuacji na rynkach finansowych działania.

⁷³ Szerzej: B. Kucia-Guściora, *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, Lublin 2015, *passim*.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L. z 1997 r. Nr 209, s. 1).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, (Dz.U. 1996 r. Nr 156, poz. 777 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 543 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1052 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 689 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1595).

Literatura

- Jagielski W., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kucia-Guściora B., *Status prawny Ministra Finansów w procedurze budżetowej oraz gospodarce finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, Lublin 2015.
- La gestion de la dette publique et la vulnérabilité financière: rôle possibles des ISC. Commission de la dette publique de l'INTOSAI*, février 2003, opubl. fr.issai.org/media/13652/issai_5420.pdf (dostęp: 05.02.2014).

Ligne directrices pour la mise en oeuvre de contrôles de la dette publique. L'utilisation de sondages de corroboration dans le contrôles (brak autora – materiały INTOSAI), opubl. fr.issai.org/media/13640/issai_5440f.pdf (dostęp: 06.02.2014).

Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, wersja elektroniczna SIP LEX.

Nizioł K., *Państwowy dług publiczny. Aspekty normatywne*, Szczecin 2013.

Ofiarski Z., *Dług publiczny w Polsce*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008.

Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.

Sawicka K., *Dług jednostek samorządu terytorialnego jako przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, t. 1, Lublin 2005.

Tyniewicki M., [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2011.

Inne materiały

Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2017–2020, http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=86694a08-8624-46f7-8f11-c562d99d806e&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016).

Strategia zarządzania długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2016–2019, http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=45de48e4-ed89-474d-91af-d86ef5d71011&groupId=766655 (dostęp: 14.12.2016).

Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 (M.P. z 2010 r. Nr 57, poz. 773).

Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006).

Uchwała Nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014 (M.P. z 2011 r. Nr 29, poz. 324).

Uchwała Nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014–2017 (M.P. z 2014 r., poz. 319).

Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019 (M.P. z 2016 r., poz. 454).

Uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018 (M.P. z 2015 r., poz. 389).

Uchwała Nr 71 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012–2015 (M.P. z 2012 r., poz. 292).

Uchwała Nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2013–2016 (M.P. z 2013 r., poz. 503).

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. (Druk Sejmowy nr 755, Sejm VII kadencji).

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Druk Sejmowy nr 1779, Sejm VII kadencji).

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Druk Sejmowy nr 2772, Sejm VII kadencji).

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Druk Sejmowy nr 146, Sejm VIII kadencji).

Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Druk Sejmowy nr 916, Sejm VIII kadencji).